



Inteligencia estratégica del futuro

Pensamiento crítico e interconectado
en un mundo global

María Dolores Ordóñez (coord.)



Universidad
de Alcalá

INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN
EN ESTUDIOS LATINOAMERICANOS · IELAT ·

María Dolores Ordóñez

Investigadora en formación del programa doctoral «América Latina y la Unión Europea en el contexto internacional» del Instituto Universitario de Investigación en Estudios Latinoamericanos (IELAT) de la Universidad de Alcalá (Madrid, España), en cotutela internacional con el laboratorio de investigación «France, Amériques, Espagne. Sociétés, Pouvoirs, Acteurs» (FRAMESPA) de la Université Toulouse 2 Jean Jaurès (Toulouse, Francia). Maestra titulada del programa «América Latina y la Unión Europea: una cooperación estratégica», en doble diploma por el IELAT-Universidad de Alcalá e IPEAT-Université de Toulouse 2 Jean Jaurès. Magíster en Estudios Latinoamericanos por la Universidad Andina Simón Bolívar (Quito, Ecuador). Licenciada en Ciencias de la Información y Comunicación por la Université Paris 3 Sorbonne Nouvelle (París, Francia).

Ha trabajado como directora de planeación y operaciones de inteligencia y como analista de inteligencia en seguridad y justicia en la Secretaría de Inteligencia de Ecuador. Ha sido directora de comunicación y de contenidos en el Ministerio Coordinador de Seguridad, el Ministerio de Cultura y Patrimonio, el Ministerio de Defensa y en el Banco Central del Ecuador. Asimismo, ha ejercido como especialista en inteligencia e información estratégica en el Centro de Estudios Estratégicos de la Universidad de las Fuerzas Armadas del Ecuador (CESPE-UFA) y ha sido docente de las Academias de Defensa Militar Conjunta, de Guerra del Ejército y de la Escuela Conjunta de Inteligencia Militar ecuatorianas.

Colección
Instituto Universitario de Investigación
en Estudios Latinoamericanos

INTELIGENCIA ESTRATÉGICA DEL FUTURO

Pensamiento crítico e interconectado en un mundo global

MARÍA DOLORES ORDÓÑEZ
(Coord.)

INTELIGENCIA ESTRATÉGICA DEL FUTURO

**Pensamiento crítico e interconectado
en un mundo global**

INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN
EN ESTUDIOS LATINOAMERICANOS, UNIVERSIDAD DE ALCALÁ
CENTRO DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS, UNIVERSIDAD DE LAS FUERZAS
ARMADAS DEL ECUADOR

Marcial Pons

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES | SÃO PAULO

2022

Todos los textos de esta colección del Instituto Universitario de Investigación en Estudios Latinoamericanos han sido sometidos al sistema de evaluación anónima por pares especialistas en la materia.

Quedan rigurosamente prohibidas, sin la autorización escrita de los titulares del «Copyright», bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático, y la distribución de ejemplares de ella mediante alquiler o préstamo públicos.

- © María Dolores Ordóñez (coord.)
- © Instituto Universitario de Investigación en Estudios Latinoamericanos
- © Centro de Estudios Estratégicos, Universidad de las Fuerzas Armadas del Ecuador
- © MARCIAL PONS
EDICIONES JURÍDICAS Y SOCIALES, S. A.
San Sotero, 6 - 28037 MADRID
☎ (91) 304 33 03
www.marcialpons.es
ISBN: 978-84-1381-
Depósito legal: M. -2022
Diseño de la cubierta: ene estudio gráfico
Fotocomposición: JOSUR TRATAMIENTO DE TEXTOS, S. L.
Impresión: ELECÉ, INDUSTRIA GRÁFICA, S. L.
MADRID, 2022



ÍNDICE

	<i>Pág.</i>
PRESENTACIÓN, <i>Pedro Pérez Herrero</i>	15
PARTE I	
LA INTELIGENCIA ESTRATÉGICA EN UN MUNDO GLOBAL CAMBIANTE. HACIA NUEVOS Y NECESARIOS DESAFÍOS	
VIOLENCIA EN LA ERA DE LAS TECNOLOGÍAS DE VIGILANCIA, <i>Héctor Luis Saint-Pierre y Eduardo Mei</i>	21
Introducción	21
1. Larga duración y acumulación de capital.....	23
2. Tecnología y vértigo del futuro	26
3. Breve historia de la vigilancia	28
4. Tecnologías de vigilancia y subordinación estratégica.....	30
A modo de conclusión: tecnologías de vigilancia y déficit estratégico	31
Referencias bibliográficas	34
SUPERVIVENCIA DE LA ESPECIE, ¿UN DESAFÍO DE LA INTELIGENCIA?, <i>María del Carmen Estupiñán y Mónica Pabón</i>	37
Referencias bibliográficas	46
NUEVAS FRONTERAS ÉTICAS, POLÍTICAS Y SOCIALES PARA UNA INTE- LIGENCIA ESTRATÉGICA DEL FUTURO, <i>María Dolores Ordóñez</i>	47
Introducción.....	47
1. Nudos críticos para el ejercicio de inteligencia estratégica en el siglo XXI... 49	49
1.1. La lógica de acumulación en el siglo XXI.....	49
1.2. Fenómenos sin fronteras: los estragos de la globalización.....	51
1.3. La no perpetuación de la especie: la necropolítica	52

	<i>Pág.</i>
2. Hacia un modelo en favor de la humanidad	54
2.1. Condiciones para un ejercicio de la inteligencia estratégica del futuro.	54
2.2. Hacia unas fronteras sociales y políticas distintas	55
Consideraciones finales.....	57
Referencias bibliográficas	58

PARTE II

CRISIS MULTIDIMENSIONALES Y NUDOS CRÍTICOS PARA LA INTELIGENCIA ESTRATÉGICA

CRISIS DE LEGITIMIDAD, RESILIENCIA Y CAMBIO INSTITUCIONAL EN LA UNIÓN EUROPEA, <i>Pedro Chaves Giraldo</i>	61
Introducción	61
1. Algunas ideas sobre instituciones y proceso político en la Unión Europea.	62
2. Policrisis, crisis de legitimidad y resiliencia en el proyecto de integración europeo	63
3. La crisis del euro y la gestión de la pandemia	69
3.1. El impacto de la pandemia.....	70
Conclusiones	71
Referencias bibliográficas	73
LÍMITES DE LA INTELIGENCIA ESTRATÉGICA EN AMÉRICA LATINA, <i>Bernardo Gortaire Morejón</i>	75
Introducción	75
1. Breve puesta en escena de la inteligencia estratégica	76
2. Metodología y resultados	79
3. Discusión	84
Conclusiones	87
Referencias bibliográficas	88
CRISIS DE CONVERGENCIA Y DESINTEGRACIÓN REGIONAL: DESAFÍOS A LA SEGURIDAD SUDAMERICANA, <i>Gilberto Aranda y Jorge Riquelme</i> ...	91
Introducción.....	91
1. Crisis de la integración y de las convergencias	92
2. Amenazas a la seguridad en una región fragmentada	95
3. Deconstrucción regional y bilateralización de la cooperación.....	97
Conclusiones	100
Referencias bibliográficas	101

	<u>Pág.</u>
REFRENAR A LOS ESPÍAS: VENTAJAS Y DESVENTAJAS DEL CONTROL POLÍTICO SOBRE LAS AGENCIAS DE INTELIGENCIA, <i>John Polga-Hecimovich y Cullen Nutt</i>	103
Introducción	103
1. El problema del control político de las agencias de inteligencia	105
2. La compensación de control-autonomía	106
3. Alta autonomía de las agencias de inteligencia	107
4. Alto control político.....	108
5. Casos de estudio ilustrativos.....	110
5.1. La Secretaría de Inteligencia de Estado en Argentina: los peligros de la autonomía.....	110
5.2. La CIA después de 1975: ventajas y desventajas de la supervisión legislativa.....	112
Conclusiones	114
Referencias bibliográficas	115

PARTE III
CONCEPTOS Y PARADIGMAS EN TORNO
A LA INTELIGENCIA ESTRATÉGICA. ESTUDIOS DE CASO

INTELIGENCIA Y SEGURIDAD: DESAFÍOS HACIA EL SEGUNDO CUARTO DEL SIGLO XXI, <i>Carolina Sancho Hirane</i>	119
Introducción	119
1. Entorno de seguridad: evolución y tendencias contemporáneas.....	120
2. Impacto en inteligencia estratégica	122
3. Desafíos para una inteligencia estratégica que transita a la mitad del siglo XXI.....	126
Conclusiones	127
Referencias bibliográficas	127
SEGURIDAD INTEGRAL, UNA VISIÓN DESDE LA TEORÍA DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES, <i>Javier Pérez Rodríguez</i>	131
Introducción	131
1. Inseguridad creciente	133
2. Debilidad estatal	134
3. Sobre la seguridad integral	136
4. La gestión de seguridad	138
5. No todo es estratégico: ojo con los avances tecnológicos.....	139
A modo de conclusiones.....	140
Referencias bibliográficas	142

	<u>Pág.</u>
TRÁNSITOS Y RECONFIGURACIONES INTERNACIONALES. SU INFLUEN- CIA EN AMÉRICA LATINA, <i>Paz Verónica Milet y Belén Cabezas Araya</i>	145
Introducción	145
1. Evolución del escenario internacional	145
2. América Latina frente a este escenario internacional.....	147
3. Influencia del escenario internacional en América Latina	152
Conclusión.....	154
Referencias bibliográficas	154
 SOBRE LOS AUTORES	 155

PRESENTACIÓN

En las primeras décadas del siglo XXI, el ruido, la violencia, el desorden, la guerra, la corrupción, la desafección política, la posverdad, la polarización y el populismo se han extendido con diferentes intensidades por casi todos los países del mundo. Hasta el momento actual, la inteligencia estratégica se ha desarrollado primordialmente en las agencias nacionales creadas al efecto y ha estado enfocada a preservar el orden y la seguridad de los Estados. No por casualidad policías y militares han conformado tradicionalmente el núcleo duro de tales instituciones. La labor realizada ha sido adecuada, pero ahora parece oportuno aportar algunas reflexiones académicas acerca del nuevo perfil que debería adoptar la inteligencia estratégica en el futuro.

La globalización, la pandemia y los desastres naturales han mostrado que las tensiones a las que se enfrenta el mundo ya no pueden analizarse con los conceptos, metodologías y datos que solíamos manejar. La comprensión del presente es distinta porque también han variado la concepción del futuro y la visión construida del pasado. El porvenir ya no se contempla como una reproducción ampliada del pasado: ni el futuro es lo que fue; ni el pasado, lo que nos contaron. Parece oportuno, por tanto, que la inteligencia estratégica valore ampliar su agenda de trabajo para incluir muchas de las demandas de cambio que reclaman los nuevos actores (sociales, económicos, políticos), acostumbrarse a trabajar con las nuevas metodologías (Inteligencia Artificial, 5G), familiarizarse con las modernas bases de datos (Big Data) e incorporar algunas de las investigaciones realizadas en las universidades y las empresas. Militares, policías, juristas, académicos, empresarios, políticos, diplomáticos, ingenieros, filósofos e informáticos deberán aprender a trabajar conjuntamente, cruzando sus saberes y experiencias.

La inteligencia estratégica del futuro ha de seguir preservando la seguridad nacional con los mecanismos tradicionales como hasta ahora, pero también ha de abrir nuevas ventanas de conocimiento para escudriñar lo que sucede en el mundo. Las crecientes tensiones que se generan en las fronteras entre los países no se resolverán a fuerza de construir elevados muros y desplegar destacamentos policiales, ni la inquietud generada en las poblaciones receptoras de las llegadas masivas de migrantes se diluirá a fuerza de regulaciones restrictivas; el narcotráfico y el crimen organizado internacionales no se evitarán con la mera ampliación de sanciones a los infractores y la utilización de medios tecnológicos sofisticados para detectar los canales de comercialización de las drogas; el orden interno no se

mantendrá solo con más policías patrullando en las calles y recurriendo a los nuevos medios de comunicación para conocer los movimientos de las mafias, quiénes son los delincuentes y quiénes integran las bandas; los asesinatos no cesarán con solo aumentar las penas a los criminales, ni la corrupción se detendrá con la mera elevación de las condenas; las pandemias no se resolverán recurriendo tan solo a las vacunas, las mascarillas y el cierre de fronteras, ni las crisis climáticas se zanjarán con la simple sustitución de los automóviles de combustión por otros eléctricos; y las guerras no se detendrán a fuerza de más armas o más sanciones a los países agresores.

El control de los secretos de Estado por parte de los gobiernos es necesario, pero no es suficiente para garantizar el orden y la seguridad. La inteligencia estratégica del siglo XXI tendrá que dedicar más tiempo a entender cuáles fueron las causas de las tensiones actuales. Al listado de temas de trabajo, los analistas de las agencias de inteligencia deberán añadir la desigualdad, el hambre, la pobreza y los desastres medioambientales, junto con la intransigencia, el supremacismo, los nacionalismos excluyentes y el aumento del individualismo, con la consecuente reducción de los valores solidarios y de defensa del bien común. Para lograr sus fines, las agencias de inteligencia no han de ser totalmente autónomas, pero tampoco han de ser controladas por los gobiernos, pues la experiencia demuestra que cualquiera de ambas opciones generó resultados negativos cuando se implementaron.

Es necesaria una inteligencia estratégica renovada, pero parece razonable reconocer que no será viable tratar de organizar el mundo partiendo de un único guion homogéneo, puesto que las diversas sociedades poseen éticas y valores culturales diferentes. Es imposible combatir problemas globales con políticas nacionales, de igual modo que no cabe solucionar tensiones locales poniendo en práctica soluciones globales. No se trata de adivinar qué pasará en las décadas venideras, ni de analizar las resiliencias de las estructuras sociales, políticas y económicas que funcionaron en el pasado, sino de imaginar un modelo de futuro capaz de mantener el orden y la seguridad en el mundo, poniendo al ser humano y a la naturaleza en el centro. Para ello, la inteligencia estratégica deberá superar algunas de las posiciones partidistas ideológicas manejadas en el pasado y aprender a pensar globalmente, superando las fronteras nacionales y los marcos normativos de los tratados de integración. Es imperativo entender la complejidad de las múltiples crisis que aquejan a las sociedades, pero además hay que tratar de visualizar qué soluciones globales se precisan, reconociendo las diferencias. La Unión Europea, América Latina, Estados Unidos, China, Rusia, por poner solo algunos ejemplos, deben dejar de autopercebirse como actores únicos o especiales y aceptar que existen diversas formas de comprender la realidad y múltiples modalidades de plantear las sociedades. Es más efectivo alcanzar el orden consensuando las diferentes sensibilidades que imponiéndolo por la fuerza. El terrorismo, las migraciones, las crisis climáticas y la reciente pandemia del Covid-19, junto con la invasión de Ucrania, han puesto de manifiesto que no basta con dar respuestas nacionales o regionales a los problemas mundiales. Se necesita una inteligencia estratégica global con visiones interdisciplinarias y sensibilidades múltiples.

En las últimas décadas, el capitalismo ha venido generando problemas de desigualdad, precarización en el empleo y aumento de la pobreza. Las formas democráticas actuales ya no son capaces de satisfacer las necesidades de muchos ciudadanos y, por consiguiente, han potenciado las desafecciones políticas en diversos colectivos. En el escenario de la globalización, las antiguas fronteras de los Estados-nación han empezado a resquebrajarse, los equilibrios geoestratégicos se han desestabilizado y la información comienza a ser controlada por un puñado de corporaciones. Muchas de las certidumbres que atesorábamos en el pasado se van trasladando al cajón de las dudas. No resulta extraño comprobar que las depresiones y los suicidios comienzan a aumentar.

Es evidente que el mundo se encuentra en una situación complicada: no se sabe a qué futuro nos dirigimos, pero además no se dispone del entramado institucional capaz de coordinar las decisiones de los organismos políticos internacionales con los nacionales, regionales y locales. Tampoco existe un marco legal que coordine las decisiones tomadas en los consejos de administración de las grandes empresas supranacionales, las oenegés, las asociaciones y las fundaciones. Los Estados-nación han perdido protagonismo porque ya no son los únicos actores en el escenario internacional, y sus presidentes han ido perdiendo fuerza a medida que han ido compartiendo las soberanías. El orden del siglo XXI ya no se concentra únicamente en la seguridad nacional. Ahora hay que compaginar la seguridad con las demandas de un elevado y creciente número de actores que han aparecido en el horizonte y que reclaman ser oídos y atendidos. Lo público y lo privado deben dialogar. A su vez, el medio ambiente nos muestra con rotundidad que la Tierra no puede seguir siendo explotada como hasta ahora. Los casi 8.000 millones de habitantes del planeta tienen que comprender que es necesario encontrar nuevas formas de organización política, social y económica que posibiliten una vida digna para todas las personas. Alcanzar una gobernanza mundial, expandir la conciencia de un patriotismo cosmopolita o potenciar los nacionalismos del siglo XIX son propuestas que diferentes analistas han puesto sobre la mesa, pero su recorrido se antoja escaso. La gobernanza mundial implica la creación de una ciudadanía universal, lo cual conllevaría la aceptación de valores culturales comunes en todo el planeta, meta difícil de alcanzar puesto que requeriría la modificación de los Estados y las identidades nacionales. El patriotismo cosmopolita es una excelente propuesta teórica para construir un mundo plural, pero los intereses nacionales y la existencia de multitud de culturas que no aceptarán renunciar a sus costumbres e identidades impedirá su desarrollo. Por su parte, la potenciación de los nacionalismos es evidente que incrementa la intransigencia e incluso genera guerras destructivas.

Este libro, coordinado magistralmente por la profesora María Dolores Ordóñez, ofrece una primera reflexión sobre qué inteligencia estratégica necesita el mundo. Contiene un texto valiente, pensado desde la academia para tratar de superar algunas de las fronteras conceptuales que nos impedían distinguir con nitidez los múltiples problemas que aquejan a las sociedades del presente. No pretende convertirse en un manual. Desde su origen, fue concebido con la misión de abrir un debate académico riguroso acerca de los temas de reflexión que debe abordar la inteligencia estratégica. Los reconocidos especialistas que

presentan sus análisis fueron seleccionados por sus visiones plurales y sus enfoques diversos, incluso a veces contrapuestos, con la finalidad de ofrecer una visión poliédrica.

Agradecemos a la profesora Ordóñez su meticulosa labor de coordinación; a Marcelo Romero Almeida, director del Centro de Estudios Estratégicos de la Universidad de las Fuerzas Armadas del Ecuador, su apoyo a esta iniciativa, y a todos los autores, la deferencia de haber enviado sus textos en tiempo récord. La inteligencia estratégica se rejuvenecerá partiendo de una profunda reflexión basada en el pensamiento crítico, asumiendo que el mundo es plural y diverso. Solo así se podrá construir un mundo digno para todas las personas y respetuoso con el medio ambiente.

Este libro se ha realizado en el marco del Programa Interuniversitario en Cultura de la Legalidad [referencia: H2019/HUM-5699 (ON TRUST-CM)], financiado por la Comunidad de Madrid.

Pedro PÉREZ HERRERO
Instituto Universitario de Investigación en Estudios Latinoamericanos
Universidad de Alcalá

PARTE I
LA INTELIGENCIA ESTRATÉGICA
EN UN MUNDO GLOBAL CAMBIANTE.
HACIA NUEVOS Y NECESARIOS DESAFÍOS

VIOLENCIA EN LA ERA DE LAS TECNOLOGÍAS DE VIGILANCIA

Héctor Luis SAINT-PIERRE
Eduardo MEI

Voluntad de ver todo, de saber todo a cada momento, en todas partes, deseo de iluminación general, otra versión científica del ojo de Dios que prohibirá para siempre la sorpresa, el accidente, la irrupción de lo intempestivo.

Paul VIRILIO, *La máquina de visión*, 1994

INTRODUCCIÓN

Ruido y furia nos despiertan de nuevo por la violencia, partera de la historia¹. La guerra de Ucrania, al parecer, representa los dolores de un parto largo, difícil y sangriento que, en unas pocas décadas, probablemente culminará con el traslado del eje de acumulación de capital del Atlántico Norte a Eurasia. No es meramente casual que la violencia estalle en Ucrania: la fricción localizada representa un sismo que resulta del choque de las dos inmensas «placas tectónicas» en movimiento de colisión en las profundidades del equilibrio de las relaciones de fuerzas que configuran la seguridad internacional. No obstante, otros factores y tendencias deben excitar la violencia en un futuro indeterminado: a la decadencia hegemónica de Estados Unidos, la obsolescencia política y económica de Europa, el ascenso global de China, la capacidad militar de Rusia y el desplazamiento del eje de acumulación desde el Atlántico Norte hasta Asia y el Pacífico, se suma la feroz disputa por los recursos estratégicos (agua potable, combustibles fósiles, minerales raros, etc.) y el cambio climático, estresando al mundo contemporáneo y exigiendo capacidad de elaboración prospectiva por parte de los sistemas de inteligencia.

Las tecnologías de vigilancia, información y aprendizaje automático abren nuevas y sombrías perspectivas para la violencia en sus múltiples manifestacio-

¹ «Life's but a walking shadow, a poor player that struts and frets his hour upon the stage, and then is heard no more. It is a tale told by an idiot, full of sound and fury, signifying nothing» (W. Shakespeare, *Macbeth*, 5, 5).

nes que atraen la atención de los polemistas contemporáneos. Sin embargo, estamos en el umbral de la convergencia de varias tecnologías cuyo impacto es difícil de predecir. Las principales tecnologías son las de la información, la genética, la de nuevos materiales, la nanotecnología aplicada a los implantes biológicos y cerebrales, y las tecnologías asociadas a los psicofármacos. En este texto nos ocuparemos de la primera de ellas porque, aparentemente, condicionará a las demás, pues son «tecnologías que tienen una relación simbiótica con la tecnología de la información, dentro de la cual dependen unas de otras promoviéndose mutuamente»². Las tecnologías de vigilancia —al servicio de la acumulación de capital y la violencia que la acompaña— tienen un impacto transversal en todas las actividades humanas, incluidas las diversas áreas de investigación científica y desarrollo tecnológico. De hecho, toda la naturaleza y todos los productos de la actividad humana, así como la actividad misma, son casi pasibles, virtualmente, de ser transformados en información (binaria o cuántica, *bit* o *q-bit*), y la información es la mercancía más valiosa para la lógica de la acumulación de capital.

Por ello, aquí decidimos reflexionar sobre la tecnología y, aunque el camino por el lenguaje no sea irrelevante (Heiddegger, 2017), nuestra reflexión se centra en el carácter prometeico de la técnica. De hecho, según el antiguo mito —tras el reparto inconsecuente de las dádivas por parte de Epimeteo, su imprudente hermano—, Prometeo ofrece a los hombres el fuego que había robado del Olimpo y les enseña la política. El hombre quedaría desnudo e indefenso —por tanto, indefenso e incapaz de sobrevivir— si no fuera por la técnica, representada en el fuego, y el diálogo, representado en la política (aunque bajo el diálogo y la política se esconde la violencia doméstica y económica [*oĩkos*] que excluía a los esclavos, mujeres, niños y extranjeros). Desde esta perspectiva, el hombre no existiría sin la técnica y la política (y, podemos añadir, sin la coerción constitutiva de la vida en sociedad), pues no sería lo que es; no sería un hombre. Como señala Marcuse, «no preguntamos sobre la influencia y el efecto de la tecnología en los individuos humanos, pues estos son de por sí arte y parte de la tecnología, no solo como personas que inventan o atienden la maquinaria, sino como grupos sociales que dirigen su aplicación y empleo» (Marcuse, 2001: 53). Hombre y técnica son inseparables y, por tanto, ella es un elemento esencial del socio-metabolismo del hombre con la naturaleza. Incluso si nos remontamos a los orígenes remotos de la técnica, registramos la interacción por la cual el hombre alteró profundamente el medio ambiente, modificándose a sí mismo (por ejemplo, al seleccionar el trigo como gramínea esencial para su dieta —alterando los biomas en los que habitaba— o al introducir alimentos cocidos, incorporando carne a su dieta, favoreciendo la atrofia de los músculos mandibulares y agrandando el espacio craneal, necesario para el desarrollo de su materia gris).

La industria moderna impone una revolución en la relación del hombre con la naturaleza. El hombre se separa y se distancia de la naturaleza, dando lugar a un sociometabolismo humano antinatural y a una revolución molecular (San-

² La traducción es nuestra: «Tecnologie che hanno tutte un rapporto di simbiosi con la Tecnologia informatica nel cui ambito esse fanno reciproco affidamento promuovendosi vicendevolmente» (Qiao y Wang, 2001).

tos, 2003a; 2003b). La industria desnaturaliza la naturaleza y al hombre mismo. Sin embargo, «a pesar de todos los cambios, la dominación del hombre por el hombre sigue siendo la continuidad histórica que une la Razón pre-tecnológica con la tecnológica» (Marcuse, 2005: 171). La tecnología de la sociedad actual, la sociedad del desempeño, ha llevado al hombre a ser su propio capataz; en la «uberización» de las condiciones de trabajo, el ser humano se frustra con sus propias demandas y se olvida de sí mismo como tal. La sociedad contemporánea es esencialmente neuronal (Han, 2017). Por tanto, para reflexionar sobre la tecnología, la consideraremos dentro de la dinámica de la acumulación de capital y su corolario de violencia. Delinearemos sus tendencias en el uso militar de la vigilancia. Sin embargo, para no perdernos en la niebla de la guerra, será recomendable situar los sismos recientes en el largo plazo. Por ello, presentaremos los aspectos fundamentales de larga duración que inciden en el curso de los acontecimientos y luego abordaremos los posibles impactos de las nuevas tecnologías en la gestación del futuro.

1. LARGA DURACIÓN Y ACUMULACIÓN DE CAPITAL

La violencia del presente tiende a nublar los ojos y a despertar la furia de las pasiones. No es de extrañar, por tanto, la demonización de rusos y chinos y la angelización de los ucranianos, aunque esto obligue a omitir las atrocidades cometidas contra la población civil en Dombás desde 2014. Por eso, una visión a largo plazo tiene el mérito de sugerir una «perspectiva consoladora» (Kant, 1984) y menos parcial de la historia. Las pasiones tienden a oponer Oriente y Occidente, civilizado y bárbaro, pero un examen detenido de la historia nos permite revelar lo que se esconde en estas construcciones histórico-sociales. Para no remontarnos a un tiempo muy remoto³, basta observar que en el segundo milenio antes de la era cristiana, el Mediterráneo no conocía distinción entre oriente y occidente y que el mar Egeo estaba conectado sin interrupción con Anatolia, Mesopotamia y Persia. Los fenicios legaron a los griegos el alfabeto y la escritura que «suministrará, en el plano propiamente intelectual, el medio de una cultura común y permitirá una divulgación completa de los conocimientos anteriormente reservados o prohibidos» (Vernant, 1992: 64). Y finalmente «la reanudación de los contactos con Oriente resulta también esta vez de una importancia decisiva para el nacimiento de una ciencia griega en la que las preocupaciones de orden astronómico han desempeñado al principio un papel muy importante» (Vernant, 1992: 134).

Posteriormente, inspirado en el «oriente» —y condicionado por la esclavitud, como acertadamente señala Farrington (1961)—, el pensamiento griego, que vendría a ser constitutivo de lo que pretende ser occidental y civilizado, se difunde en el mundo helenístico a través de la ecúmene alejandrina antes de propagarse, a través de las huestes del Imperio romano en lo que vino a llamarse Europa occidental. Esta, como sabemos, estaba flanqueada por bárbaros germánicos en la orilla oriental del río Rin. Julio César se refería a los belgas en los *Comentarios*

³ Para la pre-historia de Europa, cfr. Duroselle, 2006.

a la guerra de las Galias como vecinos de los germanos «que habitan más allá del Rin —*qui trans Rhenum incolunt*— y a los que combaten perpetuamente» (Febvre, 2004: 75).

Luego, otro movimiento profundo, proveniente del «oriente», se arrastra por toda Europa. El cristianismo fue insemñado en el Imperio romano y lentamente se extendió por toda Europa. La caída del Imperio romano traslada el centro y baluarte de la «civilización occidental» al Imperio carolingio, y su decadencia convierte a los pueblos germánicos, ya evangelizados, en el nuevo baluarte del papado. El Sacro Imperio Romano Germánico, en nombre de Cristo, pero olvidando el Sermón de la Montaña, fue haciendo avanzar la «civilización» y el «Occidente» a sangre y fuego más allá de la orilla oriental del Rin. Los bárbaros se convirtieron en esclavos, juiciosamente esclavizados, contribuyendo a enriquecer el vocabulario de «occidente»: *esclavo, escravo, slave, esclave, schiavo, sklave, slaaf*, etc. (Pirenne, 1992: 63). Mientras tanto, las luces de «occidente» se perderían en los siglos posteriores a la conquista del Mediterráneo por el islam (Pirenne, 1992: 35 y ss.). Los clásicos griegos, los números indo-árabes, la brújula y la pólvora serán preservados o inventados y luego legados desde el Oriente a Europa, lo que le permitirá volver a iluminar la penumbra en la que se había sumergido. De esta forma, Oriente ofrece gentilmente a los pueblos europeos los instrumentos que les permitirán conquistar y saquear el «nuevo mundo»: el continente americano, África, Asia y Oceanía. El saqueo de América y la raza, la energía, el sudor y la sangre de África constituirán la acumulación primitiva de capital que permitirá a Europa subyugar al mundo entero. El reparto del botín, sin embargo, conducirá a la decadencia de Europa y al ascenso de una de sus colonias, desplazando el eje de acumulación de capital aún más hacia Occidente. Estados Unidos asumirá entonces el papel de imperio y verdugo de las colonias que se liberaban del yugo europeo. Por una ironía de la historia, el mundo subyugado se vuelve contra Occidente, ya sea en la forma de la repoblación de Europa por los nativos de las colonias, o en la aparición tardía de negros y latinos en la política interna estadounidense. Sin embargo, la acumulación de capital tiene su propia dinámica que no es totalmente controlable. El excedente de capital del mundo occidental fertilizó el Lejano Oriente, creando las condiciones para que el Imperio chino resucitara su gloria milenaria.

El aspecto crucial de la larga duración en los últimos siglos es la acumulación de capital, perennemente sórdida y primitiva (Marx, 2009). Se caracteriza por el auge y caída de países hegemónicos: Italia, Holanda, Gran Bretaña, Estados Unidos (Arrighi, 1999: 29). La acumulación de capital se caracteriza, en todas sus fases, por la expropiación —a veces violenta, criminal; a veces disfrazada, legalizada— de los medios de producción. Esta dinámica implica el desarrollo de fuerzas productivas e incrementos técnicos y tecnológicos que impulsan sucesivamente la decadencia y el ascenso de los países hegemónicos. Sin embargo, la fase final de cada hegemonía, su canto del cisne, se caracteriza por la subordinación de las fases de expansión material —es decir, del circuito DM, generador de nuevos productos y tecnologías— por el cortocircuito del MD, propio de la financiarización de la caída de la economía (Arrighi, 1999: 22). Desde la década de 1970, hemos sido testigos del endeudamiento y la caída de la economía esta-

dounidense y del desplazamiento del eje de acumulación hacia el Lejano Oriente. El estatus de gendarme de Occidente permitió a Estados Unidos devaluar el dólar —rompiendo el acuerdo de Bretton Woods— y darle un respiro a su economía, pero el cambio de eje se mantuvo y solo su poderío militar proporcionó las condiciones favorables para sostener el dólar como moneda de referencia en el comercio internacional. Sin embargo, el ascenso galopante de China y la recuperación económica y militar de Rusia plantean obstáculos cada vez mayores a Estados Unidos y al dólar. Esto, sumado a la fuerza política de su Complejo-Industrial-Político-Militar, explica su obstinación en resucitar la Guerra Fría y su interés en expandir la OTAN hacia el este. En definitiva, la decadencia americana arrastra consigo a Europa Occidental, llevándola a sufrir los mayores impactos de las guerras fomentadas por Washington en África, en Oriente Medio y ahora en Europa del Este. Sin embargo, el desafío que plantean China y Rusia es inmenso. Ambas concentran y dominan grandes recursos humanos y naturales, y recientemente se han vuelto notables por los avances tecnológicos en telecomunicaciones, tecnología de la información y propulsión hipersónica, lo que permite el desarrollo de tecnologías defensivas y ofensivas extremadamente desafiantes. Todo parece indicar que, a medio plazo, ese desafío es insuperable, dado que los problemas internos de las potencias occidentales son cada vez mayores.

Una mirada panorámica a las relaciones entre «occidente» y «oriente» —que etimológicamente no representan más que los lados por los que el sol nace y muere; se levanta y descansa— permite vislumbrar un movimiento que sopla desde el próximo oriente, se esparce en Europa «occidental», avanza hacia el este a través de la predicación cristiana, cruzando sucesivamente el Rin, el Danubio, el Elba, el Vístula, el Dniéper, el Volga, el río Ural y los montes Urales. Esta marcha hacia el Occidente y luego hacia el Oriente enfrentará diferentes obstáculos y tomará diferentes ritmos: obstáculos físicos como el Atlántico y obstáculos lingüísticos, étnicos y culturales en la marcha hacia el Oriente. El segundo movimiento sopla en sentido contrario, avanzando desde el oriente hacia el occidente sobre los escombros de la antigua ruta de la seda. Las cañoneras y los precios de los bienes occidentales no fueron suficientes para derribar los muros de China o socavar los cimientos de su antigua cultura, pero despertaron al gigante que ahora marcha hacia el occidente. Se percibe, además, una aceleración del tiempo desde al menos el siglo XVIII, y los movimientos, que alguna vez fueron seculares, actualmente se realizan en décadas. El primer movimiento tiene un carácter dialéctico y contradictorio: por un lado, está la tendencia universalizadora que se presenta en la ecúmene cosmopolita helenística y en el carácter evangélico del cristianismo (καθολικός, católico); por el otro, simultáneamente, la tendencia imperialista y etnocida. Este carácter imperialista y expansivo se acentúa paulatinamente a partir de las Cruzadas, a fines del siglo XI de la era cristiana, cuando las titubeantes fuerzas centrípetas de la centralización estatal vencen a las fuerzas centrífugas de la dispersión feudal (Eliás, 2015). Este movimiento contradictorio caracteriza el avance occidental, especialmente a partir de la expansión europea en ultramar. El segundo movimiento es milenarista, no presenta una tendencia evangelizadora sino comercial, y su aspecto imperial es, sobre todo, estático. De hecho, China ha permanecido asentada en su territorio durante siglos, sin mostrar ninguna tendencia expansionista. Los motivos de este carácter territorialmente poco ex-

pansivo del Imperio chino pueden deberse —como observa Giovanni Arrighi, siguiendo a Eric Wolf en este sentido— al hecho de que «desde la época romana, Asia había sido proveedora de bienes valiosos para las clases que detentaban el poder impositivo en Europa y, por tanto, había ejercido una poderosa atracción sobre los metales preciosos europeos» (Arrighi, 1999: 51). Así, por sus peculiares características, la inserción internacional china se denominó «Consenso de Pekín» y se caracterizó como «localista» y «multilateral», ya que respetaría las peculiaridades locales y la necesidad de cooperación interestatal para construir un nuevo orden internacional (Arrighi, 2007).

Los pasos recientes de estos movimientos de larga duración dan testimonio del avance chino y la consolidación del Imperio ruso. La dinámica del capital y el avance tecnológico permitieron que estos dos gigantes, separados y ajenos durante siglos, se aliaran en una superpotencia transcontinental. Frente a este coloso, se advierte el carácter atípico, excepcional y provisorio de la hegemonía europea sobre el mundo, lograda solo gracias al saqueo y la sangría de recursos y pueblos de África, América, Asia y Oceanía. Durante dos siglos, Europa se mantuvo dominante: desde la Revolución Industrial hasta el final de la Segunda Guerra Mundial. Correspondió al Ejército Rojo acabar con la hegemonía europea, cuya última manifestación fue el Tercer Reich. La guerra europea de 1914 a 1945 permitió a Estados Unidos —el país más favorecido por el colapso europeo— ejercer la hegemonía mundial, extendiendo bases militares por todo el planeta desde la Guerra Fría. Sin embargo, los costos de reclamar el monopolio de la violencia global y de una sociedad ostentosa de consumo son elevadísimos e insostenibles (Arrighi, 1999: 391 y ss.). La tendencia parece ser que acabará imponiéndose el coloso euroasiático, lo que abriría innumerables oportunidades para las antiguas colonias europeas y estadounidenses en América Latina, África, Asia y Oceanía, y permitiría a Europa librarse del secuestro impuesto por el Pentágono a través de la OTAN, corriendo el riesgo de que, al no hacerlo, naufrague con Estados Unidos.

2. TECNOLOGÍA Y VÉRTIGO DEL FUTURO

Marx señala que la acumulación originaria se inició con el cercamiento de las tierras comunales a fines del siglo xv y el sometimiento de los campesinos libres: «la expropiación que despoja de la tierra al trabajador constituye el fundamento de todo el proceso» y, completa, «el preludio del trastocamiento que echó las bases del modo de producción capitalista se produjo en el último tercio del siglo xv y los primeros decenios del siglo xvi», fruto del «florecimiento de la manufactura lanera flamenca» (Marx, 2009: 897-898). Por su característica «originaria», podemos llamar «cercamientos» a todos los procesos de expropiación de los medios de producción que constituyen la acumulación de capital. A través de los cercamientos, el capital expropia los medios de producción de los trabajadores. Sin embargo, la acumulación primitiva no termina con esta expropiación. La violencia proveniente de la expropiación provoca una ruptura en la relación del trabajador con la naturaleza. Como observa Kohei Saito, «en los *Grundrisse*, Marx señala la misma “separación” entre productores y naturaleza

como un paso decisivo hacia el surgimiento de la sociedad burguesa moderna» y «la ruptura de la incesante interacción entre humanos y naturaleza después de la subsunción del proceso de trabajo al capital como rasgo central de la producción capitalista» (Saito, 2021). Una característica de esta ruptura es el cambio en la relación del trabajador con el tiempo. En los modos de producción pre-capitalistas, la actividad económica y la vida en sociedad se rigen por los tiempos de la naturaleza: el día y la noche; mareas; estaciones del año; tiempo de siembra y cosecha, etc. Las fiestas religiosas también están determinadas por la naturaleza (fases de la Luna, equinoccios, etc.), relacionando las deidades con la fertilidad, la siembra y la cosecha. La acumulación primitiva de capital, por tanto, expropia no solo los medios de producción, sino el propio tiempo del trabajador. La vida cotidiana, la jornada laboral y hasta los segundos serán secuestrados por el capital. No es casual que el avance del capital coincida con la diseminación del reloj, que será, por así decirlo, un instrumento de la lucha de clases (Thompson, 1995). Simultáneamente, el capital secuestra el conocimiento del trabajador (Bolaño, 2008). No es por casualidad que, según Marx, «de esta parte de la maquinaria, de la máquina-herramienta, es de donde arranca la revolución industrial en el siglo XVIII». La máquina herramienta representa la expropiación del conocimiento del trabajador por parte del capital:

Si observamos ahora más en detalle la máquina-herramienta o máquina de trabajo propiamente dicha, veremos cómo reaparecen, en líneas generales, aunque en forma muy modificada, los aparatos y herramientas con los que trabajan el artesano y el obrero manufacturero, pero ya no como herramientas del hombre sino de un mecanismo, como herramientas mecánicas (Marx, 2009: 899).

Sin embargo, aunque el origen de la máquina herramienta se encuentra en la actividad psicomotriz del trabajador, se vuelve autónoma y extraña ante él. La maquinaria, por tanto, consiste en la alienación del saber colectivo de los trabajadores preindustriales. Como dice Marx, «el número de herramientas con las que opera simultáneamente una máquina-herramienta se ha liberado desde el principio de las barreras orgánicas que restringen la herramienta de un trabajador» (Marx, 2009: 455). En suma, «todos los métodos para desarrollar la producción se trastruecan en medios de dominación y explotación del productor, mutilan al obrero convirtiéndolo en un hombre fraccionado, lo degradan a la condición de apéndice de la máquina, mediante la tortura del trabajo» (Marx, 2009: 804).

Sin embargo, como dijimos, los «cercamientos» representan todas las formas de expropiación de los trabajadores. El desarrollo científico y tecnológico augura un futuro propicio y prometedor, pero se desarrolla de manera oscura y, en ocasiones, catastrófica. Cada innovación tecnológica abre un nuevo coto de caza para el capital. Así, el cerco de las tierras comunales, las tierras de la Iglesia, las tierras del Nuevo Mundo, siguió, gracias a la invención del barco de vapor y el sonar, al cerco de los mares por la industria pesquera. Luego se expropió el espacio aéreo para uso aeronáutico, y el espacio orbital, para espionaje y telecomunicaciones. Sin embargo, la acumulación de capital no se restringe a la «naturaleza inorgánica» del hombre. El desarrollo de la medicina y la genética abre nuevos e inmensos campos de caza y expropiación. La secuenciación del genoma humano, el desarrollo de órganos y tejidos artificiales, biochips e implantes or-

gánicos, impulsados por el desarrollo de la microelectrónica y la nanotecnología, representan oportunidades inmensas y asombrosas para el capital. Y, en el cerco más reciente, se ha abierto la caja de Pandora de la mente humana, el refugio más profundo de nuestro cuerpo orgánico. Mediante la expropiación de la memoria, los secretos y los sentimientos humanos, el capital expropia la actividad neocortical, manipulando con éxito los deseos, las deliberaciones y las conductas humanas, cuyo ejemplo más notorio son los crímenes de Cambridge Analytical. Desde 1994, con la creación de la World Wide Web, se ha producido una revolución en el mundo de la vida cotidiana (Berger y Luckmann, 1995). De hecho, considerando como Berger y Luckmann (2003: 40) que «la realidad de la vida cotidiana se me presenta como un mundo intersubjetivo, un mundo que comparto con los demás», desde entonces el proceso de socialización ha estado mediado por dispositivos electrónicos (computadoras, celulares, tabletas, etc.) y redes sociales. La Generación Y es la primera en socializarse en una red. En definitiva, si bien la investigación científica y el desarrollo tecnológico abren inmensas perspectivas para el futuro del hombre, en la medida que están al servicio del capital, también se presentan como instrumentos de su explotación y dominación y, en el ámbito de la división internacional de jerarquías laborales y políticas mundiales, como instrumentos para el ejercicio del imperialismo y la hegemonía.

3. BREVE HISTORIA DE LA VIGILANCIA

Un sucinto recorrido histórico permite dimensionar mejor las potencialidades de las tecnologías de vigilancia. Paralelamente a la expropiación de los trabajadores de los medios de producción, el Estado expropia los medios de dominación civil y militar del «cuerpo administrativo» (Weber, 2002: 1059-1060). De esta manera, el sistema tributario moderno y el sistema censal moderno estarán al servicio de los intereses del Estado asociado al capital, ya que «la lucha permanente, en forma pacífica o bélica, de los Estados nacionales en competencia por el poder crean mayores oportunidades para el capitalismo occidental moderno» (Weber, 2002: 1047). Así, en 1625, Gustavo Adolfo modificó

el método de reclutamiento. Se introdujo un sistema en el que cada autoridad cantonal mantenía un registro de los hombres comprendidos entre los dieciocho y cuarenta años. El servicio militar duraba veinte años, pero normalmente solo un hombre de cada diez era alistado, además de existir exenciones por cargos o por familias [...]. Al resto del pueblo se les impusieron unos impuestos para proveer el equipamiento necesario. Este sistema produjo un ejército nacional de servicio prolongado muy grande, ya que disponía de unos 40.000 hombres; el primero de Europa (Rothenberg *apud* Paret, 1992: 58).

La estadística sería perfeccionada por el marqués de Vauban, junto con John Graunt y sir William Petty (Guerlac *apud* Paret, 1992: 88). Sin embargo, el control y la vigilancia no se restringen al ámbito social de los individuos, sino que están arraigados en su cuerpo y en lo más íntimo de su ser. En la era del hombre-máquina, el cuerpo humano está sujeto a una violencia y disciplina brutales. Michel Foucault señala:

El gran libro del Hombre-máquina ha sido escrito simultáneamente sobre dos registros: el anatómo-metafísico, del que Descartes había compuesto las primeras páginas y

que los médicos y los filósofos continuaron, y el técnico-político, que estuvo constituido por todo un conjunto de reglamentos militares, escolares, hospitalarios, y por procedimientos empíricos y reflexivos para controlar o corregir las operaciones del cuerpo. Dos registros muy distintos ya que se trataba aquí de sumisión y de utilización, allá de funcionamiento y de explicación: cuerpo útil, cuerpo inteligible. Y, sin embargo, del uno al otro, puntos de cruce. *L'Homme-machine* de La Mettrie es a la vez una reducción materialista del alma y una teoría general de la educación, en el centro de las cuales domina la noción de «docilidad» que une al cuerpo analizable el cuerpo manipulable. Es dócil un cuerpo que puede ser sometido, que puede ser utilizado, que puede ser transformado y perfeccionado (Foucault, 2002: 133).

Este proceso, proporcionado por la dinámica de acumulación de capital y expropiación de los medios de producción, es paralelo a la fragmentación del trabajo del artesano en simples movimientos y su sustitución por la máquina herramienta, por tanto, paralelo al desarrollo de la mecánica. La técnica es expropiada por el capital tanto en su aspecto cognitivo como corporal. Los movimientos ya no pertenecen al hombre, sino a la máquina, y aquel se convierte en siervo y apéndice de esta.

Sin embargo, el avance del control y la vigilancia continúa y se acelera, ya sea en la omnipresencia del Estado, plasmada por Kafka en *El proceso*, bajo la forma del panóptico (Foucault, 2002), o en la «visión global» de Virilio, donde finalmente el tiempo subyuga la geografía. De hecho, la racionalización e instrumentalización de la vida cotidiana también se manifiesta espacialmente, a través de reformas urbanas como la acometida por Haussmann en París. El espacio urbano está meticulosamente dividido, organizado y vigilado, y el movimiento de personas, controlado. Posteriormente, el desarrollo de la administración como disciplina al servicio del capital, combinado con el uso de la estadística y las nuevas tecnologías, alcanzó un nuevo y oscuro nivel en el Estado totalitario. La instrumentalización de las tarjetas perforadas de IBM para administrar el holocausto (Black, 1999) es el ejemplo más terrible de este proceso, pero no el único. De hecho, en el Estado totalitario, cada individuo se convierte en un espía potencial. Se establece una cultura de vigilancia y control. El Estado totalitario inspirará el libro *1984* de Orwell, proporcionando la metáfora perfecta del mundo contemporáneo, salpicado de cámaras de vigilancia, tarjetas electrónicas, equipos electrónicos con GPS y drones. Sin embargo, las tecnologías que sirven para la vigilancia y el control también sirven para el castigo, la violencia, la mutilación, la muerte y la desintegración (en los casos en que no se encuentran ni rastros de las víctimas). Ya no es necesario que Josef Kafka sea calumniado, ya que está permanentemente vigilado y aún proporciona la información que el Gran Hermano extrae.

El avance del neoliberalismo, de la acumulación flexible, de la precariedad del trabajo y de la descartabilidad de la mano de obra creó, a partir de la década de 1970, el ambiente propicio para la difusión del autoritarismo y la cultura de la violencia. Aunque no existe una trayectoria única y lineal, el culto y la cultura de la violencia se ha extendido y progresado en todo el mundo en las últimas décadas, en paralelo con el avance de las tecnologías de control y vigilancia. La *world wide web* de las computadoras (y celulares, tabletas, etc.) y las redes sociales difunden la cultura de la violencia, propiciando una red planetaria de control y vigilancia:

Hoy ella [la violencia] se retira a los espacios subcutáneos, subcomunicativos, capilares y neuronales, adoptando una forma microfísica, que puede ejercerse incluso sin la negatividad del dominio o la enemistad. Pasa de lo visible a lo invisible, de lo frontal a lo viral, de lo bruto a lo medial, de lo real a lo virtual, de lo físico a lo psíquico, de lo negativo a lo positivo, y se retira a los espacios subcutáneos, subcomunicativos, capilares y neuronales, de modo que surge la impresión de que habría desaparecido (Han, 2019: 7).

Estas nuevas condiciones socioeconómicas y culturales favorecen la externalización de las actividades militares y el surgimiento de empresas militares privadas. La banalización de la violencia y la militarización del mundo civil promueven el surgimiento de un nuevo tipo de «soldado»: el mercenario digital. Internet, los *games*, los juegos en red, ofrecen el entrenamiento militar necesario para formar un ejército irregular. En la televisión, en el cine y, especialmente, en los juegos electrónicos, se difunden enemigos que eliminar (rusos, musulmanes, zombis, «terroristas», alienígenas, etc.) y la técnica más valorada: el *headshot* (Phillips, 2018). Una cosa parece segura: las amenazas a la sociedad de vigilancia no llegan transportadas en submarinos nucleares, aviones invisibles o misiles hipersónicos, sino en los más transnacionales e instantáneos, eficientes, crueles y perturbadores *bytes*.

4. TECNOLOGÍAS DE VIGILANCIA Y SUBORDINACIÓN ESTRATÉGICA

Comparado con el periodo relativamente pacífico de la Guerra Fría, cuando la llamada «destrucción mutua asegurada» (MAD) impuso límites a las aventuras bélicas de las grandes potencias, el futuro está precipitando una procesión de tensión y violencia sin precedentes. La crisis permanente del capital y la precariedad del trabajo dan lugar a la principal característica del neoliberalismo: su preferencia por gobiernos autoritarios. Además, la crisis de hegemonía, representada por la decadencia de Estados Unidos y el ascenso de China, exigen el trabajo de la vieja partera. Así, las tecnologías de vigilancia, control y castigo (Foucault, 2002), desde la mutilación y muerte hasta la desintegración del «enemigo», están a la orden del día. No en vano, la bibliografía sobre el tema es inmensa y crece día a día. Además, las cadenas que sujetaban a Prometeo se han roto, y la velocidad con la que se desarrollan nuevos recursos tecnológicos asombra y postra. En la imposibilidad de agotar el tema, examinamos el aspecto que nos parece crucial y que presenta la mayor virtualidad de las tecnologías de vigilancia. Luego esbozaremos los aspectos económicos de la aplicación militar de tales tecnologías y, finalmente, las posibles formas de afrontar el déficit tecnológico.

Las tecnologías de vigilancia actuales son equipos para extraer y procesar inmensas cantidades de información digital y sistemas de vigilancia mediante cámaras fijas, móviles y, en particular, drones: «Poco después de la guerra, los británicos decidieron renunciar a algunas de las armas clásicas e invertir en la logística de la percepción: películas de propaganda, pero también materiales de información, detección y transmisión» (Virilio, 1994). La era de la guerra digital comienza en el periodo inmediatamente posterior a la Guerra Fría. De hecho, la Guerra del Golfo inauguró la guerra a distancia, con el uso masivo de imágenes

satelitales y misiles guiados. Las oportunidades comerciales de la guerra digital han resultado fructíferas y han recibido inversiones colosales desde entonces. A las imágenes satelitales se agregó información del GPS (Sistema de Posicionamiento Global), Google Street View y otras tecnologías (como Pokémon Go). Tales tecnologías, vinculadas a computadoras personales, teléfonos celulares, tabletas, tarjetas de crédito, entre otros equipos, tienden a reconfigurar el entorno en el que se libra la guerra contemporánea. En la Guerra Fría, la dimensión de la profundidad surgió con los movimientos revolucionarios y de liberación nacional. Carl Schmitt señala:

En función de su irregularidad, el partisano cambia las dimensiones, no solo de las operaciones tácticas, sino también de las operaciones estratégicas de los ejércitos regulares. Aprovechando las condiciones del terreno, grupos relativamente pequeños de partisanos pueden paralizar grandes masas de tropas regulares (Schmitt, 1966: 97-98).

La guerrilla se sumerge en lo más profundo del tejido social, y en él se pierde. Sin embargo, las tecnologías de vigilancia antes mencionadas tienden a anular esta profundidad: para las modernas máquinas de visión, no existe profundidad en la que no consigan ver. El carácter bidimensional de la guerra, representado en las coordenadas trazadas en la Guerra del Golfo, es reemplazado por el seguimiento tridimensional y cuatridimensional del enemigo. El objetivo ya no es un edificio en las coordenadas X e Y, sino el «terrorista» T, en el piso N y, eventualmente, en el instante I. Por tanto, las tecnologías de la información no solo consiguen anular o disminuir la profundidad del campo de batalla: permiten predecir, con un alto índice de precisión, dónde estará el «enemigo» en un futuro próximo. Otro aspecto igualmente oscuro caracteriza la guerra contemporánea: los conflictos bélicos interestatales están disminuyendo y la guerra contemporánea es cada vez más un fenómeno anónimo y difuso. La precariedad del trabajo y el descarte de mano de obra ponen a disposición del capital y del Estado contingentes crecientes de «soldados». Sin embargo, estos ya no necesariamente se presentan como agentes uniformados. En la guerra contemporánea, para luchar contra un enemigo irregular, el «soldado» también es irregular, ya que necesita sumergirse en el mismo tejido social que su objetivo. Ante condiciones económicas y sociales cada vez más excluyentes y crecientes limitaciones al cambio político por vías democráticas, proliferan también los candidatos a enemigos del capital y del Estado.

A MODO DE CONCLUSIÓN: TECNOLOGÍAS DE VIGILANCIA Y DÉFICIT ESTRATÉGICO

Desde la Revolución Industrial, la técnica y la tecnología (es decir, la técnica que incorpora la investigación científica, especialmente a partir de fines del siglo XIX) acompañan la dinámica del capital. Por tanto, los desarrollos técnicos y tecnológicos exigen cantidades crecientes de capital (recursos financieros, conocimientos, patentes, instalaciones de fabricación, laboratorios, etc.) y el dominio de una mano de obra cualificada. Ni el capital ni la mano de obra están disponibles y, por consiguiente, son objeto de crecientes disputas. Las disputas involucran tanto al propio capital en forma de competencia intra e intersectorial

como a los aparatos estatales. Así pues, los desarrollos tecnológicos nunca son un regalo del mercado. Sin embargo, condiciones excepcionales pueden estimular la apuesta de un país por su propia industrialización y, por tanto, también por el desarrollo tecnológico, cuyo caso emblemático es el que aporta la crisis de los años treinta y la guerra europea (1939-1945). Sin embargo, la oleada desarrollista que terminó en Brasil a principios de la década de 1980 resultó en una profunda crisis hiperinflacionaria, exacerbada por la repentina adopción de la agenda neoliberal del Consenso de Washington. Es sabido que los países periféricos —como los ibéricos e iberoamericanos— se enfrentan a graves dificultades para promover el desarrollo. Estas dificultades resultan del carácter subalterno de sus clases dominantes y élites tecno-burocráticas, más proclives a pedir migajas al gran capital internacional y a las potencias hegemónicas que a enfrentarse a los riesgos económicos, políticos y sociales del desarrollo económico autónomo. En el caso de Brasil, como observó Florestan Fernandes, los capitanes de la burguesía brasileña, «despojándose de las ideologías y utopías adquiridas de los modelos clásicos de revolución burguesa», abandonaron «los caprichos reformistas y asumieron, sin vacilaciones, la defensa del único capital que les quedaba: la capacidad casi ilimitada de ajustar las condiciones sociales y económicas a las exigencias del capital internacional» (Fernandes *apud* Sampaio, 1999: 429).

Por lo que respecta a las tecnologías de uso militar, a la peculiaridad del aparato militar se suma la subalternidad de las burguesías internas. El caso de Brasil, una vez más, es ejemplar. Las fuerzas armadas brasileñas son un subproducto de la conquista colonial portuguesa y se desarrollaron, después de la conquista de la independencia, como fuerzas coloniales internas, aprestadas para el control social y garantes de la continuidad de la depredación colonial en el inmenso territorio cuya ocupación fue acelerada, precisamente, por el golpe militar de 1964 y por el actual gobierno militarizado (Novais y Mota, 1996). Las fuerzas armadas brasileñas alternan el papel de garante último de la ocupación territorial con el golpe, lo que les garantiza tanto el papel protagónico en la depredación del país como los beneficios de la actividad parasitaria del presupuesto público.

Corriendo el riesgo de caer en generalizaciones, cabría afirmar que casi la mayoría de las fuerzas armadas de la periferia son anacrónicas e inútiles para defender la autonomía de las legítimas decisiones políticas nacionales y apenas sirven a las metrópolis que admiran y de las cuales dependen. En efecto, la sociedad pasó de disciplinar para el control y vigilancia para, actualmente, mutar a ser una sociedad de autocontrol y desempeño. De modo concomitante, la guerra que sigue y conforma dialécticamente esos cambios camaleónicos también se transformó con nuevos ambientes e instrumentos. Sin embargo, la mayor parte de los militares latinoamericanos continúa operando como en la era de la disciplina industrial. Se hipnotizan con la tecnología del armamento, obsoleta para la metrópolis, pero que ellos desean como símbolo de estatus e imagen. Inútiles para las exigencias del ambiente y condiciones de la guerra contemporánea, son apenas funcionales para proteger con firmeza las cadenas que mantienen a la región en la dependencia colonial. Las vendas del colonialismo epistemológico no les permiten ver que la tecnología que imaginan instrumental para defender la autonomía en realidad la compromete definitivamente. A su vez, la inteligencia estratégica

debe buscar, en ese ambiente virtual, anodino y líquido, las formas de operar el peligro que acecha. El enemigo puede ser un Estado, un lobo solitario o intereses financieros, cualquiera capaz de comprar los datos o algoritmos acumulados por empresas privadas como Google, Amazon, Netflix y demás. Pero la inteligencia estratégica no debe continuar considerando amenazadoras las reclamaciones de justicia social por parte de la sociedad.

El carácter depredador y parasitario, y el protagonismo político de las fuerzas armadas, asociado con la subalternidad de la burguesía nacional, explican la ligereza con que se aceptó la falacia de la incorporación civil de la tecnología militar (*spin off*). En palabras de Dagnino, «la idea derivada se basa en el supuesto de que la tecnología desarrollada para la producción de material de defensa puede tener aplicaciones para la producción civil» (Dagnino, 2008: 46). Aunque ocurrió en coyunturas específicas, el *spin off* es un fenómeno que no puede generalizarse. Además, en el caso de los países subdesarrollados, la importación de equipo militar tiene otras implicaciones nefastas para su soberanía. De hecho, la incorporación de productos de tecnología militar aumenta la dependencia tecnológica y estratégica del país importador respecto del exportador: se importa el producto tecnológico, no la tecnología subyacente, el conocimiento social de producción. Al importar el producto tecnológico, el país subdesarrollado se convierte en cliente de los insumos, repuestos y servicios técnicos del proveedor. Además, el proveedor impone restricciones al uso de sus productos y al intercambio del país con terceros por ser competidores o adversarios políticos y militares. Y, finalmente, a la hora de importar material bélico, también es importante, por emulación, la «forma de fuerza», la organización militar, la doctrina e incluso la caracterización del enemigo que justifica el uso de tales productos.

El capital no tiene interés en exportar tecnología y reducir el déficit tecnológico de sus clientes. Por tanto, reducir o superar el déficit tecnológico de los países periféricos es una tarea ardua y depende, en gran medida, de una coyuntura favorable. La crisis hegemónica que estamos presenciando puede ser una oportunidad para iniciar el proceso de desarrollo de nuevas tecnologías autóctonas de forma autónoma. El desarrollo de la tecnología requiere inversiones colosales en recursos materiales, especialmente en educación pública de calidad, en investigación científica y tecnológica y en la formación de mano de obra cualificada. Una vez más, el capital no está interesado en realizar inversiones que impliquen riesgos y rendimientos a largo plazo, ni superar la dependencia que rinda frutos. La superación o, al menos, la reducción del déficit tecnológico representa, por tanto, un colosal esfuerzo para los países periféricos, no solo económico, sino sobre todo político, para remover a las élites (económicas, políticas, militares y académicas) que tienen en la dependencia la garantía de su estabilidad y enriquecimiento parasitario. Además, debido a demandas sociales coyunturales, como la lucha contra el hambre y la pobreza, estos países enfrentan importantes limitaciones en su capacidad de ahorro e inversión: las urgencias del presente devoran las expectativas de futuro.

Los países periféricos no tienen otro recurso que la celebración de acuerdos de cooperación económica, política y militar entre ellos con objeto de inhibir la injerencia extranjera y, en particular, en el caso de los países sudamericanos,

la injerencia de la decadente potencia hegemónica. La región de América del Sur es cercada por dos océanos, cuenta con cordilleras y desiertos, regiones cálidas y gélidas, selvas y grandes ciudades; es rica en recursos minerales, en agua, en biodiversidad, en recursos alimenticios, proteínas, pero, sobre todo, en excelentes recursos humanos para desenvolver socialmente las tecnologías que le permitan alimentar a todos sus habitantes y ofrecerles la esperanza de un futuro por el cual valga la pena vivir. Su principal amenaza es la injerencia interesada de potencias extra-regionales que consumen el oxígeno del que la periferia precisa para aspirar a su futuro deseado de autonomía decisoria y justicia social. La grave y profunda crisis de hegemonía internacional, que ya produce guerras y crisis económicas, trae consigo incertidumbre, grandes riesgos y serios peligros para los países que se alineen con uno u otro lado de la pugna internacional. No obstante, también es una ventana de oportunidades, como aquella que busca, a través de la cooperación regional y la priorización de las relaciones sur-sur, una posición que se aleje del calor producido por la fricción de las grandes potencias en conflicto y que consiga estratégicamente colocarse en una situación internacional de «no alineamiento pragmático».

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARRIGHI, Giovanni (1999): *El largo siglo XX*, Madrid: Akal.
- (2007): *Adam Smith en Pekín. Orígenes y fundamentos del siglo XXI*, México: Akal.
- BERGER, Peter L., y LUCKMANN, Thomas (1995): *La construcción social de la realidad*, Buenos Aires: Amorrortu.
- BLACK, Edwin (1999): *IBM y el Holocausto*, Buenos Aires: Atlántida.
- BOLAÑO, César R. S. (2008): «Sobre intelecto geral, capital, comunicação e conhecimento: uma leitura dos Grundrisse», *Revista de Economia*, vol. 34, pp. 35-49.
- DAGNINO, Renato (2008): «A revitalização da indústria de defesa brasileira: uma contribuição ao processo decisório», *Carta Internacional. Junho de 2008* (disponible en <https://cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/download/439/199/1346>. Acceso en junio de 2022).
- DUROSELLE, Jean-Baptiste (2006): *L'Europe: Histoire de ses peuples*, Paris: Hachette.
- ELIAS, Norbert (2015): *El proceso de la civilización: investigaciones sociogenéticas y psicogenéticas*, México: Fondo de Cultura Económica.
- FARRINGTON, Benjamim (1961): *Ciencia griega*, Rio de Janeiro: IBRASA.
- FEBVRE, Lucien (2004): *El Rin: Historia, mitos y realidades*, México-Buenos Aires: Siglo XXI.
- FOUCAULT, Michel (2002): *Vigilar y castigar: nacimiento de la prisión*, Buenos Aires: Siglo XXI.
- GARCIA DOS SANTOS, Laymert (2003a): *Politizar as Novas Tecnologias: o impacto sócio-técnico da informação digital e genética*, São Paulo: Ed. 34.
- *et al.* (2003b): *Revolução tecnológica, internet e socialismo*, São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo.
- HAN, Byung-Chul (2017): *Sociedade do cansaço*, Petrópolis: Editora Vozes.
- (2019): *Topologia da violência*, Petrópolis: Editora Vozes.
- HEIDEGGER, Martin (2017): «La pregunta por la técnica», *Revista de Filosofía*, 5(1), pp. 55-79 [recuperado de vol. 5, núm. 1 (1958)].
- KALDOR, Mary (1976): «The Arms Trade and Society», *Economic and Political Weekly*, vol. 11, núm. 5/7.

- KANT, Immanuel (2017): «Idea de una historia universal en sentido cosmopolita», *Filosofía de la Historia*, México: Fondo de Cultura Económica.
- MARCUSE, Herbert (2001): *Guerra, tecnología y fascismo. Textos inéditos*, Medellín: Otraparte/Editorial Universidad de Antioquia/Fundação Editora da UNESP.
- (2005): *El hombre unidimensional. Ensayo sobre la ideología de la sociedad industrial avanzada*, Barcelona: Ariel.
- MARX, Karl (2009): «La llamada acumulación originaria», *El capital*, libro primero, t. I, vol. 3, México-Buenos Aires-Madrid: Siglo XXI.
- NOVAIS, Fernando A., y MOTA, Carlos Guilherme (1996): *A independência política do Brasil*, São Paulo: Hucitec.
- PARET, Peter (coord.; 1992): *Creadores de la estrategia moderna: desde Maquiavelo a la era nuclear*, Madrid: Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica.
- PHILLIPS, Amanda (2018): «Shooting to Kill: Headshots, Twitch Reflexes, and the Mechropolitics of Video Games», *Games and Culture*, 13 (2), pp. 136-152 (doi:10.1177/1555412015612611).
- PIRENNE, Henri (1992): *Historia de Europa. Desde las invasiones al siglo XVI*, México: Fondo de Cultura Económica.
- QIAO, Liang, y WANG, Xiangsui (2001): *Guerra senza limiti: L'arte della guerra asimmetrica tra terrorismo e globalizzazione*, Gorizia: Casa Editrice LEG.
- SAITO, Kohei (2021): *O ecossocialismo de Karl Marx: capitalismo, natureza e a crítica inacabada à economia política* [recurso eletrônico], São Paulo: Boitempo.
- SAMPAIO Jr., Plínio de Arruda (1999): «O impasse da «formação nacional», en José Luis FIORI (org.), *Estados e moedas no desenvolvimento das nações*, Petrópolis: Vozes.
- SCHMITT, Carl (1996): *Teoría del Partisano. Acotación al concepto de lo político*, Madrid: Instituto de Estudios Políticos.
- THOMPSON, Edward (2019): «Tiempo, disciplina de trabajo y capitalismo industrial», *Cos-tumbres en común (e-book)*, Madrid: Capitán Swing Libros.
- VERNANT, Jean-Pierre (1992): *Los orígenes del pensamiento griego*, Barcelona: Paidós.
- VIRILIO, Paul (1994): *A Máquina de Visão*, Rio de Janeiro: José Olympio.
- WEBER, Max (2002): *Economía y sociedad*, México: Fondo de Cultura Económica.

SUPERVIVENCIA DE LA ESPECIE, ¿UN DESAFÍO DE LA INTELIGENCIA?

María del Carmen ESTUPIÑÁN
Mónica PABÓN

Lo esencial es invisible a los ojos.

Antoine de SAINT EXUPÉRY, *El principito*, 1943

La inteligencia estratégica se ha relacionado con planes, tácticas y estrategias, con el arte de dirigir operaciones militares y policiales, o con temáticas que requieren conocimientos concretos, análisis de datos, codificaciones cuyo nivel de confidencialidad está restringido a autoridades de gobierno, y con componentes de la seguridad y defensa nacional e internacional de los Estados. En el último tercio del siglo pasado, la inteligencia estratégica despunta como objeto de tratamiento especializado en el ámbito institucional, con una cobertura más amplia bajo los paradigmas de control y orden, para responder a las denominadas amenazas tipificadas como riesgos naturales y antrópicos, pero también debido al impulso del desarrollo científico y tecnológico, la investigación y la creatividad en las diversas disciplinas del quehacer humano. En la actualidad, se ha extendido la aplicación de la inteligencia estratégica a la administración empresarial y los negocios en varios aspectos de la gestión con objeto de recabar información amplia y profunda del entorno, a la vez que se manejan y solucionan factores internos que eleven la competitividad para alcanzar un óptimo ejercicio gerencial.

El propósito de este artículo es ampliar y profundizar la valoración y uso de esta categoría como eje de discernimiento, a manera de metodología de preparación para la toma de decisiones, a la luz de la previsión analítica, producto y consecuencia del conocimiento general de la historia, de las tendencias políticas, los enfoques de la economía, los usos de las tecnologías, los constitutivos culturales, los comportamientos sociales y su relación con la naturaleza; esto es, la experiencia humana y sus múltiples manifestaciones. Para el tratamiento de cada uno de los aspectos, se ha de sensibilizar sobre la importancia de esta sustancial búsqueda encaminada a la solución de conflictos. Sin embargo, se

debe tomar en cuenta que todo análisis sobre el presente es relativamente lógico, pero uno sobre el futuro no cuenta con el imperativo del carácter complejo y diverso de la realidad: apenas se supone, por contingencia, que algo podría ser. Empero, no existe una dirección única en la construcción del devenir. Es básico adquirir información, procesarla, profundizar en el conocimiento del engranaje de la situación social y en el análisis del entorno particular de intervención, además de orientar a los conductores y gestores en la toma de decisiones de la organización.

A determinados momentos del desarrollo productivo, del comercio y consumo, corresponden formas de organización social y de expresión estatal. Las fuerzas productivas heredadas constituyen la materia prima de la política y sus manifestaciones. Por ello, examinar las relaciones económicas y actuar en ellas se presenta como el componente más importante en la gestión de la inteligencia estratégica, sin dejar de considerar otros factores de relevancia o simpleza. La función de la inteligencia estratégica consistiría entonces en alcanzar, con el uso de tecnologías de vanguardia, proposiciones que expresen con claridad una orientación conductora. En este contexto, es el ámbito económico el componente que se perfila como uno de los más importantes, sin dejar de lado los entrecruzamientos significantes y otros factores que revolotean como duendes la vida social y que deben ser incorporados por los gobiernos y organizaciones. La afirmación que sugiere que profundizar en el conocimiento de una problemática permite sensibilizar y convocar a asumir el compromiso de buscar alternativas valederas demanda identificar como esencial la inteligencia estratégica. La economía mundial ha redefinido lo nacional e internacional. La producción de mercancías se realiza ya no solo en lo local o internacional, sino también en procesos globales. La deslocalización territorial genera productos finales que no son de un país específico, aunque la regulación de los gobiernos y sus instrumentos siguen siendo nacionales (Castillo, 2021: 158). La distinción entre lo público y lo privado se vuelve cada vez más compleja. Estos inéditos componentes en la economía precisan de una nueva inteligencia estratégica, con un rol preponderante y especializado que coadyuve a la gestión de gobiernos y empresas.

El xx fue el siglo de dos guerras mundiales, numerosas locales y trascendentes hechos históricos, como la caída del Muro de Berlín, la disolución del bloque socialista, la conformación de la Federación Rusa y la creación de nuevos Estados. Hubo además guerras civiles e integraciones regionales. En este escenario, también se cuestionan las bases paradigmáticas de todas las formas de pensamiento social que hasta entonces constituyeron el referente de reflexión sobre la organización planetaria (Bolívar, 2008: 468). El campo socialista, que fue la denominación de una política de Estado que aspiró a ser la organización de una sociedad singular y superior, no logró ofrecer un destino diferente al presente capitalista. Adoptó características distintas al de sus previsiones originales y no alcanzó la superación del sistema capitalista. Admitiendo la conjetura de un capitalismo en su esplendor, no obstante, es manifiesta su incapacidad para tratar y resolver las demandas del crecimiento de la población y la satisfacción de las necesidades de reproducción básica de vida del ser humano: el alimento, la salud y los servicios básicos.

Por otro lado, es visible la extralimitación mundial en el manejo y distribución de los recursos que ofrece la naturaleza, por lo que resulta inconcebible e irracional la pretensión de resolver el problema, como señala el papa Francisco, prescindiendo de una gran parte de la población del planeta calificada como «descartable». Así pues, resulta imperativo discurrir sobre la necesidad de un orden social distinto, gestado desde condiciones para una vida digna, con derechos plenos para los pueblos, y converger hacia una nueva realidad. Cabe recordar que el inicio del mandato del expresidente George Bush coincidió con el del siglo XXI, que avizó como un siglo de guerras. Por su parte, transcurridas casi dos décadas, el secretario general de las Naciones Unidas, Antonio Guterres, en su mensaje ante el Foro Económico Mundial en Davos (2019), señaló que los desafíos globales se presentaban más integrados y las respuestas eran cada vez más fragmentadas, por lo cual, si no se conseguía dar la vuelta a ese escenario, íbamos a encontrarnos ante una situación desastrosa, pues la relación de las grandes potencias, Estados Unidos, Rusia y China, nunca había estado tan trastornada como ahora (Noticias Organización de Naciones Unidas, 2019).

Los desafíos para la inteligencia estratégica emergen de esta nueva realidad global y sus tensiones; de la ralentización de la economía, la inestabilidad de los mercados y los riesgos comerciales; del incremento de la deuda, las crisis financieras, el cambio climático, la migración y la digitalización, todos ellos problemas enfrentados de manera aislada. Bajo los efectos inexorables de este proceso mundial, los temas sensibles son afrontados desde distintas percepciones, pero priman estrechos intereses de sectores de poder. El tránsito hacia este emergente, caótico y violento mundo —precedido por la Guerra Fría con dos polos enfrentados y en un periodo de tres décadas bajo el ordenamiento hegemónico mundial occidental— exige precisamente propuestas y motivaciones correspondientes con la multipolaridad y el pluralismo entendido como factor de convivencia, colaboración, respeto a las diferencias, equilibrio y tolerancia. No obstante, se persiste en las orientaciones reflexivas que conservan hasta el presente las motivaciones ideológicas estrechas de esa confrontación. El principio de singularidad, a la vez que el de la pluralidad de la sociedad, preserva la protección de los Estados nacionales y fortalece el argumento incuestionable de la coexistencia de la diversidad de culturas y realidades sociales.

Durante este primer cuarto del siglo XXI, la humanidad transita hondos cambios en su desarrollo económico y de manera paralela vive serios estancamientos en zonas deprimidas del planeta. Fenómenos como la incidencia de la globalización, la sociedad de la información, aspectos relacionados con la gobernanza mundial, la inequidad entre Estados o los procesos de integración que inclinan la balanza hacia los polos de desarrollo muestran la necesidad de una convergencia pacífica en el tratamiento de conflictos e intereses (Brzezinski, 1998: 33). La economía mundial, sostenida por una organización global de la producción en red, no ha logrado que los Estados funcionen integrando la diversidad de intereses económicos y sociales en el objetivo de elevar el bienestar público. Por el contrario, las brechas del desarrollo se han incrementado, el estado de bienestar alcanzado por los ciudadanos europeos paulatinamente se va desvaneciendo. En el caso de ciertos países empobrecidos de Latinoamérica, se instrumenta el concepto del *buen vivir* como

retórica política-jurídica, producto, entre otros aspectos, de un fugaz periodo de ingresos económicos de importancia, debido al alto costo de los *commodities*¹ que lastimosamente no fueron aprovechados para cimentar un mercado interno, estimular procesos de industrialización con alta tecnología o impulsar la vocación agrícola y la diversificación de cultivos (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2013: 13). Por el contrario, se mantuvo el mismo modelo de producción primaria, provocando la migración de la población ante la falta de oportunidades y convirtiéndose paradójicamente en la fuente de ingreso de remesas de importancia para el sostenimiento económico de estas economías nacionales.

Una misma realidad vetusta se mantiene por décadas con antojadizos signos o colores para cada periodo de gobierno. Lo que vivimos es el agotamiento de este sistema, de esta forma de democracia, y la decadencia de quienes conforman estructuras de poder a escala mundial y conducen el proceso de las relaciones globales de Estados y naciones diversas (Castillo, 2013: 36). Por este motivo es imperativo deliberar estratégicamente sobre la necesidad de políticas estatales que permitan converger a una nueva realidad social que ofrezca una vida decorosa para los pueblos. La caducidad del poder se ha acentuado sobre todo en América Latina, que se destaca como la región que presenta altos niveles de criminalidad. Además de la pobreza, inmensas masas de la población están excluidas de servicios básicos, padecen una educación deficiente y carecen de salud, a lo cual se suman los desastres naturales y sus secuelas. En medio de todo esto, se profundiza y expande la feroz violencia derivada de la producción, distribución y circulación de drogas ilícitas (Tenorio, 2003: 25).

La política de responsabilidad compartida, convenida como política internacional para el control de sustancias sujetas a fiscalización y actividades correlacionadas, ha devenido para los países productores o de tránsito, integrados en el mercado ilegal, en escenarios sangrientos de batallas fratricidas, campos de entrenamiento del dolor, endurecimiento de la sensibilidad, cuestiones que conducen a la población a contemplar el crimen y la delincuencia como algo natural (Jife, 2012). Se inculca la aceptación, en el imaginario de la sociedad, de que correr el riesgo vital es inevitable para acceder a la cadena rentable de un negocio ilícito. Mientras tanto, al amparo de este mismo modelo, en los países con mercados de mayor consumo de sustancias ilícitas, los gobiernos destinan ingentes recursos para el tratamiento de la salud física y mental de la población afectada, así como para el control delictivo propio de esta actividad. Cabe destacar que el impulso de la política de desarrollo alternativo preventivo parte de un principio que salvaguarda a los habitantes de los lugares fronterizos con efectos para todo el país, al establecer la institucionalidad en el territorio y ampliar la presencia de organismos estatales, la estrategia de conducción nacional hacia la producción agrícola, y la dotación de servicios básicos y atención social, encaminando ciertamente al destino laboral y productivo de la comunidad en esas zonas geográficas (Registro Oficial, 2015; Restrepo, 2001).

¹ Son materias primas o bienes de nivel básico componentes de productos más complejos para la producción de bienes y servicios. Pueden ser petróleo, gas natural, carbón, metales preciosos, alimentos o carnes. Se adaptan al mercado bursátil.

Al presente, en este escenario complejo, es imperativo como objetivo estratégico el fortalecimiento de los Estados nacionales por constituir instrumentos políticos de los pueblos, cuyo carácter fundamental está determinado por la organización de sus economías, escenario del desarrollo de las colectividades a través de la reproducción de sus expresiones culturales, en las cuales también se reflejan sus desarrollos tecnológicos y científicos. Debe optarse por decisiones gubernamentales hacia la orientación de las inversiones e inserción en la red de producción y mercado mundial. La administración de una nación tiene elementos que perfilan su organización, entendida como la tensión de intereses contradictorios que se subordinan a aquellos que prevalecen hegemónicamente articulados al circuito de fuerzas internacionales.

La inteligencia estratégica es válida para comprender la naturaleza de los Estados. La globalización marca la tendencia hacia una política en todos los Estados nacionales para la gestación de nuevos espacios de interés mundial en el escenario estatal y sus mercados internos y vuelve ineludible reconocer la diversidad de formas de organización política, una de las cuales es la participación de los ciudadanos a través de formas electorales diversas. Desde los Estados desarrollados se ha gestado una inteligencia estratégica que ha delineado políticas de reordenamiento económico para garantizar su poder hegemónico y capacidad militar, como instrumento de los polos corporativos de conducción y control mundial (Brzezinski, 1998: 217). Sus prioridades determinan las temáticas de la agenda global y se refieren fundamentalmente a aspectos que pondrían en riesgo la «governabilidad». Su estrategia política presupone la preservación de intereses, aun cuando sean contrapuestos a los espacios particulares de cada país, y son presentados como tarea del conjunto de las naciones, convergentes de un interés planetario.

En este reordenamiento se perfilan otros intereses, los de países emergentes concurrentes hacia organizaciones regionales, que han persistido en conformar una visión en la que confluya el beneficio colectivo, en la formación de un pensamiento más hondo en relación con cada uno y el conjunto de los Estados. Asimismo, abogan por la reorientación de una política mundial que brote como tarea del conjunto y, en muchos sentidos, como estrategia común: la paz y seguridad mundiales, el respeto a la soberanía e integridad territorial, la no intervención en asuntos internos de otros países, el respeto al sistema social y la senda escogida por cada país, el desarrollo y la cooperación. De otro lado, las naciones latinoamericanas, sociedades empobrecidas, se ven marcadas por un momento singular que descompone su institucionalidad, a lo cual se suma la carencia estructural de agendas nacionales idóneas y la ausencia de políticas que identifiquen las necesidades primarias y proyecten su prosperidad.

Ante la insensibilidad y poca preocupación de los gobiernos por el bienestar de los pueblos, es fundamental y urgente que desde la academia se impulsen debates partiendo de la inteligencia estratégica y se consideren distintos modelos del Estado necesario en las condiciones presentes, como primer paso hacia su reestructuración y cuyo eje vertebrador sea la creación de condiciones económico-sociales para el bienestar social. Ofrecer este conocimiento y la capacidad de prefigurar escenarios servirá a mandatarios y líderes para evaluar y tomar

decisiones con certeza y autonomía. Debemos terminar con el estancamiento técnico, científico, productivo, y generar programas, actividades, tareas latinoamericanas plurales, dotadas de sensibilidad para abordar relaciones amplias con todos los países y regiones del mundo, basadas en la construcción de escenarios democráticos. Solo tenemos un tiempo conjunto si alcanzamos la identidad que nos corresponde: el diseño para dirigir un asunto que involucre la totalidad de pueblos, naciones y Estados, creando relaciones y vínculos que hagan factible algo más predecible en una estrategia global.

Sumado al hecho generalizado de la pandemia provocada por el virus Covid-19 y sus mutaciones que cambiaron sustancialmente la vida en el planeta con relación al tiempo precedente, las amenazas y riesgos tradicionales quedarán pendientes para asumir otras prioridades y planes en la atención gubernamental en todos los países del mundo. Derivaciones de este problema llevaron a atender con prioridad la salud de la población planetaria, postergando y ahondando el tratamiento de las fundamentales cuestiones de la economía de los Estados y de la mayor parte de las familias. Estos temas permanentes sobresalen y deben continuar teniendo preeminencia de preocupación, tratamiento y adopción de gestiones para enfrentarlos, pues ligados al instinto de sobrevivencia humana, prevalecen a los de las mutaciones del virus y sus secuelas. En contraposición, sectores de la élite corporativa, con ópticas darwinistas, sostienen que la eliminación selectiva de la población mundial podría mejorar las condiciones de vida: es una minoría conductora que ha perdido no solo el rumbo ético, sino que ha anulado su instinto de sobrevivencia (Báez, 2009).

El presente, en constante movimiento, reclama una mirada retrospectiva aguda, educativa y formativa sobre nuestro pasado como especie. En ese afán, es importante tratar de rescatar y potenciar las mejores experiencias para la formación de individuos y colectividades del futuro. Para ello, es necesario recuperar el legado de templanza de las distintas civilizaciones que han forjado el espíritu creador de los pueblos a través de monumentales creaciones. La transición de la era analógica a la digital y los extraordinarios aceleramientos en la adopción de nuevos regímenes laborales han transfigurado una realidad antes solo señalada en la narrativa fantástica de la ciencia ficción. Internet y su potencial, las nuevas ingenierías en los sistemas de comunicación, los avances sorprendentes de la inteligencia artificial, la robótica, entre otros, han transformado inconmensurablemente la vida humana. De la sociedad industrial nos trasladamos a un nuevo escenario universal cibernético que se extiende vertiginosamente a todo el orbe, que procura flujos de datos, noticias, información sobre las diversas disciplinas de interés de manera inmediata, y comunica sobre acontecimientos mundiales en tiempo real. La comunicación fragmentada y descentralizada de las épocas precedentes cambió sin retorno hacia renovadas formas de interacción individual y colectiva (Stone, 1992: 511).

Los avances de la tecnología, internet, el *software* de proceso de datos en sus extensiones más variadas, la era virtual y más, transformaron el espacio físico a nuevas coordenadas geográficas. Solo se precisa hurgar en ellas para encontrar la inconmensurable información, quedando en el museo de la prehistoria el mito aquel que prohibía comer la manzana del conocimiento. Incumbe

a los analistas de inteligencia estratégica discernir y discriminar esa información, hacer esfuerzos en la creación de habilidades de selección para el proceso analítico que debe estar orientado desde la planificación, incorporando factores de tiempo y espacio. Las redes digitales de ámbito local e internacional proporcionan superioridad a la sociedad que disfruta de mayor acceso a estas tecnologías de la información y comunicación frente a quienes lo obtienen de modo limitado. Sin embargo, y a la vez, se impone la unificación acrítica, desprovista de singularidad, una especie de deformación de la representación de la realidad hacia un metarrelato presentado en el ciberespacio con sobreabundancia de información.

La inteligencia estratégica debe sostenerse en las tecnologías de información y comunicación que ofrece la modernización de la gestión administrativa y organizacional, tanto en las estructuras gubernamentales como privadas, para mejorar procesos, reducir tiempos, recortar plazos y visibilizar acciones. Son herramientas de uso cotidiano imprescindible para el trabajo y la difusión. Los sistemas de signos, códigos, lenguajes en la comunicación, las representaciones mentales con sentido ficticio sobre sociedades futuras con características negativas causantes de la alienación humana, adquieren cierto valor preponderante, pues advierten síntomas de fisuras que resquebrajan el tejido social, lo cual exige examinar los efectos de ese sistema de valoraciones.

Además de la gnoseología, que invoca principios y fundamentos referentes a distintos momentos de la historia humana y a sistemas de conocimiento levantados desde condiciones variadas determinadas por la naturaleza (la topografía, el clima, niveles bióticos) e influidas por la cultura, la experiencia humana ha registrado «la memoria que quedó escondida en la tierra que cubren los monumentos» (Ortiz, 2009: 11) y la palabra oral transitando a la escrita como representación material de la memoria de los pueblos. Las composiciones étnicas que tiene raíz en cada escenario natural, medioambiental propio, y se expresan en manifestaciones culturales, prácticas comportamentales, valoraciones éticas y estéticas diferentes, apreciadas en la rueda evolutiva de la historia de los pueblos y, en distintos momentos, absorbidas o fundidas por otras culturas dominantes, que también se han expresado en el auge y caída de civilizaciones, están marcadas por el pulso de la tecnología que determinan momentos distintos del devenir. Las disímiles formas de pensamiento y cultura se han transformado con la revolución informática que las ha integrado. Para las diversas inquietudes se ofrecen infinidad de saberes, inaugurando así un mundo virtual que va forjando características sociales nuevas. Parecería que la revolución informática determinará otras manifestaciones humanas.

El núcleo central de la civilización occidental ha dejado atrás los principios fundamentales que le dieron origen: la libertad, igualdad y fraternidad han sobrevenido en su contrario, el monopolio transnacional, la desigualdad y la hostilidad, odio o enemistad. Vivimos una crisis que coloca a la población planetaria en un escenario caótico y desordenado, con incertidumbre en su desenlace, aunque emergen indicadores sigilosos que anuncian otro destino, y quizá es el momento de plantear nuevos retos para el mundo. La inteligencia estratégica puede advertir el estado de distopía inoculado que manipula amenazando con miedo

e inseguridad a las distintas generaciones; también puede profundizar sobre la situación de muchas ciudades convertidas en depósitos de desechos tóxicos, de grandes extensiones de tierra fértil transformadas en cementerios o sobre la contaminación ambiental que provoca cambios perjudiciales en el medio ambiente. Se suma el abuso en el uso de pesticidas que han destruido mortalmente flora y fauna. La edificación de costumbres ecológicas sigue siendo una empresa visible: invertir con urgencia en planes de desarrollo persistente en las naciones para proteger sus fuerzas productivas. Nos abastecemos con recursos vitales aprovechando los productos de las biosferas anteriores. No debemos olvidar que el agua pura, el oxígeno del aire y la productividad de los suelos son resultado de la interacción de cientos de miles de especies de plantas, animales y microorganismos que integran los ecosistemas. Es necesario empeñarse en la protección integral y el tratamiento sistemático de tierras desertificadas, tratarlas como la vida misma, impulsar conscientemente la ecología circular y explorar el camino de un ecosistema benigno. También hay que invocar convicciones integrales en lo institucional, con aplicación de recursos legales y acciones que protejan multidimensionalmente el entorno ecológico (Santos, 2005: 43); emplear modelos de producción y formas de vida que propicien el ahorro de recursos, emplear tecnologías y producciones de reciclaje en resguardo del terruño. El nivel de vida de los hombres no debe elevarse agotando la naturaleza, sino tomando medidas para preservar y reproducir las condiciones de existencia de los reinos vegetal y animal.

La excesiva explotación del planeta cobra mayor relevancia cuando advertimos que no solo el armamento convencional, sino además investigaciones de naturaleza química y biológica tienen un fin no orientado a la superación de la medicina y resolver condiciones de enfermedad: son pruebas perversas de laboratorio para la elaboración de bacterias y virus letales con fines de exterminio en la guerra destructiva. Investigaciones médicas cuestionan «la perversa idea de utilizar agentes infecciosos para efectos similares a los de las grandes epidemias [...] desde hace muchos años y existen descripciones en distintos periodos de la historia» (Del Río Chiriboga y Franco Paredes, 2001). La ONU impulsa la cooperación internacional en el ámbito de las actividades biológicas con fines pacíficos en el marco de la Convención sobre las armas biológicas.

Las ciencias posibilitan procesos que determinan y modifican la vida hasta límites inimaginables e intervienen en la estructura genética de los seres vivos: trasplante de órganos, control y generación de infinidad de enfermedades, prolongación de la vida, modificación del entorno natural y demás. Toda la infinidad de riesgos, problemas e interrogantes que plantea el desarrollo de la ciencia ha puesto también en juego el límite al que puede llegar la sapiencia humana. Las ciencias dieron al hombre un nuevo poder: transformar las progresiones de la materia viva, de todas las especies vivientes, incluida la propia (Barreto, 2002: 508). Por ello surge el imperativo de una reflexión ética que permita la ampliación de los logros científicos en beneficio de la humanidad, que salvaguarde su integridad, en el presente y en el futuro de nuevas generaciones, y custodie el medio ambiente, condenando el uso indebido del saber como instrumento de dominación política, económica y social. La bioética se inspira en

la abstracción elevada de la conciencia, en la naturaleza simbiótica de la razón profunda, conmovida desde su fuente primaria para reflejar la prueba de la inteligencia del ser humano y reclamar una única razón: ¿cómo ofrecer alternativas de existencia a conglomerados humanos que se desplazan en la búsqueda de mejores condiciones de vida? Este interrogante pone a prueba la mente y su sentido moral o ético arraigado en el tallo encefálico que dirige la función básica: instinto y biorritmo, latidos del corazón y respiración que palpitan física, mental y emocionalmente.

Se afirma que las batallas humanas del siglo XXI se darán en el campo del conocimiento y la información. De ahí que los conductores de las organizaciones deban contar con fuentes primarias y procesadas para analizar, evaluar y tomar decisiones que protejan a quienes dirigen. Un pensamiento estratégico que procure nutrirse de múltiples, heterogéneos, diversos, incluso contrapuestos enfoques y comprensiones de la realidad hasta concretar planes coherentes, políticas de corto, medio y largo plazo y gestiones prácticas para Estados y organizaciones, reclama también forjar procesos educativos y formativos que preparen a individuos y colectividades para enfrentar inéditos momentos vinculados a la innovación tecnológica y nuevas formas de relacionamiento social. La inteligencia estratégica debe transitar hacia la formulación de propuestas con visión estructural de la economía y la sociedad, también con enfoque bioético. Ha de motivar la atención de los problemas globales urgentes —tasas de crecimiento y renovaciones tecnológicas trascendentes, incrementos sostenidos, competencias destinadas a la renovación técnica y al aumento de la productividad en el trabajo— e incorporar fuerzas productivas a operaciones programadas por el mercado y, asimismo, entre fuerzas productivas que lo recrean, particularizando las demandas de regiones y su singularidad.

Las estructuras de organización pública y privada, a la vez que el capital humano —mano de obra, aportes profesionales, técnicos, intelectuales, portadores de saberes acumulados en años de lecturas y experiencia, que pueden desatar y recibir factores productivos— deben ir adaptándose a la necesidad de reflexionar en tiempos extendidos, alejados de la gestión urgente. Se precisan no solo actualizaciones, sino mayor conocimiento para la toma de decisiones. El gran desafío de la inteligencia estratégica consiste en comprometer el esfuerzo de todos aquellos que puedan incorporar su atención, estudio, análisis y conocimientos para superar la visión destructiva de la especie humana. Estos tiempos novedosos se propagan y extienden, alentando entonces una nueva lectura sobre las circunstancias que nos determinan. La multiplicidad de ideas debe promover y encaminar esfuerzos por mantener la singularidad de los principios constitutivos de Estados, naciones y culturas, y en lo diverso reconocer una generalidad a la que se pueda confluír con cierta armonía. Enfrentamos hoy otro paradigma que atraviesa todos los componentes de la sociedad en lo político, económico, filosófico, educativo, biológico, que irrumpe convulsionado. Es un momento histórico que reclama otro lenguaje para comprender la especificidad de esta transición incontrastable y alerta sobre la vigilante protección de la sobrevivencia integral de nuestra especie.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BÁEZ, Oswaldo (2009): «El darwinismo social: utilización de la ciencia con fines políticos (II parte)», *Red Voltaire* (consultado en <https://www.voltairenet.org/article161755.html>).
- BARRETO VAQUERO, D.; PACHECO BASTIDAS, M.; DOMÍNGUEZ RODRÍGUEZ, F., y CRESPO, A. (2002): «La Bioética en el Ecuador», en R. FIERRO, C. HERMIDA, H. JARRÍN *et al.* (eds.), *El cóndor, la serpiente y el colibrí. La OPS/OMS y la salud pública en el Ecuador del siglo XXI*, Quito: Consejo Editorial, pp. 508-512.
- BOLÍVAR, Jorge (2008): *Estrategias y juegos de dominación*, Buenos Aires: Catálogos.
- BRZEZINSKI, Zbigniew (1998): *El gran tablero mundial*, Barcelona: Paidós.
- CASTILLO BUJASE, Alfredo (2013): *Política del poder financiero*, Quito: Fondo Editorial Letras.
- (2021): *Universalidad del capitalismo*, Quito: Fondo Editorial Letras.
- DEL RÍO CHIRIBOGA, Carlos, y FRANCO PAREDES, Carlos (2022): «Bioterrorismo: un nuevo problema de salud pública», *Revista de Salud Pública de México*, vol. 43, noviembre-diciembre (consultado en <https://bit.ly/3zetBOT>).
- HERRERA, Carlos (2021): «El papa Francisco, tras su operación: “Ni se me pasó por la cabeza renunciar”», *Herrera en la Cope. El papa con Herrera* (consultado en <https://bit.ly/5m5mbFG>).
- JUNTA INTERNACIONAL DE FISCALIZACIÓN DE ESTUPEFACIENTES (2012): *Naciones Unidas. Informe 2013*, Nueva York: Publicación de las Naciones Unidas (<https://bit.ly/3GDEZF9>).
- NACIONES UNIDAS (2022): «Armas Biológicas», *Desafíos globales*, Oficina de Asuntos de Desarme (<https://www.un.org/es/global-issues/disarmament>).
- NOTICIAS ONU (2019): *Ya no vivimos en un mundo bipolar ni multipolar, sino en una situación transitoria caótica* (consultado en <https://news.un.org/es/story/2019/01/1449922>).
- ORTIZ, Lenin (2009): *Cochasquí. El agua del Frente de la Mitad*, Quito: Fondo Editorial Letras.
- REGISTRO OFICIAL (2017): *Plan Nacional Integral y Control del Fenómeno Socio-Económico de las Drogas 2017-2021*, Quito: Registro Oficial, 26 de octubre.
- RESTREPO, Luis Carlos (2001): «La fruta prohibida: la droga como espejo de la cultura», *Cuadernillos para el Tercer Milenio*, Bogotá: Panamericana Editorial.
- SANTOS DITTO, José (2005): *Derecho ambiental*, Manta: Arroyo Editores.
- STONE, Allucquère Roseanne (1992): «Sistemas virtuales», en J. CARAY y S. KWINTER (eds.), *Incorporaciones*, Madrid: Cátedra, pp. 511-532.
- SECRETARÍA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO (2013): *Plan Nacional de Desarrollo, Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017*, Quito: SENPLADES.
- TENORIO, Rodrigo (2003): *Drogas, usos, lenguajes y metáforas*, Quito: El Conejo.

NUEVAS FRONTERAS ÉTICAS, POLÍTICAS Y SOCIALES PARA UNA INTELIGENCIA ESTRATÉGICA DEL FUTURO

María Dolores ORDÓÑEZ

INTRODUCCIÓN

La práctica de la inteligencia, como uno de los oficios más antiguos del mundo, en su acepción más simplificada se define como un ciclo que comienza con la planificación de prioridades u objetivos de recolección de información, establecidos por un sistema colegiado que puede ser un gobierno, un consejo administrativo empresarial, un conglomerado supranacional, o unidades operativas de cualquier índole, que luego de pasar por unos filtros de verificación y contrastación se convierten en fuentes fiables para la producción de análisis transversales mediante diversas metodologías y que, finalmente, derivan en un producto con valor añadido que puede expresarse en lo que comúnmente denominamos un informe de inteligencia, que permite la toma de decisiones complejas y la reducción de la incertidumbre en distintos contextos. Además, y como principios básicos, para que funcione como tal la inteligencia, tiene que ser oportuna, veraz y eficiente (Jiménez Villalonga, 2020). La producción de inteligencia, que puede ser utilizada para múltiples fines, es sin duda una forma de creación de conocimiento propia del ser humano que, entre otras cosas, tiene la característica exclusiva de permitirle anticipar el futuro y, sobre todo, le otorga, entre otras, la posibilidad de tomar las medidas suficientes para su propia reproducción y supervivencia. Es un privilegio de comprensión sobre su propia realidad que supera la de cualquier otra especie.

Cuando los escenarios o conflictos son más amplios y complejos, las variables más extensas y, por ende, la toma de decisiones más difíciles, el nivel de la inteligencia pasa a ser de operativo a otro más estratégico, pues involucra resoluciones que impactan a un espectro más amplio o en un lapso de tiempo más largo. Usualmente, sin embargo, la herramienta infinita de la producción de inteligencia es utilizada con fines relativamente reducidos frente al inmenso

potencial de que dispone. En efecto, pese a que la información y los análisis están cada vez más al alcance de los decisores, se elige muchas veces resolver nudos problemáticos y conflictos puntuales, fijar soluciones parciales, en el muy corto o mediano plazo, con el objetivo de mantener un cierto *statu quo*. Pocas veces se consigue desvanecer algunos asuntos primordiales en su origen. Prueba de lo anterior es que pese a disponer de ingentes cantidades de información como reportes de noticias en tiempo real, análisis especializados de toda índole, alertas de científicos y activistas a través del planeta, además de medios tecnológicos de punta, seguimos siendo testigos de guerras, hambre, desigualdad, contaminación de fuentes vitales, enfermedad y muerte, problemas de profunda raíz que cada vez se agudizan más. En ese sentido, nos podemos preguntar: ¿teníamos o tenemos la capacidad como seres humanos de tomar decisiones sobre ciertos eventos o prácticas humanas para paliar las consecuencias más nefastas y peligrosas para la especie? ¿Acaso estas situaciones son propias de una evolución de la humanidad en un planeta cada vez más poblado o podían de alguna manera evitarse, o al menos prevenirse y apaciguarse?

Esas preguntas que a primera vista pueden parecer muy ingenuas nos llevan a poner sobre la mesa una reflexión sobre el tipo de organización social, política y económica en cuyas manos se encuentra el poder y las decisiones, pues nos va conduciendo hacia un punto de no retorno en el que hoy se encuentra en riesgo la perpetuación misma de la especie humana (Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, 2021). En otras palabras, las fronteras éticas, sociales, políticas y culturales vigentes y que rigen al mundo ya no son viables para preservar a la humanidad. Aunque sin duda el ejercicio de la inteligencia no es la solución absoluta de tan compleja preocupación, sí recae sobre los decisores nacionales y mundiales la responsabilidad política y ética de elevar a la máxima expresión la exigencia de la capacidad cognitiva humana, desplegando todos los medios a su alcance para anticiparse a ciertas situaciones mediante la práctica del conocimiento y análisis de la información disponible y, de ese modo, intentar retrasar al máximo la extinción de la especie humana, o al menos asegurar su reproducción y sostenimiento en las mejores condiciones.

A la luz de la realidad social, política, cultural y económica que hoy vivimos a escala global, la reflexión que se propone a continuación consiste en analizar la importancia de la exigencia e inclusión de mecanismos éticos en el ejercicio y producción de la inteligencia estratégica, recobrando la legítima voz, regulación y control del poder de los decisores, así como las verdaderas necesidades de los beneficiarios finales de las decisiones: las sociedades. Asimismo, pretende buscar nuevos sentidos a las formas de organización política, social y cultural. En efecto, la comprensión de que la inteligencia estratégica no es un asunto de organismos cerrados y enclaustrados reside también en el fomento de una cultura política de participación y responsabilidad colectiva, y de veeduría de las acciones de los decisores. Esto supone apuntar algunos caminos de reflexión que permitan delinear propuestas de lo que entraña el ejercicio de la inteligencia estratégica del futuro en aras de asegurar la perpetuación de un planeta y sociedades habitables para toda la especie humana. Intentaremos, por tanto, responder a la siguiente pregunta: ¿cuáles son las nuevas fronteras, en sus dimensiones éticas, políticas,

sociales y culturales, que deberían diseñarse para asegurar que el ejercicio de la inteligencia estratégica propenda a la toma de decisiones en favor de las mayorías?

1. NUDOS CRÍTICOS PARA EL EJERCICIO DE INTELIGENCIA ESTRATÉGICA EN EL SIGLO XXI

Sin hacer un recuento detallado de las diferentes etapas históricas en la utilización de la inteligencia, cabe afirmar con cierta seguridad que ha sido propia tanto de civilizaciones occidentales como no occidentales. Sabemos que ha sido una preocupación clásica de todos los gobernantes y sistemas de poder, y sobre todo de sus aparatos militares, contar con información oportuna para combatir con antelación otros grupos de poder y asegurar así la dominación de unos pueblos sobre otros, en un afán predominantemente vital (Navarro Bonilla, 2004: 51). Los organismos dedicados a la inteligencia estratégica en el siglo XXI —para muchos, herederos de esta tradición bélica-castrense— son hoy entidades complejas cuyas actividades son de carácter reservado y muchas veces opacas, pero que sin duda juegan un papel relevante en la perpetuación del poder dentro del tipo de formación social y política vigente en el mundo: los Estados. No obstante, estos Estados, como forma de gobierno y distribución del poder que se organizan alrededor de un cierto tipo de ordenación social, política y territorial, dentro de unas fronteras determinadas, y cuyo eje central del ejercicio de este poder es la soberanía, se encuentran hoy enfrentados a nuevas lógicas de reparto de la autoridad y a nuevas formas de ejercicio de esta soberanía. Lo anterior es especialmente cierto por el peso preponderante del sistema global, que cuenta con instrumentos logísticos, tecnológicos y simbólicos que superan toda organización antes vista en la historia de la humanidad y en todas sus dimensiones: política, cultural, social y económica.

1.1. La lógica de acumulación en el siglo XXI

Como contexto general, apuntamos para empezar que el gran nudo crítico que afronta actualmente la práctica de la inteligencia estratégica en la mayoría de los países del mundo es haber desarrollado, desde mediados del siglo pasado, mecanismos humanos, logísticos y tecnológicos para ocuparse de problemas atinentes a la defensa, a la seguridad interior, a la gobernabilidad, al aseguramiento de las materias primas y a la estabilidad de la economía y de las finanzas públicas y privadas, bajo doctrinas y lógicas netamente nacionales. Esas doctrinas se consolidaron además bajo el manto del discurso de la seguridad en un sistema cuya lógica de perpetuación se basó en la acumulación de capital. En efecto, el fin de la Segunda Guerra Mundial (1939-1945) marcó un hito decisivo en la configuración de un nuevo sistema mundial. Las secuelas del trauma del nazismo, así como la terrorífica destrucción de las sociedades europeas, con su corolario de ruina económica, supusieron para Europa occidental un punto de quiebre dentro de su historial hegemónico (Harvey, 2004: 54). A partir de aquel momento, nuevas hegemonías se fueron perfilando, entre otras, la de Estados Unidos de América

por su papel decisivo en la guerra y posteriormente en la reconstrucción de Europa. Dentro de esa nueva configuración, se impulsó con más fuerza que nunca el sistema liberal capitalista en gran parte del planeta. En palabras del pensador británico David Harvey, «en el mundo libre, Estados Unidos se esforzó por construir un orden internacional abierto al comercio, al desarrollo económico y a la rápida acumulación de capital» (Harvey, 2004: 57). Al mismo tiempo, la confrontación de los bloques del Oeste y del Este durante la Guerra Fría, que se inició tras la guerra y se prolongó hasta el fin de la Unión Soviética y la caída del Muro de Berlín en 1989, marcó el inicio de nuevos juegos geopolíticos en los que «Estados Unidos se situó a la cabeza de los acuerdos de seguridad colectiva, utilizando a las Naciones Unidas, y aún más decisivamente alianzas militares como la OTAN, para limitar la posibilidad de guerras intercapitalistas» (Harvey, 2004: 56).

En ese entorno se consolidaron los marcos de actuación de la inteligencia pautados bajo los regímenes políticos, institucionales, legales y culturales de las formaciones estatales liberales, respondiendo de manera preferente a sus intereses específicos, poniendo de relieve conceptos acerca de la preservación de la seguridad nacional o, en ciertos casos, de la seguridad hemisférica, dentro de una lógica impulsada por la dimensión occidental del planeta, legitimada por un discurso de la defensa de la democracia y la libertad. Dicha lógica estaba lejos de ser descabellada en aquel contexto en que el mundo occidental había sido expuesto al horror de la guerra y del extremismo nazi. La tradición liberal, con su corolario de valores de libertad, progreso y prosperidad sobre los que se diseñó el mapa mundial, de acuerdo con las necesidades de expansión y desarrollo del capital, suponía la partición de los territorios en parcelas diferenciadas, regidas bajo normas propias que las distinguieran de otras, cuyo ejercicio del poder político social y cultural funcionaría bajo el concepto de soberanía y protección del territorio y de todo lo que representa el Estado: sus instituciones y sus símbolos. En palabras de Neil Smith, no es una coincidencia que «el mundo actual esté dividido en 160 o más Estados nación, y esto es tanto una necesidad del capital como una partición geográfica de la propiedad privada» (Smith, 2020: 123).

Sin embargo, desde el fin de la guerra el mundo ha cambiado, y la fase capitalista denominada por algunos pensadores como neoliberal, que se puso en marcha durante las últimas décadas del siglo XX, se ha visto claramente acelerada en las primeras décadas del siglo XXI. Así, la llamada globalización, especialmente en su versión económica, que consiste, entre otras cosas, en el aumento de los intercambios y flujos financieros, tecnológicos y de información, ha derivado en un mayor control del espacio y del tiempo, desdibujando así todas las concepciones de soberanía tal como se la conocía. Presenciamos hoy la apropiación de más capital a través de la liberalización del mercado, la reducción de las regulaciones estatales, la especulación financiera, pero sobre todo la utilización de la privatización de los bienes y servicios públicos como herramienta central para conquistar nuevos espacios geográficos. Las fronteras nacionales se ven rebasadas por esa compleja arquitectura global. La facilidad con la que se mueven los flujos financieros desde las últimas décadas del siglo XX dio pie a una nueva «lógica capitalista del poder» en la que, fundamentalmente, el poder estatal se puso al servicio del poder financiero. El modelo, impulsado por Estados Unidos y Gran Bretaña,

consistió en una importante ola de privatizaciones de bienes nacionales y comunales, reduciendo al máximo el rol de los Estados (Harvey, 2004: 67 y 142).

1.2. Fenómenos sin fronteras: los estragos de la globalización

De la mano de la globalización impulsada por ese mismo sistema neoliberal que fomentó la liberalización de las fronteras para el crecimiento del libre mercado, nos interpelan múltiples fenómenos que también han rebasado estos bordes y que han llevado a muchas poblaciones a estar expuestas a problemáticas integrales que ya no pueden ser atendidas por los Estados. A todas luces, ya no se pueden arrostrar problemas globales bajo lógicas nacionales. Así, vemos que las guerras ya no tienen como fundamental propósito la anexión o conquista de territorios en aras de ocuparlos de forma sedentaria, sino que, como señala Zygmunt Bauman, se trata de guerras relámpago que pretenden someter a las poblaciones mediante despojos y destrucciones violentas (Bauman, 2001: 15). Los conflictos que se desatan sirven para desequilibrar los mercados, pues lo que sucede en un lugar del planeta afecta a muchos otros por su dependencia en la producción y comercialización de materias primas o insumos, generando especulaciones financieras y monetarias. Bajo aparentes conflagraciones nacionales, se suman actores transnacionales cuyas intervenciones no son evidentes en primera línea. Muy a menudo, estos conflictos son seguidos de ajustes económicos, privatizaciones y recortes en el gasto social. Tal como señala Naomi Klein, las guerras o catástrofes que desatan las crisis y el desorden que generan son aprovechados para reforzar un sistema de libre mercado mediante medidas económicas drásticas que ella denomina «terapias de *shock*» (Klein, 2014: 335).

Asimismo, somos testigos del movimiento masivo de seres humanos de un lugar a otro como efecto de estas crisis económicas, sociales y humanitarias, que terminan desdibujando las previsiones sociales y económicas diseñadas en el seno de otras naciones que los acogen (Acemoglu, 2012). Las fronteras nacionales y la movilidad de las personas son marcadas de forma diferenciada según la procedencia geográfica, el origen étnico o religioso, lo que genera enormes brechas de desigualdad (Brown, 2015: 14). Observamos con preocupación la inmensa circulación de todo tipo de mercancías que por sus características llevan consigo complejas redes de violencia, corrupción y muerte, como son el tráfico de drogas, de armas, de minerales, pero también el tráfico de seres humanos para múltiples fines que ponen en evidencia la profunda descomposición del sentido más genuino de supervivencia y protección de la especie. Estos entramados criminales se dotan además de ejércitos armados al margen de los Estados que ejercen autoridad sobre franjas enteras de territorios, desfigurando así la noción de soberanía de los Estados, que pierden el control en el interior de sus fronteras (Mbembe, 2011: 24). También contemplamos con desasosiego cómo cada día salen a la luz las maniobras de gobernantes, en muchos casos legítimamente elegidos, en las que usan, manipulan, fraguan para sus intereses propios los fondos públicos o los mecanismos de la fuerza legítima del Estado —incluidos los servicios de inteligencia nacionales— o de la justicia para sus cálculos políticos y financieros (Mbembe, 2011: 25-26). Al mismo tiempo, percibimos la disolución cada vez mayor de la

organización política y del tejido social, con partidos políticos que no generan grandes adhesiones y sindicatos que han perdido protagonismo; y asistimos a la privatización continuada del acceso a la educación y el conocimiento, que empobrece el diálogo y el debate con capacidad crítica y conduce a la polarización extrema de la opinión colectiva, atizada por los medios de comunicación, las redes sociales y la multiplicación de información falsa (Klein, 2014: 171). Frente a ello, surge la oferta descomunal de bienes de consumo que prometen una sensación de saciedad ante la incertidumbre y el miedo al porvenir (Colón Zayas, 2013: 8). Y en la misma proporción crecen las adhesiones a los partidos políticos o movimientos de ideologías extremas porque ofrecen soluciones milagro de seguridad y confianza para paliar esos sentimientos y emociones (Innerarity, 2020).

Vivimos en una era inmersa en un nuevo orden económico, caracterizado por prácticas comerciales ocultas de extracción, predicción y ventas, enormes concentraciones de riqueza, conocimiento y poder, un «nuevo *poder instrumental* que impone su dominio sobre la sociedad y plantea alarmantes contradicciones para la democracia de mercado», la expropiación de derechos humanos cruciales y el derrocamiento de la soberanía del pueblo (Zudoff, 2020: 8-9). Uno de los problemas más complejo y preocupante es el impacto irreversible de la contaminación en el hábitat planetario derivado de la obsesión ilimitada del progreso, que en los niveles actuales ya indica un punto de no retorno para la sobrevivencia de la civilización (RTVE.es, 2020). Asistimos impávidos a la extracción sin control de recursos naturales cuyos enclaves de producción se acompañan de zonas altamente conflictivas por el control de territorios; a la utilización de todo tipo de productos químicos en todas las áreas industriales, incluidas las alimentarias que consumimos día a día; a la emisión en el aire de insumos tóxicos; al deshecho en el mar de productos indestructibles y peligrosos; y a la destrucción de bosques, ríos y áreas esenciales para el equilibrio de la vida en la Tierra (Svampa, 2019: 12). Finalmente, advertimos la evidente vulnerabilidad a la que se ven expuestos nuestros cuerpos: enfermedades virales o sistémicas, causadas por la contaminación del aire y del agua, y fruto de los modos de vida que llevamos.

1.3. La no perpetuación de la especie: la necropolítica

En las circunstancias descritas, es necesario apuntar hacia el rol actual de los Estados que de forma patente se quedan cortos para abordar y paliar los efectos desenfrenados de la globalización bajo las lógicas de acumulación. Incluso nos atrevemos a ir más allá y plantear la hipótesis de que, en el actual modelo globalizado, los Estados, tan dependientes del juego de la economía y la finanza globales, se convierten en entidades funcionales para la perpetuación de este sistema de acumulación que catapulta a la humanidad **hacia** su inexorable destrucción. En palabras de Ulrich Beck, «la globalización presupone, por así decir, el permiso tácito para la globalización por parte del Estado nacional» (Beck, 1998: 84). El denominador común a todos los fenómenos que acabamos de describir es que impactan de forma diferenciada sobre las poblaciones, pues hay segmentos sociales o espacios geográficos que se ven más afectados que otros. El pensador camerunés Achille Mbembe pone de manifiesto cómo los fenómenos

que organizan la sumisión y eliminación de ciertas poblaciones no son casuales ni aislados. Demuestra la manera en que el poder, y especialmente el que produce la economía mundial global en pos de la acumulación, ejerce un tipo de soberanía basado en la facultad de decidir quién vive y quién muere de forma diferenciada. Mbembe nos propone un escenario extremo de lo que constituye en esta etapa de globalización el ejercicio del poder y los límites de la soberanía:

La expresión última de la soberanía reside ampliamente en el poder y en la capacidad de decidir quién puede vivir y quién debe morir. Hacer morir o dejar vivir constituye, por tanto, los límites de la soberanía, sus principales atributos. La soberanía consiste en ejercer un control sobre la mortalidad y definir la vida como el despliegue y la manifestación del poder (Mbembe, 2011: 7).

Bajo esta premisa, que va más allá del concepto de biopoder desarrollado por Michel Foucault y que nos planteaba la dominación del cuerpo mediante las instituciones regidas por los regímenes estatales, ciertos segmentos de población pueden ser desechados por las meras condiciones que los caracterizan. En el actual contexto de globalización, en el que se hacen más patentes las formas de acumulación mediante la desposesión tal como describe David Harvey, la forma más vigente del concepto de *necropolítica* acuñado por Mbembe es el de *necrocapitalismo* (Banerjee, 2008: 1548), que desarrolla con mayor detalle Subhabrata Bobby Banerjee y que pone especial énfasis en la forma en que el poder del sistema de acumulación es el que marca las fronteras de la vida y la muerte.

En ese sentido, los efectos del necrocapitalismo apuntan prioritariamente a las poblaciones que constituyen un obstáculo para la perpetuación y la acumulación de capital. Así, por poner ejemplos sucintos, se encuentran en el ojo del huracán la población de más edad que ya no es productiva para el sistema global, ya que sus gastos de salud y de pensiones constituyen un peso económico considerable para los Estados; muchas poblaciones indígenas que se oponen a la explotación de recursos naturales y que habitan territorios vitales en zonas propicias para la extracción de dichos recursos apetecidos por empresas transnacionales; las mujeres por el solo hecho de serlo en medio de sociedades patriarcales y machistas, y cuyas demandas de derechos de igualdad se contraponen a las necesidades de reproducción del capital (Segato, 2016); o las poblaciones étnica o culturalmente distintas en sociedades estructuralmente racistas.

Dentro de esta concepción entra necesariamente, tal como advertían Harvey y Smith, la desposesión de territorios y de sus poblaciones que conlleva destrucción, hambre y muerte, así como un desarrollo geográfico desigual para la perpetuación de la acumulación del capital, condición posibilitada por las lógicas coloniales e imperiales reeditadas en la era actual o, como las denomina Harvey, el «Nuevo Imperialismo»: esto es, nuevas formas de prácticas imperialistas que consisten en apropiarse, conquistar, invadir y saquear ciertos espacios geográficos para asegurar la supervivencia de los habitantes de otros. Harvey recurre a este concepto al analizar hazañas de corte imperialista como las intervenciones militares a inicios del siglo XXI en países y regiones lejanas a los centros hegemónicos, cuyo propósito era «asegurar y promover los dispositivos institucionales externos e internacionales que hacen funcionar las asimetrías en las relaciones de intercambio en beneficio de la potencia hegemónica» (Harvey, 2004: 139). Estas intervenciones hoy en día no

solo son de índole militar, sino que se expresan también bajo políticas expansionistas de corte económico que, bajo la presión institucional de organismos internacionales, obligan a las aperturas de los mercados y al desmantelamiento de las barreras proteccionistas. Así, el «libre comercio y los mercados de capital abiertos se han convertido en medios primordiales para primar a los poderes monopolistas basados en los países capitalistas avanzados que ya dominan el comercio, la producción, los servicios y las finanzas en el mundo capitalista» (Harvey, 2004: 139).

De acuerdo con este análisis, puesto que sostenemos que los Estados responden a la lógica global de acumulación de capital y de la permanente búsqueda de oportunidades para hallar soluciones espacio-temporales al problema de sobrecumulación de capital, cabría concluir que los decisores de quienes depende el mantenimiento de estas hegemonías han aprovechado las ventajas que ofrece la producción de inteligencia estratégica para responder prioritariamente a estos fines. Lo cierto es que la inductora de esta exacerbada presión ejercida desde las potencias hegemónicas **hacia** las más débiles es la cada vez más evidente inviabilidad de este modelo de sistema global, que requiere una expansión sin tregua en el espacio y el tiempo para no morir. El problema mayor es que el planeta ya no puede expandirse más allá de sus límites tangibles (Harvey, 2004: 100).

2. HACIA UN MODELO EN FAVOR DE LA HUMANIDAD

Parece necesario encontrar vías que ofrezcan un halo de esperanza **hacia** una configuración del mundo distinta, con mejores posibilidades de supervivencia para la especie humana. Las mismas estrategias que han llevado hacia unas situaciones de extrema fragilidad pueden ser utilizadas para recobrar el sentido de una humanidad que busca seguir reproduciéndose. En efecto, las infinitas posibilidades que otorga el conocimiento, mediante el inmenso desarrollo de la tecnología, la ciencia y las formas de comunicarse en tiempo real, se develan como oportunidades de acceso masivo al saber y a la comprensión del mundo. Más que nunca, está al alcance de todos la capacidad sin límite de conocer los más recónditos misterios del planeta y sus habitantes, así como las soluciones a sus profundos problemas.

La elocuencia de los fenómenos que aquejan al mundo salta a la vista, y el ejercicio de la inteligencia estratégica, en cualquier contexto al que responda, como instrumento cognitivo infinito, ya no puede eludirlos. Su propósito debe propender, por tanto, a crear nuevos escenarios completos y de alta complejidad que posibilitem soluciones globales, tomando en cuenta los obstáculos y necesidades plurales. En otras palabras, se requiere que sea oportuna, veraz y eficaz, y que actúe a favor de las mayorías.

2.1. Condiciones para un ejercicio de la inteligencia estratégica del futuro

La inteligencia es una herramienta que permite identificar la profundidad de los nudos críticos, vislumbrar los fallos y rectificar la planificación de las prioridades. Por tanto, es capaz de proponer caminos de transformación. Por su propio

carácter cíclico, se establece una cierta relación dialéctica entre decisores y organismos de inteligencia, pues «durante el proceso de producción de inteligencia, se suceden constantes avances y retrocesos, poniéndose nuevamente en marcha algún proceso que ya se había iniciado anteriormente, u otros nuevos; y otros que no concluyen, sino que vuelven atrás para depurar o desechar los trabajos realizados hasta entonces» (Jiménez Villalonga, 2020). En efecto, en pos de un ejercicio ético, se trata de recuperar en su sentido más estricto las ventajas del funcionamiento de la producción de inteligencia crítica, modificando poco a poco el rumbo de sus objetivos, orientados hacia la ventaja de la mayoría de los seres humanos y no solo de unos cuantos.

¿Cómo lograrlo? En primer lugar, por el propio rol que cumple la inteligencia estratégica, a saber, innovar a partir de sus propios aciertos y errores. Como vimos, el ciclo de la inteligencia es capaz de introducir nuevos insumos para la planificación de objetivos, la búsqueda de información y el diseño de nuevos escenarios. En ese sentido, sus fronteras éticas están determinadas por su mismo funcionamiento. Si la inteligencia estratégica deja de ser veraz, eficiente y oportuna, se está anulando a sí misma. En segundo lugar, atendiendo a los indicios analizados acerca de la situación mundial, con la ampliación de su esfera de acción más allá de cada Estado-nación y evitando entrar al servicio de una sola versión del sistema mundial global. Si bien su ejercicio en los marcos nacionales ha marcado ventajas y ha permitido la hegemonía de unos sobre otros, los resultados para una gran mayoría han sido desastrosos.

Así pues, la estrategia no puede reducirse a proteger una parcela geográfica en virtud de intereses particulares de acumulación en detrimento de otras zonas del planeta, pues queda claro que lo que impacta de forma negativa apenas queda contenido por las fronteras nacionales. Más temprano que tarde, lo que tiene más efectos indeseables en ciertos lugares del planeta acabará afectando a todos. Ante un futuro oscuro, la inteligencia estratégica debe ser capaz de enderezar el rumbo y proponer el diseño de nuevas fronteras éticas, políticas, sociales y culturales que permitan reorganizar los equilibrios de un poder que guarda en su seno la facultad de impulsar las decisiones estratégicas para el futuro de la humanidad. Para tal cometido, se vuelve indispensable una comprensión del mundo en la multitud de sus dimensiones, rebasando la uniformidad social y cultural que propone el Estado-nación con su corolario de organización política y social en clases y su idea lineal de la cultura. La inteligencia estratégica no puede proponer vías de acción frente a ciertos conflictos y fenómenos si no analiza los entramados complejos de las sociedades en su conjunto.

2.2. Hacia unas fronteras sociales y políticas distintas

Al igual que muchos pensadores que analizan la era global con su andamio de complejidad, Ulrich Beck y Anthony Giddens coinciden en una versión en forma de «utopía realista»¹ de organización social, política, económica y cultural

¹ Los autores utilizan varias expresiones a modo de oxímoron para romper con las definiciones conceptuales primarias y sugerir la posibilidad de superarlas con una intención casi provocadora. La

para rebasar esta noción de Estado-nación que ha permitido una globalización voraz. Partiendo del modelo que Beck denomina «Estado transnacional»², podemos recuperar algunas nociones que contribuyen a la reflexión actual y alumbran algunos caminos para el diseño de unas fronteras diferentes (Beck, 1998: 206 y 208). En efecto, esta forma de organización se concibe como fuera de un contenedor territorial, reconoce «la globalidad en su pluridimensionalidad» y, lo que es más importante, «torna la norma y organización de lo transnacional en la clave de una redefinición y revitalización de lo político», entregando un justo lugar a la sociedad civil en la toma de decisiones (Beck, 1998: 209). Es decir, concibe las decisiones políticas no desde el interés del Estado nacional y sus delimitaciones, sino desde la conjugación de las necesidades globales y locales. No obstante, esta nueva arquitectura política y social en la que se reformarían las nociones de soberanía e identidad pasa previamente por una condición ineludible: los Estados existentes deben estar implicados en un plano interno en los procesos de colaboración que vinculen una comunidad estatal como la describe. Esta condición solo puede darse cuando se interiorice de forma clara que no existe más alternativa para el futuro de la humanidad que superar los intereses nacionales y tender **hacia una colaboración solidaria**.

En tal instancia, los actuales sistemas de inteligencia tienen entre manos la tarea de evidenciar esa realidad y orientar a sus decisores **hacia un cambio estructural más radical**. Así pues, en este modelo cabría afirmar que las prioridades estratégicas propenden hacia la comprensión de que la humanidad, de modo colectivo, tarde o temprano estará expuesta a amenazas y riesgos de forma simétrica que pondrán en peligro su perpetuación. Esto implica a su vez la aceptación de un mundo globalizado en el que las amenazas ya no se pueden fragmentar y, sobre todo, implica la aceptación de una interdependencia en todas las dimensiones (sociales, económicas, políticas y culturales) y entre los distintos lugares del planeta. Ese reconocimiento allana el camino **hacia una responsabilidad global**. La responsabilidad política transnacional se reflejará al mismo tiempo «con la delegación de poder y de responsabilidad en la sociedad civil transnacional» (Beck, 1998: 214), lo que permitiría poner en primera línea de las prioridades de decisión los fenómenos que aquejan de forma colectiva a la sociedad mundial: uno de los más urgentes entre ellos, el medio ambiente, pero también la desigualdad como principal motor de un inminente colapso social.

A diferencia del modelo del Estado-nación, que ejerce su existencia y equilibrio mediante el perpetuo juego de la dominación mediante la defensa de su soberanía y la fuerza legítima, en este modelo transnacional primará la colaboración y la solidaridad para lograr un equilibrio conjunto, basado en la idea de que si el equilibrio se da, favorece a todos, y, de lo contrario, perjudica a todos. Para que el modelo funcione, es necesario prescindir por completo de dos principios

utopía realista induce a pensar que incluso lo que parece imposible se puede volver real mediante la acción decidida y comprometida.

² Expone la misma idea que la expresión anterior. Sugiere un nuevo modelo de Estado que desdibuje el diseño de fronteras basadas en la soberanía pero que incluya justamente todas las dimensiones que desarrolla el concepto.

fundamentales de la doctrina del Estado nacional, a saber, la unión entre Estado y sociedad como un conjunto indisociable, y la vinculación entre el Estado y el territorio (Beck, 1998: 212). Derribadas estas fronteras, el enfoque primordial recaerá sobre los intereses globales en forma de colaboración transnacional: el núcleo de lo político no lo conformará la oposición a las pretensiones de soberanía exclusivas ni las limitaciones de la identidad, sino la «translocalización» dentro del nexo de la sociedad mundial. En otras palabras, el punto de interés lo constituirán las diferencias regionales, locales, no como posibles competidoras entre sí, sino como «particularidades y virtudes regionales-culturales» y «otras visiones para productos y formas de vida» (Beck, 1998: 213). De este modo, las diferencias culturales ancladas en las identidades nacionales se desvanecerán y entrará en juego lo que Beck denomina la «inequívoca multiplicidad», en la cual existirán variantes de culturas diversas y plurales en un espacio mundial cuyo eje será «global-local» y no estará contenido ni limitado por las fronteras estatales (Beck, 1998: 214).

Lo más destacable de este modelo es que, a fin de imaginar un mundo posible para la especie humana, se apunta por un lado a la necesidad imperativa de superar la lógica de las fronteras nacionales que dividen, excluyen, marginan y desechan a una parte de la humanidad y, por otro, se demuestra que el modelo neoliberal imperante, basado en la expansión del capital mediante la desposesión de los espacios y los recursos naturales, no da para más. No obstante, este modelo no pretende edificarse como una solución absoluta ni completa. Queda claro que faltan por tomar en cuenta y analizar múltiples variables para que resulte viable, pero pretende demostrar que es posible imaginar alternativas ante un mundo que en los últimos doscientos años ha cambiado profundamente y en el que las fronteras marcadas requieren nuevas arquitecturas.

CONSIDERACIONES FINALES

La inteligencia estratégica, entendida como la posibilidad de planificar objetivos, procesar información, analizar escenarios y proponer orientaciones para la toma de decisiones, más allá de su calidad procedimental, es una facultad política que reside en la institucionalidad actual como un poder basado en el saber y el conocimiento. Aunque las nociones enunciadas se antojan extremas y utópicas, y no contemplan la multitud de variables que se han de tomar en cuenta para conseguir un verdadero cambio del sistema mundial, constituyen un buen pretexto para abrir el horizonte de debate sobre las vías de análisis que es preciso poner en cuestión. Como vemos, acertar en las lecturas de la información que está al alcance de nuestras manos constituye la única vía para imaginar un mundo diferente en el que la mayoría tenga una oportunidad real de futuro digno. Por tanto, la inteligencia estratégica, como herramienta de esa producción de información con valor agregado que permite la toma de decisiones, desempeña un rol central en esa tarea, si se ejerce desde una ética volcada al ser humano, a sus necesidades vitales y a su perpetuación.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACEMOGLU, Daron, y ROBINSON, James (2012): *Por qué fracasan los países. Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*, Barcelona: Deusto.
- BANERJEE, Subhabrata Bobby (2008): «Necrocapitalism», *Organization Studies*, 29 (12), pp. 1541-1563.
- BAUMAN, Zygmunt (2001): «Wars of the globalization era», *European Journal of Social Theory*, vol. 4, núm. 1.
- BECK, Ulrich (1998): *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, Barcelona: Paidós.
- BROWN, Wendy (2015): *Estados amurallados, soberanía en declive*, Barcelona: Herder.
- COLÓN ZAYAS, Eliseo (2013): *Matrices culturales del neoliberalismo: una odisea barroca*, Salamanca: Comunicación Social Ediciones.
- GRUPO INTERGUBERNAMENTAL DE EXPERTOS SOBRE EL CAMBIO CLIMÁTICO (2021): «El cambio climático es generalizado, rápido y se está intensificando», *Comunicado de prensa del IPCC* (consultado en https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2021/08/IPCC_WGI-AR6-Press-Release-Final_es.pdf).
- HARVEY, David (2004): *El nuevo imperialismo*, Madrid: Akal.
- INNERARITY, Daniel (2020): *Una teoría de la democracia compleja. Gobernar el siglo XXI*, Barcelona: Galaxia Gutenberg.
- JIMÉNEZ VILLALONGA, Rafael (2020): «El ciclo de la inteligencia: una explicación didáctica», *Global Strategy Report 22/2020* (consultado en <https://global-strategy.org/el-ciclo-de-inteligencia-una-explicacion-didactica/>).
- KLEIN, Naomi (2014): *La doctrina del shock. El auge del capitalismo del desastre*, Barcelona: Paidós.
- MBEMBE, Achille (2011): *Necropolítica, seguido de Sobre el gobierno privado indirecto*, Barcelona: Melusina.
- NAVARRO BONILLA, Diego (2004): «El ciclo de la inteligencia y sus límites», *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadriqué Furiol Ceról*, núm. 48, Valencia: Universidad de Valencia.
- RTVE.es (2018): «La Tierra llegará a un “punto de no retorno” en 2035 si no se frena el cambio climático» (consultado en <https://www.rtve.es/noticias/20180830/tierra-llegara-punto-no-retorno-2035-si-no-se-frena-cambio-climatico/1788440.shtml>).
- SEGATO, Rita Laura (2016): *La guerra contra las mujeres*, Madrid: Traficantes de Sueños.
- SMITH, Neil (2020): *Desarrollo desigual. Naturaleza, capital y la producción del espacio*, Madrid: Traficantes de Sueños.
- SVAMPA, Maristela (2019): *Las fronteras del neoextractivismo en América Latina. Conflictos socioambientales, giro ecoterritorial y nuevas dependencias*, Guadalajara: CALAS.
- ZUDOFF, Shoshana (2020): *La era del capitalismo de la vigilancia. La lucha por un futuro humano frente a las nuevas fronteras del poder*, Barcelona: Paidós.

PARTE II
CRISIS MULTIDIMENSIONALES Y NUDOS
CRÍTICOS PARA LA INTELIGENCIA
ESTRATÉGICA

CRISIS DE LEGITIMIDAD, RESILIENCIA Y CAMBIO INSTITUCIONAL EN LA UNIÓN EUROPEA

Pedro CHAVES GIRALDO

INTRODUCCIÓN

La inteligencia estratégica, más allá de objetivos y procedimientos, concierne a la capacidad de las instituciones para adaptarse, resistir en ocasiones y poner a prueba su resiliencia en entornos cada vez más complejos, dinámicos y sobrecargados de información.

Mi objeto de estudio es la Unión Europea e intentaré explicar dos procesos diferentes que operan en este entramado institucional y que pueden ayudarnos a entender mejor las dinámicas de toma de decisiones y de conflictos. En primer lugar, la paradoja entre una politización creciente del proceso político decisorial en la Unión Europea en un marco institucional pensado para, precisamente, excluir la política. En segundo lugar, la evidencia de una desafección en aumento respecto al modo en que se está construyendo el proceso de integración, al tiempo que este necesita, cada vez más, la legitimación y el consentimiento de las poblaciones. Y es mi pretensión tratar de ofrecer estas explicaciones enmarcando estas paradojas en el contexto de las respuestas de la Unión Europea a los desafíos existenciales que ha arrostrado en la última década, en especial, la crisis del euro a partir de 2010 y la respuesta a la pandemia por Covid-19 desde 2020 hasta nuestros días. Durante este periodo se han sucedido otras crisis que han creado una situación singular y única a la que se ha denominado «policrisis» y a la que nos referiremos más adelante.

La entrega de este capítulo coincidió con la finalización de la Conferencia sobre el Futuro de Europa¹, una iniciativa cuyo objetivo era dar voz a la ciuda-

¹ La Conferencia ha sido un proceso de participación democrática e inclusivo promovido por las tres instituciones políticas de la UE con el objetivo de recoger opiniones y propuestas para mejorar su funcionamiento, su legitimidad, etc. Se ha desarrollado a través de paneles, conferencias, seminarios y

danía europea para realizar propuestas en todos los órdenes, que podrían acabar convirtiéndose en una agenda de cambio para las instituciones europeas. Como veremos, la conferencia ha distado mucho de satisfacer los ambiciosos objetivos que se proponía y suministra información adicional que me permite afirmar, anticipando una conclusión, que el impulso para el cambio en el contexto institucional europeo solo puede venir desde fuera de la propia dinámica institucional.

La Unión Europea ha mostrado una resiliencia sorprendente y, en parte, inesperada, pero necesita cambios sustanciales para mejorar su eficiencia y capacidad de respuesta en un entorno crecientemente complejo. En este punto, la legitimidad de las decisiones dentro de una institución multinivel y compleja como la Unión Europea es una condición necesaria para aumentar su eficacia y, en mi opinión, las reflexiones al respecto pueden ser de valor para los análisis de las personas expertas en inteligencia estratégica.

1. ALGUNAS IDEAS SOBRE INSTITUCIONES Y PROCESO POLÍTICO EN LA UNIÓN EUROPEA

La Unión Europea es una institución construida entre lo que Van Middelaar ha llamado la política de la norma y la política del acontecimiento, una tensión permanente entre el respeto a los criterios y reglas establecidas y la necesidad de ofrecer respuestas flexibles y *ad hoc* a problemas no previstos (Van Middelaar, 2018). La construcción europea puede considerarse el resultado de tres proyectos de construcción en disputa, que producen una articulación institucional frágil y contingente. Estos tres proyectos serían: la despolitización, la parlamentarización y la aportación de los presidentes de gobierno (Van Middelaar, 2018: 21). Lo interesante de este enfoque es que nos ofrece una explicación del modo en que cada una de las instituciones que forman parte del triángulo institucional se comportan en los diferentes proyectos, a saber: la Comisión, el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión y el Tribunal de Justicia. Otros autores defienden también esta condición contingente y variable de la Unión, de manera que las instituciones características de la UE «son el producto de relaciones de fuerza y dinámicas de poder»² (Lequesne y Surel, 2004: 79).

En general, cabría afirmar que la Unión Europea descansa sobre tres elementos principales que nos ayudan a comprender su dinámica e interacciones, sus límites y los problemas no resueltos y acumulados. En primer lugar, la Unión sorprende por la densidad de interacciones entre las diferentes instituciones y por la diversidad de niveles comprometidos en la toma de decisiones. Esto es el resultado de formas de cooperación interestatal cuya red institucional y cuadro jurídico son originales. En este sentido, la Unión Europea no tiene parangón internacional y, a día de hoy, debe ser considerado un sistema político *sui generis* pero con todos los atributos de esta condición. En segundo lugar, la Unión se articula

ágoras ciudadanas en toda Europa desde el 9 de mayo de 2021 hasta el 9 de mayo de 2022. Para más información se puede visitar su página web: <https://futureu.europa.eu/?locale=es>.

² Traducción propia del texto original: «Sont le produit de rapports de force et de dynamiques de pouvoir».

según dos lógicas de legitimación: la estatal y la supranacional. Ambas lógicas no son simétricas respecto a su origen y resultados y son, en parte, el fundamento del déficit democrático que caracteriza a la institución desde sus primeros pasos. Entre las consecuencias más relevantes de esta doble legitimidad, está la opacidad institucional, que no es tanto un problema de mal funcionamiento como la consecuencia misma de su naturaleza política (Lequesne y Surel, 2004: 89). Y, en tercer lugar, muestra un amplio consenso inicial con lo que se ha denominado «integración funcional», esto es, compromisos y objetivos concretos sobre materias limitadas, establecidos y gestionados por instituciones verdaderamente independientes (Magnetite, 2017: 33). Estamos ante una propuesta cuya fuente fundamental de aprobación y evaluación sería la eficacia técnica, y que tendría la pretensión de que todos los participantes en el proceso resultaran ganadores.

La dinámica de estos tres elementos otorga una enorme centralidad a las elites económicas y políticas, que han sido el auténtico motor del proceso de integración. Su valor y mérito se medirán por los resultados, y una buena parte de su legitimidad descansará en su capacidad para generar políticas sin perdedores o con un equilibrio entre ganadores y compensaciones suficientes para estos. Efectivamente, para Peter Mair (2015: 122), «el progreso efectivo hacia la integración europea solo podía conseguirse en la medida en que se confiara en las propias élites».

Tenemos, así, un modelo institucional *sui generis*, de alta complejidad, con una elevada capacidad para tomar decisiones de amplio impacto y con un notable déficit democrático, entendido tanto como un déficit de legitimidad como de enajenación y extrañamiento de la ciudadanía europea respecto a las decisiones tomadas en Bruselas. La complejidad y la despolitización producen, además, una incompreensión respecto a la atribución de responsabilidades y un rechazo al modo en que se conduce el proceso de integración.

2. POLICRISIS, CRISIS DE LEGITIMIDAD Y RESILIENCIA EN EL PROYECTO DE INTEGRACIÓN EUROPEO

Es un tópico aceptar que la construcción europea crecía y se consolidaba a golpe de crisis y de «cumbres excepcionales» en las que, parando los relojes, los gobiernos de la Unión encontraban una salida agónica que permitía seguir avanzando. Y lo cierto es que la institución ha superado pruebas complicadas que se han ido saldando, en general, con un incremento en los niveles de integración y de capacidad de decisión supranacional. No obstante, la evidencia es que este funcionamiento «de emergencia» fracasó cuando hubo que dar respuesta a los principales desafíos democráticos y de legitimidad de la Unión Europea. Recordemos, sin necesidad de retrotraernos a los orígenes, el Tratado de Niza (2003), que debería haber preparado la estructura institucional de la Unión para las futuras ampliaciones al centro y este de Europa y que resultó un fiasco; o la fallida Constitución europea (2005), que recibió el rechazo popular en Francia y los Países Bajos y se convirtió, después, en el Tratado de Lisboa (que también recibió el rechazo inicial de Irlanda): este tratado incluía algunos cambios significativos

en el funcionamiento de la Unión, pero no solventaba el problema recurrente del déficit democrático y de la creciente desconfianza de la ciudadanía hacia el proceso de integración.

De hecho, el fracaso de la Constitución europea puso de manifiesto el fin de lo que se ha venido denominando «el consenso permisivo», expresión acuñada por Lindberg y Sheingold (1970) que hacía referencia a una legitimidad pasiva de la ciudadanía europea hacia el proyecto de integración. De ese consenso implícito, explicable tanto por la despolitización del proceso de integración como por la apariencia de juego de suma uno (todos los actores ganan), hemos pasado a lo que se denomina «disenso vinculante» (Hooghe y Marks, 2008), que ha emergido como resultado de una creciente politización respecto al proceso de integración y de un incremento del malestar respecto a sus consecuencias. Este disenso supone que la Unión Europea ha dejado de ser vista como solución a los problemas y ha pasado a ser considerada parte de ellos (Tsoukalis, 2016: 8). En buena medida, esto tiene que ver con el aumento de las áreas de competencia de la Unión y, por tanto, con el mayor impacto de sus decisiones y visibilidad. El resultado no puede sorprendernos: el incremento de la politización en torno al proceso de integración. Este proceso ha mostrado que la Unión Europea se ha convertido en un proyecto más liberal en lo económico y en una parte sustancial del proceso de globalización actual (Tsoukalis, 2016: 34).

La pregunta relevante en relación con la crisis concierne a su naturaleza, su impacto y su duración. Este enfoque debería permitirnos conocer mejor los desafíos a los que se enfrenta el proceso de integración y si son imaginables soluciones en el marco de los actuales tratados. Básicamente, consiste en averiguar si es posible proseguir *business as usual*, de manera que con pequeños retoques se pueda seguir manteniendo la situación bajo control. Nuestra opinión es que la simultaneidad y magnitud de las crisis recurrentes que ha vivido (y vive) la Unión desde 2008 exigen cambios cualitativos en el proceso de integración, en su arquitectura institucional, en su relación con la ciudadanía europea y en el papel de los Estados miembros.

En primer lugar, nunca antes habíamos hablado de «una década de crisis». Desde que se desató la debacle financiera en 2008 la Unión Europea ha vivido una sucesión de crisis simultáneas que han afectado a prácticamente todas las áreas de este sistema político sin Estado —como ha sido caracterizado a menudo—, pero también han sido cuestionados sus supuestos valores, su identidad y la percepción de la ciudadanía sobre el proceso mismo de integración, sobre su pertinencia y utilidad. Cabría aducir al menos seis crisis diferentes:

a) *La crisis financiera de 2008 y sus consecuencias económicas y sociales.* La gestión de la crisis produjo una profunda conmoción en los países sometidos a *memorandos de entendimiento* con el fin de recibir ayudas de la Unión Europea. Se trató de auténticos contratos de vasallaje que imponían un inaudito control político-económico a países democráticos por parte de un organismo políticamente irresponsable —la troika— y puso de manifiesto la existencia de una brecha norte-sur, así como la percepción de una, como mínimo, muy frágil solidaridad europea (Varoufakis, 2017). La gobernanza de la crisis económica dio

un protagonismo mayor al Consejo de la Unión (la reunión de los jefes de Estado y de gobierno), que la gestionó orillando al Parlamento europeo y convirtiendo a la Comisión en una secretaría política de alta cualificación (Chaves, 2017). Por último, la gestión de la crisis agudizó la tendencia de la década anterior al incremento de la desigualdad y a una creciente debilidad de los estados de bienestar.

b) *La crisis migratoria de 2015.* Afectó profundamente varias áreas de acción de la Unión Europea, pero también sus valores y su autopercepción. La llegada de algo más de un millón de personas refugiadas e inmigrantes a nuestras fronteras produjo una importante crisis, cuyas consecuencias no han desaparecido. Por una parte, el descompromiso de la mayor parte de los gobiernos europeos respecto a lo que ocurría en países como Italia, Grecia o España en relación con la llegada de personas migrantes y su impacto local y nacional puso de relieve la ineficacia del sistema Dublín de visados. La timorata —cuando menos— propuesta de la Comisión para redistribuir 170.000 personas refugiadas entre los 28 países de la Unión y el rechazo de algunos países de la Europa central y oriental (Polonia, Hungría, República Checa, Eslovaquia, Austria) puso de relieve la ausencia de voluntad por compartir una situación compleja y buscar soluciones apelando a la solidaridad y el acuerdo. Pero también evidenció la hostilidad creciente de algunos países hacia el proceso de integración y las capacidades de la Comisión Europea. La salida securitaria y policial a la crisis y el vergonzoso acuerdo con Turquía³ cuestionó los valores de la Unión Europea como un espacio de acogida, tolerante y respetuoso con los derechos humanos. En el capítulo de símbolos, el primer viaje internacional de Ursula von der Leyen, la presidenta de la Comisión, ha sido a África en un intento de hacer visible el interés de Europa por este continente y su futuro, pero, al menos de momento, ese gesto no se ha traducido en políticas públicas concretas.

c) *Una crisis geopolítica en varias direcciones.* La más obvia es el desplazamiento hacia Asia del centro de gravedad económico y geopolítico. La emergencia de China e India ha modificado sustancialmente la correlación de fuerzas global, y todo apunta a que su importancia será mayor en las próximas décadas. China en particular se ha convertido ya en la segunda potencia en términos de PIB, solo superada por Estados Unidos. Europa pierde relevancia en todos los indicadores: PIB, intercambios comerciales, sectores de vanguardia y demás (Stiglitz, 2021). Por otra parte, la turbulenta presidencia de Trump mostró una variante tan inesperada como inquietante para la Unión Europea en la esfera global: Estados Unidos maltrataba a sus aliados tradicionales, se confrontaba abiertamente con China y buscaba un nuevo tipo de relación con Rusia. En ese escenario, la Unión Europea jugaba un papel completamente subsidiario y menor. La literatura acerca del *soft power* europeo que exponía su condición de campeona emergente en un mundo que caminaba hacia formas «blandas» de interrelación se ha visto superada por la realidad. Finalmente, la guerra en Ucrania abre un nuevo escenario de imprevisibles consecuencias.

³ Desde el comienzo del acuerdo hasta 2024, Turquía recibirá 10.000 millones de euros por hacer de guardia fronterizo de la UE. A cambio, esta entrega el dinero y no hace preguntas. Sobre la consideración que le merece a Erdogan la UE, recordemos el famoso «incidente del sofá» (7 de abril de 2021), en el cual Ursula von der Leyen fue relegada a un sofá mientras Erdogan y Charles Michel (presidente de la UE) departían en las sillas protocolarias de este tipo de reuniones.

d) *La crisis del terrorismo.* Europa ha sido duramente golpeada por el terrorismo, fundamentalmente de tipo yihadista. Desde 2015 se puso en marcha una serie de medidas orientadas en varias direcciones: mejora de la colaboración entre fuerzas policiales a escala europea; mejora del grado de información sobre redes terroristas; prevención de la radicalización en origen; endurecimiento de los códigos penales y aumento de la retórica securitaria, y colaboración en acciones militares con el objetivo de liquidar el llamado Califato Islámico implantado en Siria e Irak desde 2014 (y derrotado en 2019). Aunque el aumento del terrorismo obedece a causas diversas —entre las que no habría que dejar de mencionar la colaboración de Europa en la desestabilización de países como Libia o Siria—, lo que ha llamado la atención hacia el interior de nuestras sociedades ha sido la participación como terroristas, suicidas en muchos casos, de ciudadanos europeos, hijos de inmigrantes de segunda o tercera generación. Esa mirada ha puesto de manifiesto el fracaso de las políticas de integración abordadas por las sociedades europeas desde comienzos de los años sesenta y la necesidad de su redefinición. Ha supuesto también una oportunidad para que las organizaciones y los partidos de extrema derecha usen el «tema migratorio» avivando el miedo y la desconfianza hacia un «otro» culturalmente diferente. Una buena parte de los debates en torno a la identidad europea se han producido a causa de este tema.

e) *La crisis del Brexit.* La salida de Reino Unido de la Unión fue un duro golpe para el proyecto europeo. Los súbditos de su majestad decidían democráticamente separarse del matrimonio comunitario e intentar progresar en solitario. Hubo que poner en marcha el artículo 50 del Tratado de la Unión Europea (TUE), mecanismo que nunca se pensó para su utilización. La negociación entre la Unión y Reino Unido reveló varias cosas que no eran evidentes al comienzo del proceso: los niveles de interdependencia económica entre los países miembro son muy altos, y la interconexión económica y social hace prácticamente imposible «separar» con claridad las competencias y recursos. De este modo, se ha puesto de manifiesto que separarse tiene costes de oportunidad, pero también costes en términos de confianza. Por otra parte, la Unión Europea, dirigida por Michel Barnier, ha realizado una negociación exitosa que ha producido resultados políticos inesperados. Entre ellos, uno particularmente llamativo es la reconversión de los partidos de extrema derecha, que han pasado de ser organizaciones abiertamente partidarias de salirse de la UE —véase *Rassemblement National* en Francia— a solicitar una «profunda reforma de la Unión Europea». El encuentro de las extremas derechas en Francia, el pasado 2 de julio de 2021, marca un hito en esta coordinación continental en una estrategia de cambio en relación con la Unión Europea (*Le Monde*, 2021).

f) *El desafío de las fuerzas de extrema derecha al sistema democrático.* Este es un desafío fundamental en términos de valores e identidad para la propia Unión Europea. En el acto protocolario de toma de posesión de Eslovenia de la presidencia rotatoria de la Unión (julio de 2021), la presidenta de la Comisión Europea advirtió al presidente esloveno, Janez Jansa, contra los ataques al Estado de derecho y a la libertad de prensa (*El País*, 2021). El inicio de la presidencia eslovena se produjo en el contexto de una ofensiva comunitaria contra el Estado húngaro por sus leyes homófobas, en particular, contra la última ley que impide, mediante multas y penas de prisión, que se pueda hablar de formas de relaciones

sexuales no heteronormativas en presencia de menores, lo cual implica que solo las relaciones sexuales heteronormales son consideradas «correctas» y adecuadas. Pero el desafío de las autodenominadas «democracias iliberales» va más allá de la lucha contra el feminismo o contra lo que ellos denominan «ideología de género»: propone una estructuración no-liberal de las instituciones democráticas y un nuevo pacto social fundado en una idea homogénea y excluyente de la nación, en una versión actualizada de viejos valores familistas y en una crítica al *mainstream* político en el que se incluyen los partidos y organizaciones tradicionales de los sistemas de partidos clásicos, y esto abarca tanto a la derecha como a la izquierda (Chaves, Pardo y De las Heras, 2021). Considerando este enfoque global, el desafío a la Unión Europea es mayúsculo: en términos de identidad democrática, de sociedad inclusiva y tolerante, de respeto a la diversidad o de espacio de garantía para derechos civiles y políticos.

Todas estas crisis, hasta el momento, han supuesto un verdadero desafío a las políticas de la Unión. Por primera vez, no se ha hablado de «crisis» enunciada en singular y limitada temporalmente, sino de «década de crisis», una formulación que apunta a un episodio largo en el tiempo, inacabado y multifacético. ¿Podemos pensar que estamos ante una crisis más de las que han jalonado la historia de la integración desde sus orígenes? Nuestra respuesta es no. Esta es una crisis diferente, con mayores implicaciones y consecuencias, en la que se ven afectadas cuestiones clave del proceso de integración europeo (Brack y Seda, 2021). Por otra parte, la crisis ha desatado y agudizado las tendencias centrifugas preexistentes a un punto desconocido hasta el momento (Coman, Crespy y Schmidt, 2021). Las razones de esta condición especial se pueden explicar partiendo de diferentes factores concurrentes.

En primer lugar, es necesario destacar su naturaleza multidimensional. Las diversas crisis han afectado a distintos países, regiones, temas y políticas públicas, con diferentes niveles de integración: la política migratoria, la económica, la política exterior y de seguridad, las fronteras de la Unión, las relaciones entre instituciones y su rol en el mecanismo institucional, etc. En segundo lugar, por primera vez y simultáneamente, se han visto afectados ámbitos clave del proceso de integración: la moneda común, la identidad europea, sus valores y su condición de paraguas de la democracia y los derechos. En tercer lugar, la duración de la crisis no es un asunto menor y debe ser destacado. El hecho de que las crisis se estén sucediendo durante una década ha puesto a prueba el proceso de integración y su capacidad de resistencia. Puede decirse que la Unión ha soportado razonablemente bien la situación, aunque se trata de procesos que han tenido costes y que han modificado el proyecto y algunos elementos clave del imaginario fundacional y de la retórica misma de la integración: europeización, democratización, bienestar, solidaridad. De hecho, este periodo ha sometido a una tensión adicional a los diferentes actores políticos y a las élites europeas, haciendo muy difícil evitar el «efecto contagio», esto es, el hecho de que las diferentes crisis multipliquen sus efectos sobre la base de la acumulación y la superposición. En cuarto lugar, las crisis han obligado a otorgar una mayor visibilidad a la Unión y, como consecuencia, sus decisiones han adquirido una dimensión pública más notoria. Se ha hecho más visible la naturaleza política del proyecto europeo, su

contenido liberal y su funcionalidad respecto a la globalización y su impacto desregulador. Tsoukalis (2016: 54) señala al respecto: «En su fase más reciente, la integración europea se ha convertido en parte integral del proceso de globalización en una era de neoliberalismo». Esta situación ha afectado a la legitimidad de las decisiones tomadas por la Unión, en buena medida porque el modelo de gobernanza salido de la crisis económica ha incrementado la ilegibilidad del modelo de integración europeo, su opacidad y su falta de control. Por último, en quinto lugar, se han quebrado dos mitos del proceso de construcción europea que retroalimentan el malestar y el desencanto en determinados países y entre los sectores sociales menos favorecidos en términos económicos o de capital cultural: por una parte, la evidencia estadística muestra que el proceso de integración europeo no camina en la dirección de una «Europa para todos», esto es, un proceso inclusivo e incremental que no iba a dejar a nadie fuera y cuya dinámica se vería reforzada por la constatación de una convergencia económica real entre los países de la Unión (Marty y Ientile, 2021). Las divergencias económicas han crecido entre países y en el interior de los mismos, al tiempo que aumenta la desigualdad entre los sectores más ricos y los menos favorecidos. Y, por otra parte, las diferentes crisis y el incremento de la visibilidad de la Unión y de su acción política han puesto de manifiesto que el proceso de integración tiene ganadores y perdedores.

El malestar político producido ha generado dos efectos simultáneos y relacionados. Los eurobarómetros dan cuenta de un incremento de la polarización respecto a la evolución de la opinión pública, pero también de que existe una opinión crecientemente matizada y compleja respecto a la actividad de la Unión, pues los encuestados aprueban un mayor compromiso de la Unión en unas políticas públicas, pero no en otras, o simultanean una opinión crítica respecto a algunas cuestiones generales con demandas explícitas de mayor compromiso en algunos ámbitos (Marty y Ientile, 2021; Moland, 2021; European Parliament, 2021). Existe un malestar que, expresado en las urnas, explica el voto creciente a partidos de extrema derecha y pone de manifiesto el rechazo a las consecuencias de décadas de liberalización y privatizaciones en las que la Unión Europea aparece como actriz impulsora y protagonista en ese proceso. Algunos autores interpretan este malestar como la respuesta a los procesos de privatización y liberalización de los «lugares que no importan», dando valor al impacto del declive industrial y de los modos de vida asociados en las poblaciones (Rodrigues-Pose, 2018). Es la suma del declive industrial, de bajos niveles de educación y de la falta de empleo y de oportunidades en el ámbito local la que explicaría este malestar intenso en nuestras sociedades, que suma sectores de clases medias y sectores populares. La novedad, y la sorpresa, es que la respuesta social ha venido de la mano de las papeletas electorales: ha sido una rebelión en y desde las urnas la que ha hecho visible ese malestar. Asimismo, conviene dar su papel a la pérdida de sentido y de comunidad que el neoliberalismo ha producido y que ayuda también a explicar el regreso de propuestas vinculadas al retorno a un imaginario de «vida con sentido», relacionada con una idea homogénea de nación y una reivindicación de la familia hetero-normativa y los valores tradicionalmente asociados (Rodríguez-Palop, 2019).

3. LA CRISIS DEL EURO Y LA GESTIÓN DE LA PANDEMIA

Sin duda, la crisis de 2008 tuvo un impacto decisivo en el proceso de politización de la Unión Europea, cambiando no solo su intensidad, sino también su contenido (Kriesi y Grande, 2016: 241). La crisis del euro puso de relieve las consecuencias redistributivas de las decisiones de la Unión y su impacto en términos de bienestar para las sociedades europeas (Hobolt, 2018). Las decisiones que las instituciones europeas tomaron durante la crisis económica a partir de 2010 hicieron visible que tenían un efecto distributivo muy importante, esto es, que generaban ganadores y perdedores. Pero no fue la única razón que contribuyó a la crisis de legitimidad más importante que ha vivido el proceso de integración en su historia.

En primer lugar, las decisiones se tomaron con una lentitud exasperante habida cuenta de la gravedad de la situación, lo que impactó en el modo en que era percibida la capacidad de reacción de la Unión Europea. En segundo lugar, se puso de manifiesto que las decisiones que tomaba no obedecían solo a «argumentos técnicos» y que, por tanto, había razones para preguntarse sobre su legitimidad. Los interrogantes hacían referencia a los argumentos y justificaciones normativas de las políticas propuestas, a las instituciones que las tomaban y, por último, a sus efectos diferenciados en los países miembros. Las consecuencias de la crisis fueron, por tanto, más allá de las cuestiones relativas a la gobernanza económica y pusieron encima de la mesa la necesidad de evaluar con más detalle las credenciales democráticas de la Unión Europea (Hobolt y De Vries, 2016). Ese escrutinio ha puesto de manifiesto aspectos inquietantes acerca de la calidad democrática de las decisiones, de la capacidad de controlarlas y del modo en que se garantiza la responsabilidad de las instituciones frente a las consecuencias de las políticas públicas puestas en marcha.

En pocas palabras, cabría afirmar que se ha revelado la *disfuncionalidad democrática* del proceso decisional de la Unión Europea. Esta disfuncionalidad atañe a la distancia creciente entre el impacto económico y social de las decisiones que las instituciones europeas toman, la complejidad del proceso decisional que condiciona la eficacia de las decisiones, la limitada *accountability* de esas instituciones y la irrelevante participación ciudadana en el proceso decisional. El resultado de esta disfuncionalidad democrática es una crisis de legitimidad sin precedentes. Además, dicha crisis incluye varios elementos más que, no sin ser específicos de ella, se han hecho más visibles y han contribuido a una aceleración de la politización del proceso decisional. En primer lugar, resultó evidente que las decisiones tenían diferentes consecuencias dependiendo del país, lo que afectaba a uno de los pilares normativos de la construcción europea: el proceso de integración como única garantía de armonización socio-económica entre las diferentes sociedades europeas. En segundo lugar, el conjunto de decisiones tomadas, especialmente en relación con los países receptores de fondos a través de la fórmula de los memorandos, reveló las limitaciones en la capacidad de maniobra de los gobiernos para atender a las necesidades de sus polis. En tercer lugar, se redujeron las opciones programáticas de los partidos, lo que muy probablemente contribuyó a incrementar la desazón y desconfianza hacia la política (Mair, 2015:

109). Por último, quedó en evidencia que el modelo clásico de *accountability* no es predicable para las elecciones europeas (Hobolt, 2014: 55); es decir, las elecciones europeas no permiten asegurar que se elige un gobierno responsable ante un parlamento con capacidad de control sobre las acciones del ejecutivo.

Finalmente, no querría dejar de señalar el «giro ejecutivo de la gobernanza europea» (Chaves, 2021) en el contexto de la crisis financiera. Esto afecta, al menos, a tres elementos: el consentimiento explícito a instituciones discrecionales con capacidad para tomar decisiones significativas para la vida de las poblaciones en ausencia de controles democráticos suficientes; el debilitamiento de las instituciones representativas y el reforzamiento del poder ejecutivo, y el cambio de naturaleza en el papel de las instituciones europeas con una creciente centralidad del Consejo de la Unión Europea y la conversión de la Comisión en un oficina técnica de asesoramiento de alto nivel.

3.1. El impacto de la pandemia

En este contexto llegó la pandemia por coronavirus, cuyo impacto en este proceso no ha sido menor. No obstante, en este caso la respuesta comunitaria no ha sido la misma, y el cambio en la gestión permite una apreciación más matizada sobre la percepción de la Unión Europea en la opinión pública.

En esta ocasión, la Unión Europea ha respondido con un importante grado de celeridad considerando, además, la ausencia de competencias propias en materia sanitaria y de salud pública. Las instituciones europeas entendieron enseguida que se trataba de política en un contexto de emergencia global y que la inacción, excusada en la falta de competencias, no sería vista por la ciudadanía europea como una justificación suficiente (Van Middellear, 2021). Además, la Unión Europea se ha prestado a flexibilizar normas económicas, como las ayudas públicas a empresas o el déficit público, que significan un importante giro respecto a la gestión de la crisis del euro. Por último, el Plan de Recuperación (Next Generation), que supone el endeudamiento comunitario, puede interpretarse como un cambio de paradigma en la gestión de las crisis. Queda por ver, no obstante, la continuidad de algunas de las medidas tomadas una vez haya pasado la sensación de emergencia. Al menos a corto plazo, la invasión de Ucrania es un factor que empujará para mantener la sensación de excepcionalidad y que no se modifique el actual *statu quo*. De hecho, y sin que podamos considerar nada como definitivo, la guerra ya ha producido algunos hechos relevantes y, diría, sorprendentes. Por ejemplo, el acuerdo entre España y los Países Bajos sobre la necesidad de crear «colchones fiscales» en una estrategia a medio plazo para acometer, en las mejores condiciones, el impacto de la guerra. Y que estas medidas económicas se aborden considerando la especificidad de los diferentes países⁴.

La pandemia también ha impactado en el rol de las instituciones, y, aunque una buena parte de la gestión por las consecuencias del coronavirus ha recaído en los gobiernos nacionales, la situación también ha concernido a las propias ins-

⁴ Véase la noticia en el diario *El País* del pasado 4 de abril de 2022: <https://tinyurl.com/2p86myfr>.

tituciones comunitarias y sus interrelaciones. En lo que afecta a estas, podríamos decir que el Consejo ha sido, nuevamente, el motor político, aunque esta vez ha compartido la labor con la Comisión, que ha desarrollado una importante iniciativa propia. Por su parte, el Parlamento Europeo, auténtico invitado de piedra durante la crisis del euro, se ha reivindicado como un actor con capacidad de propuesta y con voluntad de control político sobre la actividad de las otras instituciones. Sin embargo, como en la crisis anterior, nada de esto debe considerarse definitivo, si bien los desplazamientos nos advierten de la inconveniencia de considerar los tratados la última frontera ante las posibilidades de cambio político.

Frente al protagonismo que la Unión Europea jugó en la gestión de la crisis económica, ahora, durante la pandemia, los papeles han estado más repartidos y los Estados nacionales han sido la primera línea de defensa de las poblaciones ante el virus. Como resultado de este conjunto de procesos, la percepción de la opinión pública europea se ha complejizado respecto al proceso de integración. Complejizar quiere decir, en este contexto, que las valoraciones de la Unión cambian en función del problema abordado y de la visibilidad y responsabilidad comunitaria en cada una de las políticas públicas relevantes. A pesar de estos cambios, se mantiene un alto nivel de acuerdo con la bondad de la pertenencia a la Unión Europea para el conjunto de su ciudadanía; y, con matices, cabría afirmar que se consolidan dos ejes de fractura en función de los temas más relevantes de la agenda pública: un eje norte-sur y un eje este-oeste.

Además de estos aspectos, conviene considerar la relevancia, cada vez mayor, de otros indicadores socioeconómicos personales: edad, educación y situación económica. Por último, diferentes estudios (Sánchez-Cuenca, 2000; De Vries, 2018; Hobolt y De Vries, 2016) subrayan la importancia de los contextos nacionales en la evaluación de la Unión Europea y el proceso mismo de integración. Entre los factores más relevantes que influyen en esa «mirada nacional», destacan la situación económica, la percepción de que hay una «salida» para el país al margen de la Unión, la percepción sobre el desempeño del gobierno y la calidad de la democracia.

CONCLUSIONES

En resumen, la década de crisis que comenzó en 2008 y a la que se ha venido a sumar la crisis del coronavirus en 2020 han afectado de manera global a la Unión Europea. El conjunto de crisis ha tenido efectos en todos los países y regiones en mayor o menor medida. Ha politizado la acción de la Unión, poniendo de relieve la elevada capacidad decisional de su sistema político, así como su condición de sistema ilegible, complejo e irresponsable políticamente. Ha afectado a todas las políticas de la Unión, incluido el euro, poniendo de manifiesto las dificultades del sistema institucional para responder, de manera democrática, legítima y rápida, a los requerimientos de los distintos procesos. Las crisis han agravado algunas de las tendencias centrípetas de la Unión y ha consolidado dos ejes diferenciados de confrontación: norte-sur y este-oeste. La crisis del coronavirus ha tenido un efecto paradójico en relación con la articulación de lo nacional

y lo supranacional: de una parte, ha revigorizado el papel y la legitimidad de los Estados nacionales; de otra, ha hecho evidente que sin la Unión Europea la gestión y salida de la crisis sería mucho más complicada y, para algunos países, probablemente imposible. Por último, y a pesar de las situaciones producidas durante estos años de crisis, la Unión Europea ha mostrado una notable capacidad de resiliencia y pervivencia que debe ser tenida en consideración.

En este contexto se ha desarrollado la Conferencia sobre el Futuro de Europa, para el cual, como dice Stiglitz (2021: 3), «las pequeñas reformas políticas no resuelven los problemas». El pasado Libro Blanco sobre el futuro de Europa propuesto en 2017 por la Comisión Europea mostró el agotamiento del modelo de debate y reforma privilegiado por las élites políticas y económicas europeas y nacionales: negociaciones intergubernamentales, pactos fuera del alcance y seguimiento de la ciudadanía, menosprecio de los parlamentos nacionales, etc. La lógica elitista y despolitizada que ha sido dominante en el proceso de construcción europea se ha convertido, a estas alturas, en un problema para el proceso de integración mismo. En esta coyuntura, la idea de una conferencia ciudadana, organizada de arriba-abajo y con voluntad real de facilitar la participación de las poblaciones de los países europeos, además de la actitud activa de escucha por parte de las instituciones, sonaba como una propuesta prometedora. No obstante, los enunciados y las expectativas están muy lejos de haberse cumplido para dar respuesta a los desafíos comunitarios en el momento actual.

La década de crisis que comenzó con el colapso financiero y que sigue activa con los coletazos (no sabemos si serán los últimos) del coronavirus no tiene parangón en la historia del proceso de integración y debe ser evaluada como un hecho excepcional con importantes implicaciones en todos los órdenes. Hemos visto como las consecuencias de la policrisis han afectado a las instituciones, a su relación, a la legitimidad de la acción de la Unión Europea como sistema político y a las principales políticas comunitarias, pero también a sus valores y principios. La gobernanza política y económica de este turbulento periodo ha puesto de manifiesto la disfuncionalidad de esta estructura institucional en términos de eficacia, capacidad de gestión de situaciones inesperadas e ilegitimidad del proceso para la mayoría de la ciudadanía. Al mismo tiempo, ha sido este un periodo de creciente politización respecto al proceso de integración. La mayor visibilidad de la Unión Europea en el contexto, por ejemplo, de la gestión de la crisis de 2008, ha suscitado enorme preocupación por sus déficits democráticos y de legitimidad, pero también por la orientación neoliberal de sus principales políticas y por la presión sobre los estados del bienestar para reducir sus prestaciones y servicios. La ciudadanía ha visto, además, crecer de manera preocupante las desigualdades sociales y el deterioro de regiones y ciudades, lo que ha provocado que aumente la sensación de abandono y, en relación con la Unión Europea, de vivir un proceso de integración cuyos beneficios alcanzan solo a una minoría de personas privilegiadas.

Las políticas y la retórica de la austeridad se compadecen mal con una realidad de deterioro de los estados del bienestar, de creciente desigualdad al interior de las sociedades, pero también de creciente diferenciación en el plano económico entre países. Por otra parte, la crisis del coronavirus ha hecho estallar los

corsés de las políticas de austeridad y del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Ha puesto de manifiesto, además, la insuficiencia de un presupuesto comunitario que apenas alcanza el 1 por 100 del PIB de la región y está obligando a repensar la relación entre lo estatal y lo supranacional, ante la evidencia de que sin la Unión Europea la situación provocada por la pandemia habría sido aún peor, pero sin los Estados la gestión de la crisis sanitaria y social hubiera sido imposible.

Pese a constatar que la resiliencia de la Unión Europea ha sido mayor de lo esperado, los daños causados al edificio plantean la necesidad de una importante reforma estructural. Parece claro que los interrogantes abiertos por este periodo inacabable de crisis precisan de respuesta globales y de reformas que den respuesta, entre otras cuestiones urgentes, a la demanda de legitimidad y responsabilidad por parte de las instituciones comunitarias. El consenso básico cada vez más extendido es que no es posible seguir como hasta ahora y, por tanto, es necesario acometer reformas en profundidad, habida cuenta, además, de que la lógica de las pequeñas reformas y la búsqueda de soluciones *in extremis* pone en riesgo el proceso de integración al menos tal y como lo conocemos. Este es un aspecto importante para retener: vivimos eso que se ha denominado «momento maquiaveliano» (Magnette, 2019), una situación histórica en la que el sistema político no puede seguir operando de la misma manera y precisa de cambios mayores.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRACK, Nathalie, y SEDA, Gürkan (2021): *Theorising the crisis of the European Union*, Reino Unido: Routledge.
- CHAVES GIRALDO, Pedro (2017): «La gobernanza económica de la Unión. ¿Activar los frenos de emergencia?», *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, 12, pp. 92-114.
- CHAVEZ, Pedro; PARDO, María, y DE LAS HERAS, Samara (2021): *La extrema derecha y el antifeminismo en Europa*, Madrid: Fundación de Estudios de Espacio Público.
- COMAN, Ramona; CRESPIY, Amandine, y SCHMIDT, Vivien (2021): *Governance and politics in the post-crisis European Union*, Cambridge: University Press.
- DE VRIES, Catherine (2018): *Euro-scepticism and the future of European integration*, Oxford: Oxford University Press.
- El País* (2021): «Bruselas exige a Eslovenia respeto a los medios de comunicación en el arranque de su presidencia de la UE», 1 de julio (consultado en <https://elpais.com/internacional/2021-07-01/bruselas-exige-a-eslovenia-respeto-a-los-medios-de-comunicacion-en-el-arranque-de-su-presidencia-de-la-ue.html>).
- (2021): «El Parlamento Europeo exige la retirada de fondos a Hungría como castigo a sus leyes homofobas», 8 de julio (consultado en <https://elpais.com/internacional/2021-07-08/el-parlamento-europeo-exige-la-retirada-de-fondos-a-hungria-como-castigo-a-sus-leyes-homofobas.html>).
- EUROPEAN PARLIAMENT EUROBAROMETER (2021): «Resilience and recovery, public opinion one year into the pandemic», *DG Comm, Public Opinion Monitoring Unit*.
- HOBOLT, Sara B. (2014): «Public attitudes towards the euro crisis», en Olaf CRAMME y Sara HOBOLT (eds.), *Democratic politics in a European Union under stress*, Oxford: Oxford scholarship online.
- (2018): «La crisis de legitimidad de las instituciones europeas», en Manuel CASTELLS *et al.* (eds.), *La crisis de Europa*, Madrid: Alianza Editorial, pp. 357-389.

- HOBOLT, Sara B., y DE VRIES, Catherine (2016): «Public support for European integration», *Annual Review of Political Science*, 19, pp. 413-432.
- (2016): «Turning against the union? The impact of the crisis on the Eurosceptic vote in the 2014 European Parliament elections», *Electoral Studies*, 44, London: London School of Economics, pp. 504-514.
- HOOGHE, Liesbet, y MARKS, Gary (2008): «A postfunctionalist theory of European integration: from permissive consensus to constraining dissensus», *B. J. Pol.* 539, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 1-23.
- KRIESI, Hanspeter, y GRANDE, Edgar (2016): «The euro crisis: a boost to the politicization of European integration?», en Hanspeter KRIESI y Edgar GRANDE (eds.), *Politicising Europe. Integration and Mass Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 240-276.
- Le Monde* (2021): «L'extrême droite européenne signe une déclaration commune autour d'Orban, Salvini et Le Pen, mais sans s'unir au Parlement» (consultado en https://www.lemonde.fr/international/article/2021/07/05/l-extreme-droite-europeenne-signe-une-declaration-commune-autour-d-orban-salvini-et-le-pen-mais-sans-s-unir-au-parlement_6086815_5210.html).
- LEQUESNE, Christian, y SUREL, Yves (2004): *L'intégration Européenne. Entre émergence institutionnelle et recomposition de l'État*, Paris: Sciences Po Les Presses.
- LINDBERG, Leon, y SCHEINGOLD, Stuart (1970): *Europe's Would be Polity*, New Jersey: Englewood Cliffs.
- MAGNETTE, Paul (2017): *Le régime politique de l'Union Européenne*, Paris: Sciences Po Les Presses.
- (2019): «Entretien avec Paul Magnette: Citoyenneté et résistances à l'Europe», *Esprit*, 4 de abril, pp. 113-124.
- MAIR, Peter (2015): *Gobernando el vacío. La banalización de la democracia occidental*, Madrid: Alianza Editorial.
- MARTY, Olivier, e IENTILE, Damien (2021): «Reformer les politiques économiques européennes», *Questions d'Europe*, núm. 588, marzo, pp. 1-9.
- MOLAND, Martin (2021): «Constraining dissensus and permissive consensus: variations in support for core state power integration», *ARENA*, Centre for European Studies, Oslo: University of Oslo.
- RODRÍGUEZ PALOP, María Eugenia (2019): *Revolución feminista y políticas de lo común frente a la extrema derecha*, Barcelona: Icaria.
- RODRÍGUEZ-POSE, Andrés (2018): «The revenge or the places that don't matter (and what to do about it)», *Cambridge Journal of Regions*, 11, pp. 189-209.
- SÁNCHEZ-CUENCA, Ignacio (2000): «The political basis of support for European integration», *European Union Politics*, 1 (2), pp. 147-171.
- STIGLITZ, Joseph (2021): *Reescribir las reglas de la economía europea. Propuestas para el crecimiento y la prosperidad compartida*, Barcelona: Antoni Bosch.
- TSOUKALIS, Loukas (2016): *In defense of Europe. Can the European project be saved?*, Oxford: Oxford University Press.
- VAN INGELGOM, Virginie (2012): «Mesurer l'indifférence: intégration européenne et attitude des citoyens», *Presse Universitaire de France*, 2012/1, vol. 3, pp. 1-20.
- VAN MIDDELAAR, Luuk (2018): *Quand l'Europe improvise. Dix ans de crises politiques*, Paris: Éditions Gallimard.
- (2021): *Pandemonium: Saving Europe*, Newcastle: Agenda Publishing.
- VAROUFAKIS, Yanis (2017): *Adults in the Room: My Battle with Europe's Deep Establishment*, Gran Bretaña: Bodley Head.

LÍMITES DE LA INTELIGENCIA ESTRATÉGICA EN AMÉRICA LATINA

Bernardo GORTAIRE MOREJÓN

INTRODUCCIÓN

El siglo XXI ha venido acompañado de nuevos desafíos para la humanidad. La expansión de la democracia, la globalización, el desarrollo tecnológico y las presiones económicas, climáticas, migratorias y sanitarias exigen a los tomadores de decisión mayor precisión en las acciones que deben emprender. En este marco, la inteligencia estratégica se muestra como una herramienta cada vez más necesaria. Sin embargo, cabe preguntarse si todos los Estados están en condiciones de aplicarla y utilizarla de manera efectiva y en beneficio de su población.

En la actualidad, América Latina se presenta como una región en permanente búsqueda de un posicionamiento global que le permita hacer uso de su riqueza natural y genere un mejoramiento en la calidad de vida de su población. Sin embargo, a pesar de un crecimiento relativamente sostenido en las últimas décadas y la consolidación de procesos democráticos, sin la presencia de dictaduras, en la gran mayoría de sus Estados, pareciera que el desarrollo aún resulta esquivo para millones de habitantes de la región. Los **abates** del crimen transnacional organizado son cada vez más perceptibles, pues toman ventaja de la necesidad de la población y de la debilidad de los gobiernos para actuar efectivamente. En este sentido, el uso de herramientas de planificación gubernamental no solo se plantea como una oportunidad, sino como una necesidad.

El presente texto realiza un análisis de la situación de la inteligencia estratégica en América Latina. Para ello se ha recurrido a un contacto directo con expertos en inteligencia estratégica, varios de los cuales trabajan en agencias de inteligencia de la región. El objetivo es conocer una perspectiva general sobre los factores que inciden y que, incluso, limitan la aplicación de la inteligencia estratégica. Este tipo de estudios pueden ser un recurso necesario para el fortalecimiento de la toma de decisiones y para obtener una visión más clara de

qué ocurre detrás del sigilo de la inteligencia. Para comenzar, se presenta un análisis general sobre la inteligencia estratégica alrededor del mundo, seguido por el planteamiento de la metodología y los datos de la encuesta aplicada a los expertos en inteligencia. Tras examinar los resultados, se aportan algunas conclusiones desde una perspectiva crítica, con el fin de inspirar nuevos análisis sobre un concepto relativamente poco explorado para un mejor uso y aplicación de la inteligencia estratégica.

1. BREVE PUESTA EN ESCENA DE LA INTELIGENCIA ESTRATÉGICA

La consolidación de la sociedad en torno a la idea del Estado permanece, desde su origen, como uno de los debates filosóficos más constantes entre aquellos que se decantan por la noción de un medio donde los individuos pueden organizarse de manera independiente, sin la necesidad de un Leviatán como proponía Hobbes, aquellos que lo consideran un ente que articula las voces de todos los que conforman la nación, y quienes se decantan por la visión más republicana de Rousseau. La discusión puede extenderse sin llegar a una conclusión definitiva. Sin embargo, en las primeras décadas del siglo XXI, las amenazas a la seguridad, desde las tradicionales —como el conflicto entre Rusia y Ucrania— hasta las no tradicionales —como la pandemia del Covid-19—, constituyen una realidad tangible más allá del debate ideológico.

Por consiguiente, los Estados deben responder de manera objetiva y buscar los mejores mecanismos para satisfacer las necesidades de su población a través de sus gobiernos. Si bien es cierto que la toma de decisiones es un proceso complejo que responde a intereses en su mayoría inmediatos, cada vez más gobiernos optan por modelos de planificación para el mediano y largo plazo. La toma de decisiones en el día a día no contribuye efectivamente al éxito y al alcance de objetivos (Montgomery, 1979). Es más, se debe destacar que la planificación ha pasado a ser una herramienta ampliamente difundida y recomendada en espacios privados, desde grandes empresas transnacionales a pequeños productores y microemprendedores. En un entorno en permanente cambio y con multiplicidad de actores, esto responde a la necesidad de establecer vías que midan, calculen y planifiquen las acciones y estrategias que serán aplicadas para obtener mejores resultados.

La inteligencia, cuyo empleo tradicionalmente se limitaba al entorno militar y de conflicto, ha cobrado gran relevancia en la política pública y en el sector privado, donde se realizan en ella grandes inversiones. Los Estados crean agencias de inteligencia con los siguientes objetivos: evitar la sorpresa estratégica, proveer experiencia de largo plazo, apoyar el proceso de generación de política y mantener el secreto de la información, necesidades y métodos (Lowenthal, 2020: 2). Sin embargo, el aumento de la tecnología, la diversificación de capacidades de la sociedad civil e incluso el alcance de la paz en algunas regiones del mundo han demandado la expansión de la inteligencia a otros espacios. El mejor ejemplo de este último punto es que una rápida revisión de fuentes en cualquier

buscador de internet arrojará como común denominador resultados sobre inteligencia de mercados. Y, paralelamente, muchos de los objetivos de la inteligencia tradicional ahora se encuentran en fuentes abiertas, de la conocida Open Source Intelligence (OSINT); incluso se llegó a hablar de que el 80 por 100 de la inteligencia es OSINT, probablemente con la excepción de periodos de guerra (Gibson, 2014: 9). Aunque la estrategia de visibilizar la inteligencia para contener y comprometer al enemigo ha sido un recurso destacable durante el conflicto entre Rusia y Ucrania¹.

En este sentido, la inteligencia ve su objetivo de obtención cada vez más simplificado, y el verdadero reto cobra vida en saber analizarlo y comunicarlo de manera efectiva y eficiente a los tomadores de decisión. Este desafío entra en una dimensión política, pues surge esta pregunta: ¿por qué invertir presupuesto en agencias y personal especializado si la información ya está disponible? La discusión resulta de particular relevancia en el entorno de competencia ideológica entre austeridad y participación activa del Estado, elemento presente en los últimos años del escenario político de América Latina, tomando en cuenta que la lógica del estado de bienestar es inexistente o precaria en la región (Hangartner, 2019). Conviene, con todo, recordar la siguiente opinión: «La inteligencia puede parecer innecesaria en tiempo de paz, o cuando los acontecimientos parezcan no afectar, pero es difícil de improvisar y puede volverse una necesidad acuciante con rapidez» (Pérez, 2022).

Al mismo tiempo, los giros drásticos en la misma visión estratégica del Estado en América Latina juegan un rol destacable en las formas en las que se concibe el uso de la inteligencia. Uno de los ejemplos más notorios y recientes fue el giro que tuvo la región hacia gobiernos de izquierda de corte progresista², en lo que se denominó la «marea rosa» (Painter, 2005). La llegada de los gobiernos alineados o afines al socialismo del siglo XXI representó cambios importantes en la forma en la que se entendía el rol del Estado y, en consecuencia, el rol de la inteligencia. Después de un ciclo de gobiernos que veían como necesidad la privatización y el Estado mínimo, las primeras décadas del siglo XXI estuvieron caracterizadas por gobiernos presentes y activos.

En términos de inteligencia, esto también representó un giro importante, pues sus herramientas pasaron a manos de actores políticos que tradicionalmente habían sido perseguidos por dichos servicios, especialmente durante los periodos autoritarios de las dictadoras de la segunda mitad del siglo XX. Así pues, los nuevos gobiernos se encontraron con estructuras de legado autoritario, en muchos casos, ligados con procesos como el Plan Cóndor, y una noción de la inteligencia como herramienta para detectar opositores y enemigos políticos del gobierno (Andregg y Gill, 2014; Otamendi, 2017).

¹ El espacio más visible ha sido la cuenta del Ministerio de Defensa de Reino Unido, disponible en <https://twitter.com/DefenceHQ>.

² Alineada a la lógica de permanente debate en la región, algunos sectores de derecha se oponen al uso del progresismo como idea asociada únicamente a la izquierda. Sin profundizar demasiado en este debate, este capítulo hace referencia a la izquierda progresista como una distinción frente a los modelos comunistas de mediados del siglo XX, que intentaban tomar el poder a través de la lucha armada.

Sin embargo, en casos como Venezuela, Nicaragua y Ecuador, el giro político no se tradujo en un cambio estructural, sino que se denunció la perpetuación de un modelo de persecución política (Human Rights Watch, 2017; Expediente Público, 2021; Blogit Noticias, 2021). Incluso, tras el colapso de la marea rosa y el retorno de gobiernos de corte liberal-conservador, se ha mantenido la noción de la inteligencia como una herramienta de control a la oposición del gobierno y no como un instrumento del Estado. En Argentina, por ejemplo, el gobierno del presidente Alberto Fernández ordenó una investigación contra el expresidente Mauricio Macri por denuncias de espionaje durante su mandato³ (Blanco, 2022). En la misma línea, el gobierno ultraconservador de Jair Bolsonaro ha enfrentado denuncias de persecución a organizaciones no gubernamentales por parte de su servicio de inteligencia (Amnistía Internacional, 2021).

Los servicios de inteligencia mantienen un complejo balance entre su rol público y las herramientas que requieren para alcanzar sus objetivos. En este sentido, existe un consenso acerca de que «uno de los principales desafíos de las nuevas democracias es dejar atrás agencias dedicadas a monitorear y operar domésticamente contra sus habitantes» (Otamendi, 2017: 3). Incluso en entornos donde existe la disposición política de cambiar estos mecanismos, se tiende a mantener prácticas y principios que afectan las operaciones de las nuevas etapas de los servicios de inteligencia (Marques Kuele, 2015). Estos escenarios son un claro factor explicativo de por qué la inteligencia sigue manteniendo una baja, o incluso nula, aceptación entre la población civil. Al mismo tiempo, son indicadores de una considerable probabilidad de que, ante un cambio de gobierno, las nuevas autoridades busquen replicar los modelos de persecución en un círculo vicioso de venganza política. De esta manera, se reduce el rol estratégico de la inteligencia y se pasa a cumplir funciones de carácter operativo y táctico, a favor de los gobiernos de turno en lugar de los objetivos del Estado. Pero tales prácticas terminan siendo obsoletas y más cercanas a un modelo de guerra fría que a un sistema moderno que contribuya a la planificación y toma de decisiones (Coyne, 2014). En este sentido, el conflicto entre la inteligencia y las libertades civiles se ve agravado por un mal uso de la primera. Y, en consecuencia, resulta más complejo garantizar los recursos necesarios para cumplir un buen papel y garantizar su utilidad. Asimismo, es preciso reconocer que existen intereses de algunos sectores tanto internos como externos para mantener un nivel de inteligencia débil. A este fenómeno contribuye la ausencia de una cultura de inteligencia que impulse a la sociedad civil y a los tomadores de decisión a mantener recursos y capacidades de sus sistemas de inteligencia.

Al otro lado del océano, Europa ha fortalecido su proceso de intercambio de información sólido a través del Centro de Inteligencia y de Situación de la Unión Europea (EU INTCEN), y mantiene procesos que se llevan a cabo en alianzas como la Organización del Tratado del Atlántico Norte, generando una comunidad armónica. El proceso de fortalecimiento de una inteligencia europea no ha estado exento de barreras: en 2004, por ejemplo, los ministros de Justicia y de Interior comunitarios rechazaron la propuesta de Austria para crear una

³ Al momento de redactar este texto el proceso seguía en investigación por la vía judicial.

Agencia de Inteligencia Europea. Por su parte, Reino Unido siempre puso límites a una potencial institucionalización de la cooperación en materia de inteligencia, aunque su salida de la Unión podría contribuir al rompimiento de este bloqueo. Por otro lado, aunque Alemania también se ha mostrado reticente a la idea, en noviembre de 2018 los países comunitarios aprobaron la creación de una escuela de inteligencia conjunta, liderada por Grecia y con lugar en Chipre (Lowenthal, 2020: 496). A pesar de ello, aún existen serias críticas sobre la falta de acciones conjuntas de inteligencia europea (Pérez, 2022).

Sin lugar a duda, el ejemplo más sólido de una comunidad de inteligencia internacional es el grupo llamado Five Eyes (Cinco Ojos) que integra a los servicios de inteligencia anglosajones, de Estados Unidos, Reino Unido, Canadá, Australia y Nueva Zelanda. Liderada por Estados Unidos y Reino Unido, esta agrupación contribuye a lograr objetivos de proyección de poder global y permite ampliar las capacidades de obtención de información, supliendo las debilidades tecnológicas de los miembros menores y aumentando la presencia geográfica de sus líderes.

Incluso regiones menos desarrolladas como África han dado sus primeros pasos para fortalecer su sistema de inteligencia. A pesar de una comparativa debilidad y falta de experiencia, África ha desarrollado sus propias iniciativas para fortalecer el intercambio de información. Destaca el Comité de Servicios de Inteligencia y Seguridad de África, donde varias naciones se reúnen de manera anual para tratar temas como la inmigración ilegal y el tráfico de personas. De la misma manera, varios países de la región han comenzado el intercambio de información con respecto a problemas como el terrorismo, el narcotráfico y la influencia de actores como China e India en su misión de obtención de recursos naturales en el continente (Lowenthal, 2020: 492-493). Por su parte, América Latina mantiene el Foro de Servicios de Inteligencia Iberoamericanos (FOSII) con resultados limitados, pues, al igual que otras dinámicas de integración en la región, depende más de la voluntad política que del factor estratégico (Rodríguez, 2020). Como muchos procesos en América Latina, el intercambio de inteligencia ocurre más por recomendación de actores externos, con mayor experiencia, que por una clara vocación de fortalecimiento de relaciones entre los Estados que forman parte de la región.

Con ese contexto, se vuelve necesario evaluar cuáles son los factores que afectan a una plena integración de los servicios de inteligencia en la región. Una de las mejores aproximaciones es la experiencia en primera persona y, por tanto, el siguiente apartado compila una perspectiva general de expertos y agentes de inteligencia que puede servir como base para la reflexión tanto de tomadores de decisión, de actores que participan de manera activa en la comunidad de inteligencia e incluso de ciudadanos que buscan la mejora del rendimiento de sus Estados como consecuencia de la mejora de sus sistemas de inteligencia.

2. METODOLOGÍA Y RESULTADOS

Para el presente análisis se realizó una breve encuesta, dirigida a agentes o funcionarios de servicios de inteligencia de América Latina, así como a represen-

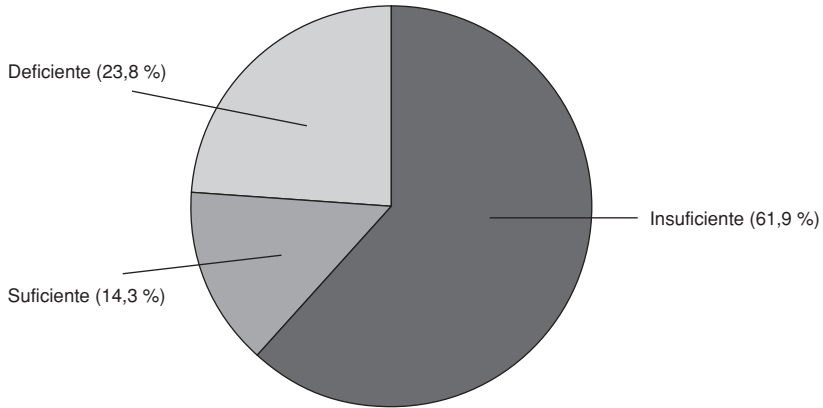
tantes de servicios de inteligencia extracontinentales con presencia en la región. Además, la encuesta estaba abierta a académicos con vínculos o experiencia en la materia a fin de ampliar la perspectiva a una comunidad experta más diversa, capaz de observar con objetividad los límites de la inteligencia estratégica. El formulario estuvo disponible de marzo a mayo de 2022 y se recurrió a una conexión directa y a un modelo de bola de nieve para la recolección de la información.

Debido a la sensibilidad de la materia, y tomando en cuenta la normativa de confidencialidad que manejan muchos de los sistemas de inteligencia de la región, la encuesta fue difundida de manera virtual sin solicitar información personal ni afiliación. De este modo, se protege el anonimato de los participantes y se fortalecen las probabilidades de contar con respuestas más sinceras cuando se ha de adoptar una visión crítica. Sin embargo, y a pesar de las aclaraciones al momento de enviar la encuesta, esto podría limitar la capacidad de determinar si las observaciones responden a una perspectiva general sobre la inteligencia latinoamericana o se alinean con las condiciones nacionales de un servicio específico.

La encuesta fue enviada a personal y profesionales de Alemania, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, España, Italia, México y Perú. Por motivos de cercanía del autor, es probable que la mayoría de las respuestas provengan de Ecuador. No obstante, por la misma condición de confidencialidad no es posible comprobar a ciencia cierta el origen de las respuestas. Sin embargo, los resultados ofrecen un vistazo desde adentro que invita a reflexionar sobre la estructura, necesidades y, sobre todo, límites de la inteligencia estratégica en la región.

La primera percepción con respecto a la inteligencia estratégica en América Latina es que es insuficiente. El 61,9 por 100 de los encuestados se decantaron por esta opción; el 23,8 por 100 tenía una percepción negativa por considerar deficiente la inteligencia estratégica en la región, mientras que un reducido 14,3 por 100 la estimaba suficiente (véase gráfico 1). Como factor explicativo, los tres motivos que obtuvieron más respuestas fueron el nivel de la cultura de inteligencia (85,7 por 100), la incidencia de la política local (76,2 por 100) y el presupuesto disponible (57,1 por 100) (véase gráfico 2). En menor medida, los participantes indicaron que otros factores que inciden en el estado actual de la inteligencia estratégica son el rol de las Fuerzas Armadas y los intereses de la sociedad civil. Por otro lado, factores como la política internacional, los intereses de élites económicas, factores históricos y la capacitación en inteligencia tuvieron una menor captación de respuesta.

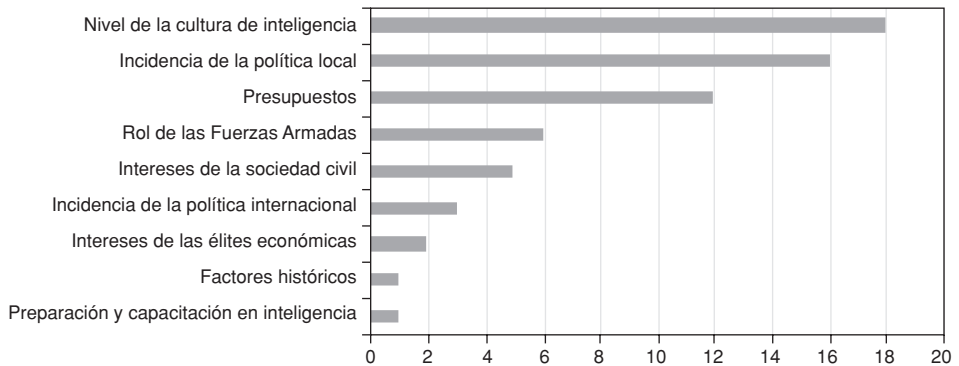
Gráfico 1. Estado de la aplicación de la inteligencia estratégica
Considera que la aplicación de la inteligencia estratégica en América Latina es:



Fuente: elaboración propia.

Gráfico 2. Factores determinantes del estado actual de la inteligencia estratégica

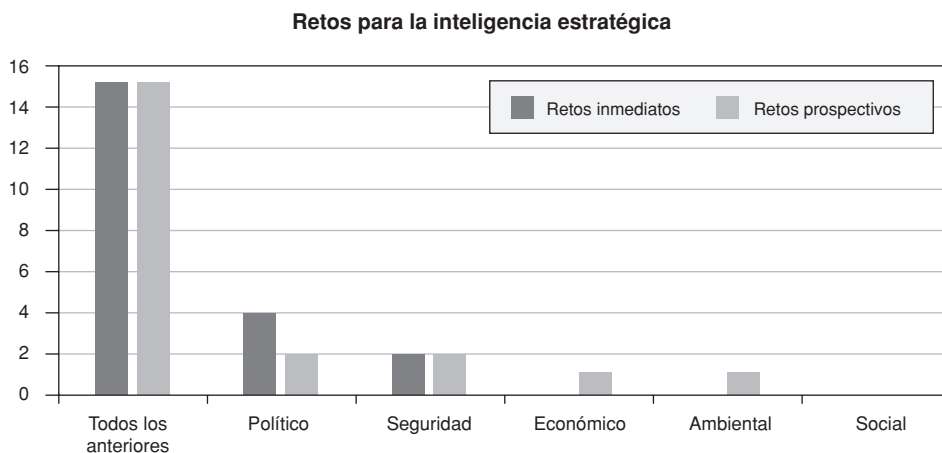
¿Qué factores determinan el estado actual de la inteligencia estratégica en la región?



Fuente: elaboración propia.

Con respecto a los retos para la inteligencia estratégica, el gráfico 3 compila la perspectiva de los encuestados acerca de los retos inmediatos y los retos prospectivos. En ambos escenarios se percibe una perspectiva holística donde un 71,4 por 100 de los encuestados consideran que los ámbitos de ambiente, política, economía, seguridad y social son retos inmediatos y prospectivos, por encima de visiones en las que un solo ámbito tendría prevalencia sobre el resto.

Gráfico 3. Retos inmediatos y prospectivos de la inteligencia estratégica en la región



Fuente: elaboración propia.

En términos de compromiso de actores políticos y de Fuerzas Armadas, la tabla 1 compila las perspectivas de los encuestados. De manera general, favorecen a las Fuerzas Armadas, pues un 76,2 por 100 afirma que la institución tiene un compromiso de nivel medio o superior, mientras que solo un 23,8 por 100 considera que los actores políticos se encuentran en ese grado de compromiso. Esto contrasta con la percepción del compromiso de los actores políticos, pues un 61,9 por 100 de los encuestados considera que es medio bajo o bajo.

Tabla 1. Compromiso de actores políticos y Fuerzas Armadas con la inteligencia estratégica

Compromiso con la agenda de inteligencia estratégica		
Nivel de compromiso	Actores políticos (%)	Fuerzas Armadas (%)
Alto	0	14,3
Medio alto	4,8	19
Medio	33,3	42,9
Medio bajo	28,6	19
Bajo	33,3	4,8

Fuente: elaboración propia.

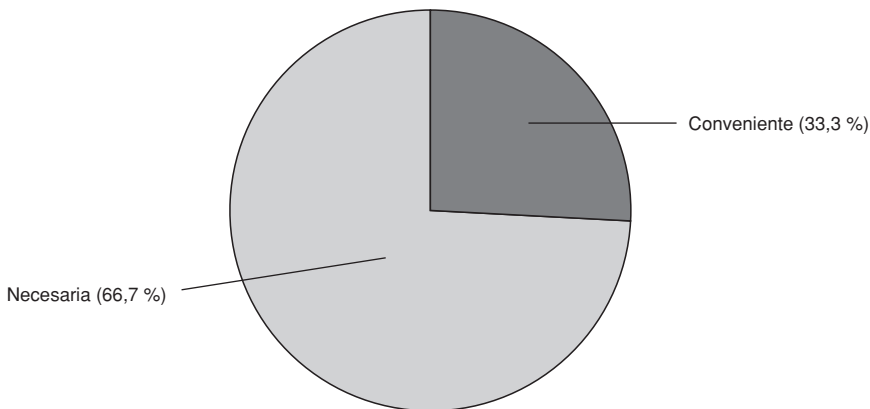
Por otro lado, los encuestados también emitieron su perspectiva sobre los actores extrarregionales y sus intereses en América Latina. En este apartado la visión fue diversa, probablemente respondiendo al factor de las diferentes aproximaciones que se tienen en la región al respecto. El bloque más amplio de participantes (47,6 por 100) consideró que los intereses en la región de actores

externos no son ni positivos ni negativos. Un 33,3 por 100 afirmó que los intereses son negativos, mientras que un 23,8 por 100 estimó que eran parcialmente negativos, y un 9,5 por 100, totalmente negativos. El 19,1 por 100 restante juzgó que los intereses son positivos para la región y solo un encuestado los calificó de totalmente positivos.

La gran mayoría de participantes (66,7 por 100) estimó necesaria la consolidación de una alianza en materia de inteligencia estratégica, mientras que el resto lo ve por lo menos conveniente (33,3 por 100), como muestra el gráfico 4. Al respecto, la mayoría de los encuestados (57,1 por 100) consideran que un proceso de alianza debería estar a cargo de agencias especializadas en inteligencia, por encima de un proceso articulado entre agencias especializadas, actores políticos, Fuerzas Armadas y academia, que tuvo el respaldo del 28,6 por 100 de los encuestados, o solo a cargo de la academia, que obtuvo un 14,3 por 100 (véase gráfico 5).

Gráfico 4. **¿Qué importancia tiene una alianza en materia de inteligencia en la región?**

Considera que la consolidación de una alianza en materia de inteligencia estratégica entre los países de América Latina es:

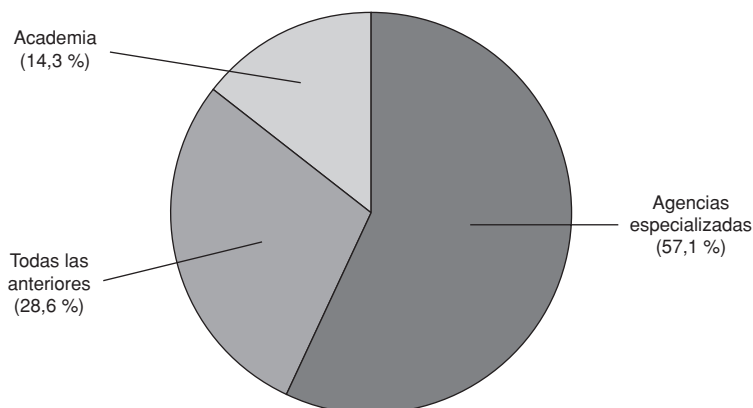


Fuente: elaboración propia.

Finalmente, los participantes de la encuesta sostuvieron que las mayores vulnerabilidades para la inteligencia estratégica en la región son la ausencia de cultura de inteligencia (81 por 100), la insuficiencia de personal capacitado y la falta de voluntad política (66,7 por 100) y la corrupción (57,1 por 100). Sin embargo, factores como la falta de presupuesto, las falencias doctrinarias, la carencia de herramientas tecnológicas y la dependencia de actores extra-regionales también tuvieron un índice de respuesta relativamente alto (véase gráfico 6).

Gráfico 5. **¿Quién debe estar a cargo de una alianza de inteligencia estratégica?**

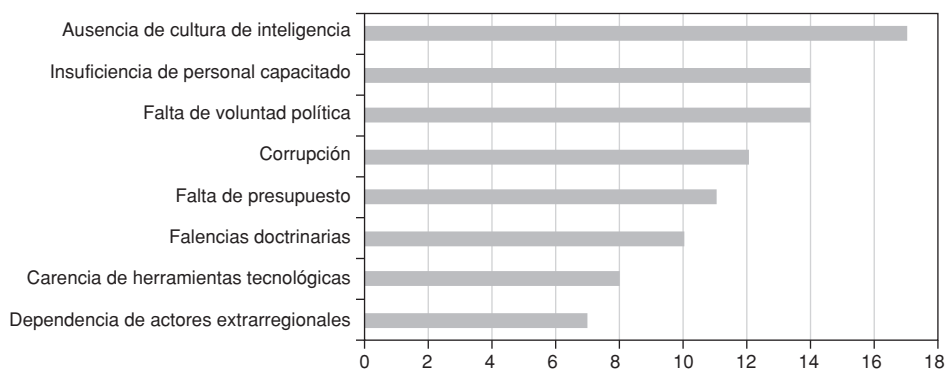
Considera que el proceso de alianzas en materia de inteligencia estratégica debería estar a cargo de:



Fuente: elaboración propia.

Gráfico 6. **Vulnerabilidades que enfrenta la inteligencia estratégica en América Latina**

Vulnerabilidades regionales



Fuente: elaboración propia.

3. DISCUSIÓN

Los resultados de la encuesta a expertos y funcionarios de inteligencia estratégica de América Latina se alinean con el escaso pero contundente material de análisis sobre la inteligencia en la región. Los gestores de política pública pueden aprovechar esta mirada desde dentro de los servicios de inteligencia para replantear la manera en la que sus instituciones funcionan actualmente y fortalecerlas.

La idea de que ninguno de los participantes considerara que la inteligencia estratégica fuese como mínimo suficiente es un indicador que debe llamar la atención de las comunidades de inteligencia, seguridad y planificación.

Si bien es cierto que los resultados indican una insatisfacción por parte de los consultados con el sistema, sobre todo en la dimensión política, no es menos cierto que existe una corresponsabilidad en la comunidad de inteligencia, que no ha sido plenamente capaz de demostrar a los tomadores de decisión la importancia de esta materia. Aunque puede argumentarse que los orígenes militares y anticomunistas de los servicios de inteligencia han influido en la manera en la que es percibida, sobre todo cuando ascienden gobiernos con afinidad a la izquierda, que asumen que la inteligencia está conformada por sus enemigos políticos (Gómez de la Torre, 2017). Este fenómeno resulta contraproducente para los intereses generales del Estado y de su población. Una competencia entre una rama que existe para mejorar la toma de decisiones y los agentes encargados de tomarlas no solo va en contra del sentido común, sino que merma las capacidades materiales de emprender acciones útiles. Esto perpetúa el contexto de inestabilidad y retrasa el desarrollo de la región, a la vez que favorece a actores extrarregionales y locales que aspiran a mantenerla en una situación de debilidad estratégica.

Por otro lado, un elemento que también se debe considerar es la misma debilidad generada por la rotación que sufren algunos servicios de inteligencia. Los cambiantes ciclos políticos y la necesidad de responder al gobierno de turno, por encima del Estado, han propiciado que exista una comunidad de inteligencia con pluralidad de actores, capacidades y aproximaciones. La inestabilidad política se traduce en la falta de voluntad política, rasgo que fue destacado por los participantes de la encuesta. Sin embargo, se podría compensar multiplicando los esfuerzos de la comunidad de inteligencia para demostrar su utilidad. En este sentido, las percepciones de los encuestados y el contexto actual reflejan la necesidad de promover una cultura de inteligencia estratégica. De esta manera, los nuevos líderes políticos tendrían mucho más claro cuál es el rol de la inteligencia y se evitarían recambios contraproducentes. **De la misma manera**, los funcionarios públicos y la sociedad civil se beneficiarían de la ampliación de la cultura de inteligencia, pues serviría como contrapeso a actores políticos que, por demagogia, falta de conocimiento o incluso mala intención, procuran el debilitamiento de la inteligencia estratégica del Estado.

Queda respaldado que la inteligencia estratégica es un fenómeno holístico que responde a factores de carácter político, económico, ambiental, social y de seguridad. En consecuencia, aunque existen ciclos en los que el Estado debe concentrar esfuerzos en sectores específicos, no resulta conveniente que la inteligencia, al menos de carácter estratégico, sea destinada a una esfera aislada. En este sentido, vale la pena resaltar la necesidad de fortalecer las capacidades de los sistemas de inteligencia con profesionales especializados en distintas materias, que puedan nutrir y complementar los esfuerzos de búsqueda y análisis. En un escenario donde la guerra parece un fenómeno ajeno a la región, tal vez sea conveniente replicar los esfuerzos de la Dirección Nacional de Seguridad Exterior de Francia, agencia que realiza acciones de inteligencia comercial. Aunque ha enfrentado denuncias de espionaje a privados, el gobierno francés ha promo-

vido reformas para mantener un nivel de inteligencia abierta. Una región como América Latina, que tiene una producción difusa, puede fortalecerse al contar con servicios de inteligencia que señalen mejores estrategias de producción, comercialización, diversificación y, en un contexto de cambio climático, estrategias para mitigar y adaptarse a sus efectos.

El hecho de que se entienda que las Fuerzas Armadas presentan un nivel relativamente alto de compromiso con la inteligencia estratégica debe asumirse como un incentivo para lograr un buen uso de los recursos que esta institución le destina. Sin embargo, también es necesario evitar un enclaustramiento de la inteligencia como un elemento netamente militar. Las Fuerzas Armadas deben ser capaces de aplicar sus nociones de inteligencia más allá del plano bélico, sobre todo en beneficio de alcanzar los objetivos estatales. En este sentido, América Latina aún tiene mucho que aprender respecto al balance entre la inteligencia militar y la inteligencia civil, sobre todo, para lograr la complementariedad y no reducir capacidades con miras a beneficios personales. Incluso potencias en el campo de la inteligencia estratégica como Estados Unidos han acometido el desafío de equilibrar la demanda de recursos de inteligencia entre sus subsistemas civiles y militares (Lowenthal, 2020: 25-95). Excusarse en mantener los espacios de inteligencia separados solo retrasa el fortalecimiento de las capacidades del Estado para dar respuesta a las amenazas y riesgos a los que se enfrenta.

Así pues, los servicios de inteligencia de América Latina deberían combinar la experiencia que los servicios de inteligencia militar han cultivado históricamente y transmitirla a una comunidad de inteligencia civil estable y bien reconocida, que incluso pueda transmitirse a la administración pública. Aunque el objetivo no debe ser alcanzar los niveles de Rusia, donde se estima que el 40 por 100 de la burocracia y el 60 por 100 de la administración presidencial tiene antecedentes en los servicios de inteligencia o de seguridad (Lowenthal, 2020: 471-472), no se debe descartar el capital humano que se forma y consolida dentro de la comunidad de inteligencia.

Por otro lado, la necesidad de consolidar una alianza de inteligencia estratégica se muestra cada vez más necesaria. Por desgracia, las experiencias políticas y económicas de integración regional latinoamericana no se han traducido en resultados claros y contundentes para la sociedad civil. Y como ventaja para los países más desarrollados, el nivel de intercambio de inteligencia actual en América Latina no representa ninguna amenaza para su *statu quo*, lo que mantiene a la región como un actor secundario. Rodríguez (2020) plantea al respecto:

Entre las causas orgánicas de la escasa colaboración entre servicios, podemos mencionar la procedencia de regímenes dictatoriales, la juventud de las organizaciones dedicadas a este ámbito, la limitación de sus áreas de interés y atención preferente a las amenazas internas en estrecha relación con el aislamiento de los puntos neurálgicos de conflicto del planeta. Es cierto que existe una gran dificultad para poner en marcha mecanismos de colaboración entre agencias que no se conocen o que desconfían entre ellos.

Por tanto, parte importante de las agendas de los servicios de inteligencia de América Latina debería ser esforzarse en desprender el velo de desconfianza que se mantiene entre ellos para construir una comunidad amplia y eficiente de

respuesta a las amenazas. De lo contrario, lo más probable es que los ejercicios de integración regional se topen con un freno en la comunidad de inteligencia y no con un motor de éxito.

CONCLUSIONES

La necesaria reflexión acerca de los límites que la inteligencia estratégica enfrenta en la región latinoamericana recogida en este capítulo arroja diversos resultados. Es preciso señalar en primer lugar que el contexto de desconfianza en la política o en sus actores genera un despliegue ineficiente de los esfuerzos de inteligencia, en especial, cuando aquellos que deben establecer las reglas de acción y los objetivos estatales no están al tanto de las buenas prácticas o incluso de la importancia y necesidad de la inteligencia. Así pues, América Latina se enfrenta a la amenaza de un círculo vicioso: una inteligencia pobre que entrega resultados pobres a tomadores de decisión que debilitan la inteligencia, lo que empuja a peores resultados.

Por otro lado, la evolución de la inteligencia a un modelo en el cual las fuentes abiertas cumplen un papel fundamental y casi protagónico obliga a los Estados latinoamericanos a establecer estrategias y agencias que respondan a esta realidad. Más allá del romanticismo que pueda generar una agencia de espías y secretos, la realidad actual requiere investigadores y analistas expertos. Lowenthal advierte: «La comunidad de inteligencia alberga algo de perjuicio institucional contra la inteligencia de fuentes abiertas, ya que pareciera ir en contra de los propósitos para los cuales la comunidad de inteligencia fue creada» (Lowenthal, 2020: 97). En consecuencia, es fundamental recordar que el objetivo de la inteligencia radica en la respuesta adelantada a fenómenos que amenacen al Estado, y si la información llega de manera abierta, no es necesario estancarse en modelos donde el secretismo es la única vía. En ese mismo sentido, la integración de los servicios de inteligencia debe ser mucho más sólida, renunciando a una mentalidad casi teológica de que pueda haber la probabilidad de guerra entre los Estados de la región: «Si bien la situación institucional y doctrinaria de los servicios de inteligencia es diversa en cada uno de nuestros países, esto no debería ser impedimento para dejar a un lado el escenario doméstico y proponerse un esfuerzo conjunto de identificación de amenazas continentales comunes» (Rodríguez, 2020). Cabe preguntarse si la ausencia de eventos catastróficos contra los Estados latinoamericanos en los últimos años se debe a una buena preparación estratégica o a una mera cuestión de azar por su ubicación geográfica alejada de la conflictividad de otras regiones del mundo. Y, en ese mismo sentido, es más que justo cuestionar si en un escenario donde las condiciones de vida empeoren para los ciudadanos latinoamericanos, sus Estados van a ser capaces de responder estratégicamente y prospectivamente, o continuarán como espectadores, cruzando los dedos para que no ocurra nada.

Más allá de esto, la comunidad de inteligencia en América Latina necesita comenzar a definir con claridad cuáles son sus objetivos. Aunque este análisis plantea algunos escenarios generales, es necesario establecer con claridad qué

papel debe cumplir la inteligencia en la región. De lo contrario, se expone a caer en una obsolescencia sistemática, en la cual su existencia estará amparada solo en la costumbre y no en sus resultados, para satisfacción de actores cuya debilidad los beneficia para alcanzar sus objetivos (lícitos e ilícitos). Entre las amenazas a la seguridad del siglo XXI, destaca la delincuencia transnacional organizada, que constituye un arma de doble filo: no requiere el establecimiento de normas para empezar a actuar, lo que la vuelve vulnerable a la desarticulación, pues no genera instituciones sólidas y depende del uso de la violencia, pero también le confiere flexibilidad de acción. Los servicios de inteligencia deben ser capaces de responder a esta realidad, pero además deben ser capaces de comunicar a los tomadores de decisión las alternativas que existen para enfrentar las vulnerabilidades propias de su sistema.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AMNISTÍA INTERNACIONAL (2021): «Brasil: 32 situaciones que llevaron a violaciones de derechos humanos en los 1.000 días de gobierno de Bolsonaro» (consultado en <https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/noticias/noticia/articulo/brasil-32-situaciones-que-llevaron-a-violaciones-de-derechos-humanos-en-los-1000-dias-de-gobierno-de-bolsonaro/>).
- ANDREGG, Michael, y GILL, Peter (2014): «Comparing the democratization of Intelligence», *Intelligence and National Security*, núm. 29:4, pp. 487-497.
- BLANCO, Patricia (2022): «Se reactiva la causa por el espionaje ilegal: citaron a declarar como testigos a Diego Santilli y al hermano de Mauricio Macri» (consultado en <https://www.infobae.com/politica/2022/02/22/se-reactiva-la-causa-por-el-espionaje-ilegal-citaron-a-declarar-como-testigos-a-diego-santilli-y-al-hermano-de-mauricio-macri/>).
- Blogit Noticias (2021): «Prohibido olvidar: así se usó la Senain para perseguir a los ecuatorianos» (consultado en <https://blogitnoticias.com/correa-uso-la-senain-como-su-servicio-de-inteligencia/>).
- COYNE, John; NEAL, Stuart, y BELL, Peter (2014): «Reframing intelligence: Challenging the Cold War intelligence doctrine in the information age», *International Journal of Business & Commerce*, vol. 3, núm. 5, pp. 53-68.
- EXPEDIENTE PÚBLICO (2021): «Régimen de Nicaragua fortalecería control digital con servicios de inteligencia rusos» (consultado en <https://www.expedientepublico.org/regimen-de-nicaragua-fortaleceria-control-digital-con-servicios-de-inteligencia-rusos/>).
- GIBSON, Stevyn (2014): «Exploring the role and value of Open Source Intelligence», en C. HOBBS, M. MORAN y D. SALISBURY (eds.), *Open Source Intelligence in the Twenty-First Century. New Security Challenges*, London: Palgrave Macmillan, pp. 95-110.
- GÓMEZ DE LA TORRE, Andrés, y MEDRANO, Arturo (2017): «Orígenes en el proceso de inteligencia en el Perú», *URVIO. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, núm. 21, pp. 104-120.
- HANGARTNER, Andreas, y MIRANDA DELGADO, Rafael (2019): «Estado del bienestar y justicia distributiva en América Latina. Un análisis crítico», *Revista ABRA*, vol. 39, núm. 58, pp. 9-29.
- HUMAN RIGHTS WATCH (2017): «Arremetida contra opositores. Brutalidad, tortura y persecución política en Venezuela» (consultado en <https://www.hrw.org/es/report/2017/11/30/arremetida-contra-opositores/brutalidad-tortura-y-persecucion-politica-en>).
- LOWENTHAL, Mark (2020): *Intelligence: From secrets to policy*, Thousand Oaks: Sage.
- MARQUES KUELE, Giovanna; MOLLER, Gustavo; FALCÃO CHAISE, Mariana, y ROMERO MARQUES, Pedro (2015): «Análise de Redes: possibilidades analíticas para o estudo com-

- parado em Inteligência Governamental», *VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política*, Brasil: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, pp. 1-26.
- MONTGOMERY, David, y WEINBERG, Charles (1979): «Toward Strategic Intelligence Systems», *Journal of Marketing*, vol. 43, núm. 4, pp. 41-52.
- OTAMENDI, Alejandra, y ESTÉVEZ, Eduardo (2017): «Intelligence Challenges in Latin America: A Comparative Matrix on Democratic Governance», en Camilo Ríos (ed.), *¿Nuevos paradigmas de vigilancia? Miradas desde América Latina*, Buenos Aires: Fundación Vía Libre, pp. 277-294.
- PAINTER, James (2005): «South America's leftward sweep» (consultado en <http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/4311957.stm>).
- PÉREZ, Miguel (2022): «La guerra ya no es lo que era» (consultado en <https://global-strategy.org/la-guerra-ya-no-es-lo-que-era/>).
- RODRÍGUEZ, Ana (2020): «Los servicios de inteligencia desde una mirada regional: diagnóstico, desafíos y limitaciones» (consultado en <https://ocipex.com/articulos/los-servicios-de-inteligencia-desde-una-mirada-regional-diagnostico-desafios-y-limitaciones>).

CRISIS DE CONVERGENCIA Y DESINTEGRACIÓN REGIONAL: DESAFÍOS A LA SEGURIDAD SUDAMERICANA

Gilberto ARANDA
Jorge RIQUELME

INTRODUCCIÓN

El mundo atraviesa un periodo oscuro, definido por la crisis sanitaria generada por la pandemia del Covid-19, situación que ha tenido efectos en las múltiples dimensiones de la vida internacional. Bajo el prisma de la seguridad, es evidente que la pandemia ha agudizado varios procesos geopolíticos mundiales, como el auge de China a una posición de potencia global, radicalizando al mismo tiempo una serie de conflictos armados y sociales, sin olvidar sus efectos sobre las metodologías del crimen organizado e incluso en los altos niveles de violencia doméstica.

Al día de hoy, la radicalización de los conflictos tiene su demostración más palpable en la guerra entre Ucrania y Rusia, donde incluso se ha llegado a plantear el eventual uso de armas nucleares, sumergiendo al mundo en una negra perspectiva respecto del futuro. Asimismo, este conflicto ha hecho evidente la crisis por la que atraviesa el multilateralismo global, que tiene en su centro al sistema de Naciones Unidas, ante la irrelevancia demostrada por el Consejo de Seguridad para frenar una guerra que ha generado miles de muertos y millones de refugiados. Desde luego, la crisis del multilateralismo ya lleva unos años, atizada por el auge del nacionalismo y los gobiernos populistas en el mundo, aunque últimamente resulta particularmente notable. Este proceso tiene su correlato en América Latina, región que vive su propio trance del multilateralismo regional, tal cual lo expresa la decaída situación de la integración y de las convergencias políticas entre los países que componen este espacio.

El presente artículo analizará el momento político que vive la integración en América Latina y su efecto sobre el enfrentamiento de las amenazas que se

ciernen sobre la región. Para ello, primero se proporcionará una visión general sobre la crisis que atraviesa la integración en América Latina, pese a ser la región con una mayor cantidad de esquemas integrativos vigentes en el mundo; luego se explicarán las diversas amenazas a la seguridad que viven los componentes de este espacio, y finalmente se analizará la manera en que la desintegración regional dificulta hacer frente a tales desafíos. En este escenario, los países han optado por asumir un enfoque predominantemente bilateral de la cooperación en estas materias ante la carencia de esquemas operativos y visiones regionales convergentes al respecto.

1. CRISIS DE LA INTEGRACIÓN Y DE LAS CONVERGENCIAS

El regionalismo reposa sobre la tradición de una experiencia histórica común y una sensibilidad compartida frente a los problemas comunes que en su interacción generan una identidad singular. Si los vínculos se hacen más estrechos, es plausible advertir una frontera imaginaria endógena en la que las relaciones son más intensas que con el entorno externo. Al institucionalizarse las dinámicas descritas, la región adquiere un sentido de configuración normativa, dotándose de reglas del juego precisas que reconocemos como Regionalismo (Morandé, 1999: 3). En la región de América Latina, sin embargo, existen óbices históricos a esta cuestión. Para comenzar, la construcción de la integración ha comportado las clásicas disputas y competencias por el liderazgo (Nolte, 2006). Como ejemplo de lo anterior, se puede citar el papel de Estados Unidos en el siglo XX, por medio de proyectos como la Alianza para el Progreso en los sesenta o el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) en los confines del milenio anterior; o el papel de Brasil en América del Sur, en la configuración de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), cuya nominación fue idea de Chávez, aunque la arquitectura se basó en las consideraciones geopolíticas lulistas.

A menudo esta discusión está marcada por análisis propensos a distinguir tendencias bajo la forma de *oleadas* de integración, desde el ciclo de variopintos progresismos inaugurado en 1999 y que propició la reunión de Presidentes de América del Sur del 8 de diciembre de 2004 en el Cusco, dando vida a la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), y después —durante una Cumbre energética en Isla Margarita en abril de 2007— a UNASUR. Esta era la fase de la denominada *ola rosa*. Posteriormente, con el giro a la derecha en la región, se habla de una *ola marrón*, que arrancó con la victoria de Mauricio Macri en Argentina en noviembre de 2015 y que fue seguida por la elección de Jair Bolsonaro en Brasil, desplazando a gobiernos de corte progresista, envueltos en graves casos de corrupción, así como debido al agotamiento de los «gobiernos largos» y personalistas¹. Un efecto colateral fue la pérdida de interés de Brasil por involucrarse en la integración regional, cuyos problemas internos dejaron en un plano secundario la agenda de la política exterior orquestada desde Itamaraty. Y el ciclo se reanuda con una suerte de *ola rosada 2.0*, iniciada por el norte con la llegada

¹ Al respecto, es interesante leer la columna de Zovatto (2016).

al poder de Andrés Manuel López Obrador en México en 2018, a la que se sumaron Argentina y Panamá en 2019, Bolivia en 2020 —después del golpe de Estado en 2019 e interinato—, Perú y Chile en 2021 y Honduras en 2022.

Ciertamente, en los años noventa del siglo pasado, las relaciones interestatales evidenciaron políticas comerciales comunes de sus miembros en torno al libre mercado y la desregulación económica y comercial, bajo las directrices señeras que en esa década dictaba el Regionalismo Abierto (Aranda y Riquelme, 2014). Luego, cada uno de estos giros tiene una visión singular del papel del regionalismo en la inserción internacional (Malamud, 2009), y cada alternancia de tendencias regionales incrementa las divergencias, cuya primera manifestación hace una década fue la constitución de tres ejes: aperturista, revisionista y antisistémico (Briceño, 2013), cada cual con su propia visión respecto de las estrategias de desarrollo de los países (Actis, 2014).

Los acrónimos intergubernamentales latinoamericanos ya superan las 17 organizaciones subregionales, que oscilan entre una existencia rutinaria de algunos a otros que sobreviven a pesar de la desafección de sus Estados parte, lo que se traduce en la región del mundo con más acuerdos de integración (Botto, 2015). Se trata de una situación típica del denominado *spaghetti bowl*, es decir, de sobreoferta de proyectos de integración, que implica a veces dilapidación de recursos y complejidades en la coordinación. Es claro que la proliferación de iniciativas no ha ido de la mano de su profundización y, muchas veces, dan cuenta justamente de la fragmentación regional en alianzas débiles y con poca proyección en el tiempo, de acuerdo con los cambios en las tendencias políticas de los gobiernos y sus efectos en términos de las poco constantes políticas exteriores. Junto con ello, cabe señalar que la proliferación de mecanismos dificulta su seguimiento por parte de las cancillerías, que no pueden hacer frente a una agenda sobremanera recargada de reuniones y actividades (Riquelme, 2018).

Entre los casos más palmarios está el de la citada UNASUR, con un papel relevante en la desactivación de crisis coyunturales (Bolivia, 2008; Honduras, 2009; Ecuador, 2010), aunque nunca exenta de críticas a su falta de ductilidad burocrática e ideológica. Como resultado de una inclinación electoral a la derecha desde 2015 y sin consenso respecto al nombre de su secretario general en 2018, los gobiernos de Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Paraguay y Perú decidieron suspender su participación en el esquema. Incluso el Estado sede, Ecuador, solicitó la devolución del inmueble que albergaba la entidad regional. Al día de hoy solo quedan cuatro Estados parte (Uruguay, Surinam, Bolivia y Venezuela).

En el marco de la crisis y virtual término de la UNASUR, el 22 de marzo de 2019 se celebró en Santiago la Reunión de los Presidentes de América del Sur, de la cual surgió el Foro para el Progreso de América del Sur (PROSUR), determinado por su escasa densidad institucional, a lo que se suman críticas de excesiva ideologización, al igual que ocurría con su antecesora. En el nuevo ciclo político que vive la región se augura un difícil futuro para esta entidad², razón

² Es sintomático al respecto la reciente decisión de Chile de suspender su participación en PROSUR. Véase «Boric suspende participación de Chile en PROSUR», disponible en <https://www.>

por la cual aún la integración regional se constituye como una tarea pendiente, en tanto los países han seguido optando por el poco eficiente camino propio en el plano internacional. La consecuencia es un conjunto de ensayos fallidos, que deviene en un complejo entramado de organizaciones que se sobreponen sin vasos comunicantes, lo que más bien parece seguir la duplicidad de funciones típica del sistema de control indiano de las oficinas de la época de pre-independencia.

En su momento, el conflicto ideo-programático de estrategias y prioridades se escenificó en dos proyectos que estuvieron en las antípodas: la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) y la Alianza del Pacífico. Ambos fueron criticados por sus contrapartes, observándose en el primer caso que se trataba de una herramienta de *poder blando* de la diplomacia chavista, y en el segundo, por apreciarlo como parte de la conspiración neoliberal contra la integración latinoamericana de la década anterior, una continuación del ALCA y, por tanto, enteramente dependiente de Estados Unidos, ignorando la fuerza de atracción que ejercían los mercados asiáticos —particularmente China y el sudeste de Asia— sobre las economías ribereñas del Pacífico, así como el desinterés de la potencia hemisférica por asumir todo tipo de funciones y tareas en el área. Con una mayor dosis de pragmatismo, la Alianza del Pacífico —estatuida en abril de 2011— promueve la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas entre sus miembros (Chile, Perú, Colombia y México), y entre estos y los mercados asiáticos, reconociendo la gravitación de Asia Pacífico en las transformaciones globales que vive la geopolítica y la economía política mundial.

En cualquier caso, se trata de un multilateralismo derivado de la tradición del neoinstitucionalismo liberal y difundido por actores impregnados del cosmopolitismo que siguió al fin de la Guerra Fría, caracterizado por la ausencia de alternativas económicas al capitalismo, lo que determinó el vínculo de los cuatro países parte, flotando entre la aquiescencia y el acomodo respecto de Estados Unidos y comprometiéndose a colaborar en una instancia de arquitectura ligera, transregional e ideológicamente proliberal. Sin embargo, hoy también destaca la pérdida de gravitación hegemónica, característica de la primigenia versión que le permitió acometer proyectos refundacionales, y que luce hoy más desgastada ante la coexistencia con otros programas y oposiciones más articuladas (Stefanoni, 2021). Al desgaste de la visión economicista del proceso político se suman las demandas ciudadanas por mayor transparencia y rendición de cuentas. Y aunque hoy los vientos soplan en dirección opuesta a la tendencia de hace siete años, no se puede descartar que el neoliberalismo en cualquiera de sus variantes, ortodoxas o aquella corregida con elementos social-liberales, todavía tome fuerza en la región, dada su capacidad demostrada de acceso al poder por la vía electoral (Martuccelli, 2021).

Con todo, estamos ante una región históricamente marcada por la fragmentación, pese a ser la que cuenta con más esquemas de integración vigentes. Desde luego, esta situación afecta de manera directa las posibilidades de afrontar adecuadamente las amenazas derivadas de la interdependencia global y regional,

canalizando la cooperación ya no bajo una perspectiva regional, sino a través de mecanismos predominantemente bilaterales, como se verá en un apartado posterior.

2. AMENAZAS A LA SEGURIDAD EN UNA REGIÓN FRAGMENTADA

Ciertamente, la fragmentación regional parece poco propicia para enfrentar retos y amenazas que se caracterizan por ser transnacionales y, en consecuencia, exigen una acción conjunta y cooperativa entre los Estados. Desde el punto de vista del conflicto interestatal —léase la guerra en su sentido más tradicional—, es posible señalar que estamos en presencia de una región que puede caracterizarse como una *Zona de Paz*, donde los países dirimen sus diferencias mediante instrumentos jurídicos y políticos en lugar de recurrir al tradicional uso de la fuerza.

En línea con lo anterior, la región ha sido profusamente caracterizada como una comunidad de seguridad que, según señala Karl Deutsch, significa que se trata de un espacio regional definido por el establecimiento de instituciones y prácticas formales de interacción entre los países, lo que favorece la práctica de relaciones estables y predecibles entre los actores, los que en consecuencia abandonan la guerra como mecanismo para la solución de las controversias (Deutsch, 1974). En un área con estas características, los Estados desarrollan identidades comunes y se perciben mutuamente como amigos. Aunque, como veremos más adelante, esta caracterización tiene sus aristas, considerando el proceso de fragmentación que vive la región.

De hecho, esta mirada ciertamente optimista debe contener una serie de matices, por cuanto desde el punto de vista de las denominadas *nuevas amenazas*, la región se caracteriza por su alta inseguridad y el desarrollo del crimen organizado transnacional, que se ha instalado como una de las más importantes prioridades de los gobiernos de la región. Ante este contexto, la región podría más bien definirse como una *Zona de Paz Violenta* (Riquelme, 2018: 90). Es decir, pacífica desde el punto de vista interestatal, pero muy conflictiva, considerando los índices de la criminalidad, muchos de ellos impulsados por el desarrollo exponencial del narcotráfico. Como sostiene Catalina Uribe (2014: 22), esta actividad es especialmente sobresaliente «ya que América Latina es la región donde más cocaína se produce en el mundo y este se considera el mercado más lucrativo entre las drogas ilegales, las cuales a su vez producen la mitad de las regalías atribuidas al crimen organizado transnacional a nivel global». En línea con lo antes señalado, Terán Mantovani explica que ya desde el término de la Guerra Fría y su secuela de interdependencia, las redes ilícitas aprovecharon las mayores posibilidades para los flujos comerciales y la permeabilidad de las fronteras para expandir su actividad. Otros factores que habría que destacar al respecto son la alta rentabilidad de muchos de los negocios ilícitos, como es el caso de la cocaína; la búsqueda de financiamiento en las economías ilegales por parte de grupos armados insurgentes; el estancamiento o fracaso de la lucha política de estos últimos, lo que ha provocado su fragmentación y, en muchos casos, su incorporación

a las lógicas criminales; y el auge de la corrupción política, que ha impulsado la permisividad y articulación entre estas redes ilícitas y las instituciones estatales (Terán Mantovani, 2021).

Según el mismo autor, los nodos principales de las redes del crimen organizado provienen de países como México, Colombia y Brasil, y en menor medida Guatemala, Perú y Bolivia (estos dos últimos, productores de coca), y estos vehiculizan la expansión de sus redes hacia nuevas rutas y mercados, articulándose con organizaciones locales más pequeñas y de menor nivel organizativo, que suelen tener un carácter territorial y un considerable manejo de las condiciones nacionales. Por ejemplo, diversos grupos delictivos colombianos operan en Venezuela, Ecuador, Bolivia, Chile, España y África; mientras que organizaciones brasileñas como el Primer Comando de la Capital o el Comando Vermelho funcionan en Bolivia, Perú y Paraguay, y se proyectan hacia Uruguay y Argentina (Terán Mantovani, 2021: 427-428). Esto último parece particularmente notable, en tanto da cuenta de que países tradicionalmente considerados como estables y seguros, como es el caso de los del Cono Sur, han entrado con fuerza en los espacios de lucha del crimen organizado, como demuestra la cada vez mayor utilización de los puertos de Argentina, Chile y Uruguay como parte de las rutas del narcotráfico³. Iván Briscoe coincide con este pesimista diagnóstico sobre la región, planteando que «la variedad en las manifestaciones de la criminalidad, tanto del crimen común como del organizado, contribuye a la reputación lamentablemente siniestra de América Latina como el lugar más desigual, segregado y violento del mundo» (Briscoe, 2014: 34; Briscoe y Keseberg, 2019).

Íntimamente vinculado con lo anterior, está el desarrollo que expresa la corrupción como amenaza para la seguridad regional y, desde luego, para el régimen democrático —tan débilmente consolidado en América Latina— en tanto pone los intereses privados por encima de los públicos, dañando el principio de la representación y la credibilidad de la política. En esta línea, Leterme, Bruning y Colijn señalan:

El dinero de origen ilícito es una de las fuentes más peligrosas de corrupción [...]. El principal interés de estas redes ilícitas es entorpecer el funcionamiento del Estado para así proteger sus actividades ilícitas. Son actores que se benefician de la inestabilidad y de la debilidad de gobiernos nacionales y locales, así como de partidos políticos, para movilizar dinero, además de drogas, armas, mujeres, niños y animales exóticos (Leterme, Bruning y Colijn, 2014: 7).

De este modo, la corrupción se ha transformado en una nueva amenaza para la región, lo que resulta especialmente relevante, considerando la debilidad de la democracia, pues se ha vuelto cada vez más común la compra de votos, el lavado de dinero a través de personalidades políticas, además de la infiltración de estas redes de crimen organizado en los partidos políticos (Leterme, Bruning y Colijn, 2014). Es de destacar en especial el hecho de que el vínculo entre política y crimen organizado ataca directamente el Estado de derecho, erosionando su capacidad para desplegar políticas públicas, particularmente en el ámbito de la seguridad.

³ Véase al respecto Charles, 2022.

Recogiendo lo hasta ahora expuesto, resulta necesario plantear que cada una de las amenazas que se ciernen sobre la región requiere un tratamiento coordinado a escala interestatal, lo que se ve dificultado en una región marcada por las fragmentaciones. No se trata solo de rupturas en el plano de los mandatarios por cuanto esas diferencias se expresan también en las dificultades operativas para desplegar políticas y medidas de ámbito internacional ante amenazas comunes que no reconocen fronteras. Alejandro Salas lo expresa en los siguientes términos:

Lamentablemente, la velocidad de esta globalización de la corrupción es mucho más rápida que la respuesta, porque esta también tendría que ser regional, global y coordinada [...]. Cuesta mucho trabajo que, por ejemplo, la fiscalía de Panamá se coordine y trabaje con la fiscalía de Paraguay o que haya mecanismos para compartir información entre las autoridades de Argentina y Nicaragua (Salas, 2018: 218).

Como una manera de hacer frente a las amenazas a la seguridad que se ciernen sobre América Latina, en marzo de 2022 la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) presentó su Visión Estratégica para América Latina y el Caribe 2022-2025. El documento prioriza cuatro grandes áreas de inversión: abordar el problema mundial de las drogas; combatir la delincuencia organizada transnacional; luchar contra la corrupción y los delitos económicos, y fortalecer la prevención del delito y la justicia penal. Lo anterior debe tomar en cuenta los siguientes desafíos clave: los altos niveles de desigualdad en los ingresos; los altos niveles de desigualdad en el acceso a servicios; los niveles significativos de violencia letal y no letal; la desigualdad de género; la ausencia de oportunidades para la juventud; la percepción de corrupción e impunidad prevalentes; y los niveles de malestar social en expansión, entre otros. Como se aprecia, se trata de una región altamente compleja, desde el punto de vista de la seguridad pública, pese a que no se avizoren conflictos interestatales en su dimensión bélica. Y esta situación de alta inseguridad se ve atizada por la falta de coordinación interestatal debido a la situación de fragmentación regional ya descrita.

3. DECONSTRUCCIÓN REGIONAL Y BILATERALIZACIÓN DE LA COOPERACIÓN

La región vive un marcado proceso de fragmentación y de crisis del multilateralismo regional, que se enmarca en un proceso global de impugnación del sistema internacional liberal construido tras el fin de la Segunda Guerra Mundial. Se trata de un proceso de larga data, pero que se vio acentuado con la expansión de la pandemia del Covid-19, que definió un escenario regional donde predomina el camino propio, el ensimismamiento y el refuerzo de las fronteras, en medio de procesos de securitización de los vínculos interestatales, que han sembrado la desconfianza entre los países. En esta línea, Frenkel y Dasso-Martorell señalan:

Partimos de la hipótesis de que la pandemia desató un movimiento de rescuritización entre los países de la región que profundizó la desarticulación de la Comunidad de Seguridad. Asimismo, consideramos que esta securitización se manifestó en tres variables simultáneas: 1) la proliferación de discursos que identifican a los vecinos como una amenaza a la seguridad y la salud; 2) una fortificación y militarización de las fronteras, concebidas ahora como espacios de peligro, y 3) un incremento de la actuación de los

militares en cuestiones de salud, seguridad ciudadana y otras esferas de la arena pública (Frenkel y Dasso-Martorell, 2021: 27).

Este proceso de debilitamiento de la región como una Comunidad de Seguridad se relaciona de manera directa con la situación de crisis por la que atraviesa la integración, aunque no supone un cuestionamiento de la condición de la región como Zona de Paz, donde no se avizoran conflictos bélicos plausibles. Más bien, a juicio de Frenkel y Dasso-Martorell, este proceso de deconstrucción regional se expresa en la dificultad de los países para establecer amenazas comunes, en la erosión de la identidad colectiva y en la presencia de discursos resecuritizadores, aunque «resulta poco probable que se llegue a utilizar la fuerza para dirimir conflictos entre países de la región» (Frenkel y Dasso-Martorell, 2021: 38).

Hasta el momento, las mayores posibilidades de integración y cooperación en el ámbito de defensa y seguridad se habían dado en el marco de la UNASUR, que contaba para el efecto con dos consejos sectoriales. Por un lado, en diciembre de 2008 en Salvador de Bahía, se establecía el Consejo de Defensa Suramericano, con la idea de constituirlo como una instancia de consulta, cooperación y coordinación en materias de defensa. Por otro lado, en noviembre de 2012 en Lima, se constituía el Consejo Suramericano en Materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de Acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional, con los objetivos de fortalecer la seguridad ciudadana, la justicia y la coordinación de acciones para enfrentar el crimen organizado; y promover la articulación de posiciones en temas de la agenda internacional relacionados con la seguridad ciudadana, la justicia y la actividad del crimen organizado, entre otros⁴.

En el mismo marco de la UNASUR, en septiembre de 2016 el Gobierno de Ecuador presentó un proyecto de creación de una Corte Penal Suramericana para el juzgamiento de actividades vinculadas con el crimen organizado transnacional. La idea ecuatoriana fue pensada como una vía judicial internacional, con la finalidad de integrar las normas jurídicas de los países miembros de la UNASUR y combatir con más eficacia e infracciones conexas como la trata de personas; el soborno transnacional; el lavado de activos; el tráfico de armas de fuego y el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas. No obstante, tras la crisis de la UNASUR, sus consejos sectoriales —como los del ámbito de la defensa y la seguridad, así como la idea de constituir una Corte Penal Suramericana— han caído en la más plena obsolescencia, lo que ha impulsado a los países a canalizar la cooperación por la vía bilateral, relegando una perspectiva regional.

En el plano de la defensa, por ejemplo, en junio de 2019 se celebró en la embajada de Brasil en Buenos Aires el Seminario de Industria de Defensa y Seguridad Brasil-Argentina. Durante el evento, las autoridades de ambos países se comprometieron a profundizar las iniciativas de investigación e intercambio de tecnologías; fomentar programas bilaterales para el mantenimiento de equipos militares; incrementar la educación y entrenamiento combinado entre las fuerzas armadas; trabajar combinadamente en las fronteras comunes; y profundizar la

⁴ El desarrollo *in extenso* de los objetivos de este Consejo pueden verse en http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/rp_lima12_decision14.pdf (revisado en marzo de 2022).

cooperación en el área de los submarinos, la modernización de aviones militares y la cooperación antártica (Riquelme, 2019).

También es relevante señalar que Brasil ha estado trabajando bilateralmente con otros países de la región. En esta línea, es interesante el acercamiento que ha tenido el gigante sudamericano con Perú, país con el cual suscribió un Acuerdo Marco de Cooperación en Materia de Defensa en el año 2006. En el marco de este instrumento, ambos países firmaron una Declaración de Intenciones en octubre de 2019, destinada a hacer más efectiva la cooperación entre sus respectivas armadas, especialmente en el área de los submarinos (Riquelme, 2019). Asimismo, Brasil inauguró una reunión en formato 2+2 con Chile —con la participación de los cancilleres y los ministros de Defensa—, cuya primera sesión se celebró el 9 de agosto de 2018 en la ciudad de Brasilia, con el objeto de «promover el intercambio de perspectivas estratégicas y de seguridad internacional, así como de la inserción de los países en los ámbitos regional y global»⁵.

Igualmente es destacable el alto nivel de relaciones que mantienen Argentina y Chile, países que comparten una de las fronteras más largas del mundo. Ambas naciones han seguido dialogando activamente sobre cooperación en defensa en el marco de las reuniones del Mecanismo 2+2, encabezado por los cancilleres y ministros de Defensa, y el Comité Permanente de Seguridad (COMPERSEG)⁶, que se convoca a nivel de viceministros de Relaciones Exteriores y Defensa.

En el ámbito de la seguridad pública destaca, por ejemplo, la reunión sostenida entre la ministra de Relaciones Exteriores de Colombia, Claudia Blum, y su homólogo de Ecuador, José Valencia, quienes presidieron en mayo de 2020 la VI Reunión del Mecanismo 2+3 en Materia de Seguridad y Defensa. En el encuentro también participaron los ministros de Defensa de ambos países y la ministra de Gobierno del Ecuador, María Paula Romo. En el evento se abordó la necesidad de fortalecer la coordinación, a fin de hacer cumplir el cierre total de fronteras decretado a raíz de la pandemia, así como el seguimiento de desafíos comunes en materia de seguridad y control migratorio⁷. En el mismo mes los ministros de Relaciones Exteriores, Defensa y Salud de Colombia y Brasil se reunieron con el objeto de analizar la cooperación bilateral para hacer frente a la crisis generada por la propagación de la pandemia, particularmente en la zona fronteriza del Amazonas⁸.

⁵ Véase el comunicado de prensa preparado por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil, disponible en <http://www.itamaraty.gov.br/es/notas-a-la-prensa/19258-primera-reunion-del-dialogo-politico-militar-brasil-chile-mecanismo-2-2> (revisado en diciembre de 2018).

⁶ Véase el comunicado de la Cancillería chilena, «Ministra Antonia Urrejola sostiene reunión bilateral con canciller argentino y 2+2 junto a Ministerios de Defensa», disponible en <https://minrel.gob.cl/noticias-antiores/ministra-antonia-urrejola-sostiene-reunion-bilateral-con-canciller> (revisado en marzo de 2022).

⁷ Véase el comunicado de la Cancillería colombiana, «Cancilleres de Colombia y Ecuador presidieron la VI reunión del mecanismo 2+3 en materia de seguridad y defensa», disponible en <https://www.cancilleria.gov.co/cancilleres-colombia-ecuador-presidieron-vi-reunion-mecanismo-23-materia-seguridad-defensa> (revisado en abril de 2022).

⁸ Véase «Canciller Claudia Blum presidió reunión con ministros de Relaciones Exteriores, Defensa y Salud de Colombia y Brasil, para hacer frente a la crisis generada por la propagación del Covid-19»,

En línea con los anteriores eventos, cabría citar las reuniones de la denominada Comisión mixta entre Bolivia y Chile, países que si bien han recurrido a la Corte Internacional de Justicia de La Haya ante diferendos bilaterales, han seguido ejerciendo la cooperación mutua en el ámbito del combate a las drogas y otros delitos relacionados. La reunión undécima de la Comisión Mixta sobre Drogas y Delitos Conexos Bolivia-Chile se celebró el 30 de septiembre de 2021 de manera virtual y fue encabezada por el vicescanciller del Estado Plurinacional de Bolivia y el viceministro de Defensa Social y Sustancias Controladas. Por parte de Chile, la delegación fue encabezada por la secretaria general de Política Exterior⁹. En la ocasión, los respectivos representantes intercambiaron información y experiencias sobre el comportamiento de las organizaciones criminales, los procedimientos y metodologías científicas en el análisis y destrucción de drogas, así como la cooperación jurídica entre los respectivos ministerios públicos y las unidades de análisis financiero¹⁰. También cabe destacar, entre otras, la reunión sostenida por los ministros de Seguridad de Panamá y Colombia, celebrada en septiembre de 2021, para analizar la cooperación bilateral en la lucha conjunta contra las amenazas transnacionales a la seguridad de ambos países, así como también los esfuerzos conjuntos para frenar los efectos de la pandemia en la frontera¹¹.

En el fondo, ante la carencia de una perspectiva regional, en medio de un espacio marcado por la crisis de la integración, los países han seguido cooperando, aunque de una manera bilateral. Ciertamente, se aprecia una deconstrucción de la región como una Comunidad de Seguridad y el aumento de medidas de reforzamiento de las fronteras ante el desarrollo exponencial de la pandemia. Pero la cooperación persiste, aunque no con el dinamismo que requiere un adecuado tratamiento de amenazas transnacionales que se caracterizan por la flexibilidad y mutabilidad. Al momento en que se escriben estas líneas, las fragmentaciones regionales perduran, pero se avizoran ciertos cambios ante la entrada de la región a lo que se podría definir como un nuevo ciclo político, aunque sus resultados darían sustento a un nuevo estudio.

CONCLUSIONES

La integración regional en América Latina ha atravesado distintas etapas: desde una integración de bloques cerrados a mediados del siglo XX, con el propósito

disponible en <https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/canciller-claudia-blum-presidio-reunion-ministros-relaciones-exteriores-defensa-salud> (revisado en abril de 2022).

⁹ Véase el comunicado de la Cancillería boliviana, «XI Reunión de la Comisión Mixta sobre Drogas y Delitos Conexos Bolivia-Chile», disponible en <https://www.cancilleria.gob.bo/webmre/noticia/4625#:~:text=Hoy%2030%20de%20septiembre%2C%20se,Jaime%20Mamani%2C%20la%20Embajadora%20Gloria> (revisado en abril de 2022).

¹⁰ Véase «XI Reunión de la Comisión Mixta sobre Drogas y Delitos Conexos Bolivia-Chile», disponible en <https://minrel.gob.cl/noticias-antiores/xi-reunion-de-la-comision-mixta-sobre-drogas-y-deltos-conexos-0> (revisado en abril de 2022).

¹¹ Véase «Ministros de Panamá y Colombia se reúnen para coordinar acciones de seguridad y defensa», disponible en <https://www.prensa.com/judiciales/ministros-de-panama-y-colombia-se-reunen-para-coordinar-acciones-de-seguridad-y-defensa/#:~:text=El%20ministro%20de%20Seguridad%20de,varios%20temas%20de%20inter%2C%20com%20com%20de> (revisado en marzo de 2022).

de defenderse del capitalismo internacional, hasta un regionalismo abierto, que data de los años noventa, promoviendo una proactiva interrelación con otras áreas geográficas. Sin embargo, cada nueva fase no necesariamente recicla las organizaciones de la etapa previa, que han ido sedimentándose hasta sumar en el presente unas 17 organizaciones subregionales, lo que denota una notoria sobreoferta de proyectos de integración, duplicando funciones y exhibiendo en ocasiones déficits en la coordinación. Dicha situación parece estar alcanzando su mayor nivel por medio de una suerte de saturación de proyectos, pues los Estados han seguido cooperando, pero privilegiando el bilateralismo ante una opción mini o multilateral.

La cuestión es si esta nueva dinámica puede acaso potenciar las tendencias a la des/integración regional. El caso de la deconstrucción de la región como una Comunidad de Seguridad puede ser ilustrativo, con fronteras reforzadas unilateralmente o, a lo sumo, con acuerdos bilaterales. El abordaje de temas como la migración sur-sur de origen venezolano expone claramente esta situación, en la cual brilla por su ausencia la coordinación regional, olvidando que la migración transfronteriza es un fenómeno global, por lo que requiere medidas pertinentes a esta escala, con un enfoque multilateral que involucre el trabajo con organismos internacionales, como la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), sin olvidar a la sociedad civil.

Al mismo tiempo, la región está enfrentando un amplio abanico de retos, gran parte de ellos abordados por la citada estrategia de la UNODC, como son el incremento del crimen organizado transnacional, y el auge del problema de las drogas y la corrupción. Junto a lo anterior, no hay que perder de vista que el trasfondo de esta serie temática está marcado por la profunda desigualdad regional, que se expresa desde el acceso a servicios públicos hasta la desigualdad de género. Lo anterior abona una sensación de malestar social, expresada en la desafección hacia los sistemas políticos, vulnerabilidades potenciadas por la pandemia del Covid-19.

En consecuencia, lejos de aquellas visiones edulcoradas de la Zona de Paz latinoamericana, la región está más cerca de petrificarse como una Zona de Paz Violenta. El oxímoron remite a una dimensión transnacional, que considera índices como los de la criminalidad —a menudo impulsados por el crecimiento exponencial del narcotráfico—, pero donde la corrupción y la desigualdad estructural son parte de la explicación. Sin duda, se trata de una realidad cargada de complejidades, que requiere como condición un abordaje multilateral ante problemas de carácter esencialmente colectivo. Lamentablemente, al día de hoy las tendencias de la integración regional dan poco espacio al optimismo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACTIS, Esteban (2014): «Brasil y sus pares sudamericanos de la Alianza del Pacífico. Divergencias regionales en las opciones nacionales e internacionales», *Relaciones Internacionales*, núm. 46.
- ARANDA, Gilberto, y RIQUELME, Jorge (2014): «¿Es posible la convergencia en la diversidad? Chile entre la Alianza del Pacífico y el MERCOSUR», *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, vol. 10, núm. 2.

- BOTTO, Mercedes (2015): *La integración regional en América Latina: ¿Quo Vadis?*, Buenos Aires: EUDEBA.
- BRICEÑO, José (2013): «Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional de América Latina», *Estudios Internacionales*, núm. 175.
- BRISCOE, Iván (2014): «Evolución histórica de los nexos entre política, delito y economía en América Latina», en I. BRISCOE, C. PERDOMO y C. URIBE (eds.), *Redes ilícitas y política en América Latina*, Estocolmo: IDEA International.
- BRISCOE, Iván, y KESEBERG, David (2019): «Only Connect: The Survival and Spread of Organized Crime in Latin America», *Prism*, vol. 8, núm. 1.
- CHARLES, Mathew (2022): «South America's Cocaine Traffickers Are Heading South», *World Politics Review* (consultado en <https://www.worldpoliticsreview.com/articles/30285/south-america-drugs-smugglers-shift-to-the-southern-cone>).
- DEUTSCH, Karl (1974): *El análisis de las relaciones internacionales*, Buenos Aires: Paidós.
- FRENKEL, Alejandro, y DASSO-MARTORELL, Agustina (2021): «Pandemia y desintegración regional: la Covid-19 y el retroceso de la comunidad de seguridad sudamericana», *Urvio. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, núm. 31.
- LETERME, Yves; BRUNING, Hans, y COLIJN, Ko (2014): «Prefacio», en I. BRISCOE, C. PERDOMO y C. URIBE (eds.), *Redes ilícitas y política en América Latina*, Estocolmo: IDEA International.
- MALAMUD, Andrés (2009): «Divergencias en ascenso: viejas y nuevas fracturas en América Latina», *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, núm. 21.
- MARTUCCELLI, Danilo (2021): *El estallido social en clave latinoamericana. La formación de las clases popular intermediarias*, Santiago: LOM.
- MORANDÉ, José (1999): *Globalización y regionalismo en el nuevo escenario internacional*, Santiago de Chile: Mimeo.
- NOLTE, Detlef (2006): «Potencias regionales en la política internacional: conceptos y enfoques de análisis», *Programa de Investigación. Dinámicas de violencia y cooperación en seguridad*, núm. 30, Instituto Alemán de Estudios Globales y Regionales.
- OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO (2022): *Visión estratégica de UNODC para América Latina y el Caribe 2022-2025*, Viena: Naciones Unidas (consultado en https://www.unodc.org/res/strategy/ESTRATEGIA_LATAM_2022_2025_ENE17_ESP_EDsigned.pdf).
- RIQUELME, Jorge (2018): «Integración regional y Comunidades de Seguridad: una perspectiva desde América del Sur». Tesis para optar al grado de doctor en Relaciones Internacionales, La Plata: Universidad Nacional de La Plata.
- (2019): «Cooperación en Defensa en América del Sur: ¿Quo Vadis?», *Documentos de Trabajo IELAT*, núm. 139, Alcalá de Henares: Universidad de Alcalá.
- SALAS, Alejandro (2018): «La transnacionalización de la corrupción», en A. SOTO, C. PÉREZ y P. WÄCHTER (eds.), *Diálogos y propuestas. Latinoamérica al 2030*, Santiago: RIL Editores.
- STEFANONI, Pablo (2021): «Algo se mueve en las izquierdas latinoamericanas», *Blog Iberoamérica Global de la Fundación Carolina* (consultado en <https://www.fundacioncarolina.es/algo-se-mueve-en-las-izquierdas-latinoamericanas/>).
- TERÁN MANTOVANI, Emiliano (2021): «Crimen organizado, economías ilícitas y geografías de la criminalidad: otras claves para pensar el extractivismo del siglo XXI en América Latina», en Pábel LÓPEZ y Milson BETANCOURT (coords.), *Conflictos territoriales y territorialidades en disputa*, Buenos Aires: CLACSO.
- URIBE, Catalina (2014): «Introducción», en I. BRISCOE, C. PERDOMO y C. URIBE (eds.), *Redes ilícitas y política en América Latina*, Estocolmo: IDEA International.
- ZOVATTO, Daniel (2016): «Soplan vientos de cambio en América del Sur», *La Nación*, 26 de febrero (consultado en http://www.nacion.com/opinion/foros/Soplan-vientos-cambio-America-Sur_0_1545045483.html).

REFRENAR A LOS ESPÍAS: VENTAJAS Y DESVENTAJAS DEL CONTROL POLÍTICO SOBRE LAS AGENCIAS DE INTELIGENCIA*

Cullen NUTT
John POLGA-HECIMOVICH

INTRODUCCIÓN

En 1995, el director de Inteligencia Central (Director of Central Intelligence, DCI), John Deutch, fue presionado por el Congreso de Estados Unidos para implementar reformas en la forma en que la Agencia Central de Inteligencia (Central Intelligence Agency, CIA) reclutaba a ciudadanos extranjeros para espiar para Estados Unidos. Deutch, a quien el presidente Bill Clinton había nombrado y que era un *outsider* y un reformador en el mundo de la inteligencia estadounidense, accedió. En una directiva interna de la CIA, ordenó a los miembros de la Dirección de Operaciones, la parte de la CIA encargada de recopilar secretos en el extranjero, que cortaran sus vínculos con agentes extranjeros con un historial de graves violaciones a los derechos humanos. Además, Deutch ordenó que en los casos en que los espías estadounidenses estuvieran considerando reclutar en secreto a un ciudadano extranjero con un historial atroz de derechos humanos, tendrían que justificar el reclutamiento por escrito ante los altos funcionarios de la CIA (Johnson, 2011: 314). Las reglas, aclaró Deutch, estaban destinadas a alentar a los oficiales de inteligencia de Estados Unidos a sopesar más cuidadosamente los beneficios de la recopilación de inteligencia frente a los riesgos de entablar relaciones secretas con violadores a los derechos humanos. «[Tú] no vas a poder hacer la recopilación clandestina de inteligencia con solamente personas maravillosas y agradables» (Johnson, 2014: 249), reconoció Deutch.

* Las opiniones expresadas en este texto son únicamente de los autores y no representan las opiniones ni el respaldo de la Academia Naval de Estados Unidos, el Departamento de la Marina, el Departamento de Defensa o el Gobierno de Estados Unidos. Esta investigación no está patrocinada ni financiada por ninguna organización.

Las nuevas «reglas Deutch», como se las conoció, dieron resultados mixtos. Estimularon a los espías de la CIA para que cortaran los lazos con unos cien activos extranjeros que la CIA admitió que eran culpables de graves abusos contra los derechos humanos, como asesinatos y tortura, y cuyo valor de inteligencia no justificaba tal relación (Johnson, 2014: 256). El director Deutch —y, por extensión, los legisladores fuera de la CIA— ahora tenían una voz más directa en las decisiones de los espías estadounidenses de reclutar o retener agentes con las manos manchadas de sangre. Sin embargo, algunos agentes de la CIA en el campo se quejaron de que las nuevas reglas les imponían una carga nueva e insostenible. Pasar por un reclutamiento particularmente controvertido se volvió más lento y requirió más papeleo. Frederick Hitz, ex inspector general de la CIA en la década de 1990, escribió más tarde: «Aunque originalmente impuesto como una especie de “comprobación de cordura” para los agentes de campo a fin de permitirles abogar por la retención de un espía con las manos sucias que, sin embargo, tenía un amplio potencial para ayudar a la recopilación de inteligencia de Estados Unidos, la regulación se convirtió en una invitación para no hacer nada en una cultura adversa al riesgo de la CIA», por lo cual concluyó: «Debido a que los corredores de espionaje tenían más en sus planes en el extranjero de lo que posiblemente podrían lograr, aparentemente se ha vuelto más fácil no buscar una exención (que en algunos casos tuvo que ir al DCI para su aprobación) y dejar que la relación con el malhechor expire» (Hitz, 2001: 768).

El caso de las nuevas reglas de la CIA, impuestas por un director orientado a la reforma en respuesta a la presión legislativa, es un ejemplo de cómo los políticos ejercen un control estricto sobre las agencias de inteligencia. En otras ocasiones, los formuladores de políticas optan por otorgar a las agencias de inteligencia un alto grado de autonomía para llevar a cabo su misión. ¿Cuáles son los beneficios y los inconvenientes para los políticos que ejercen un alto control sobre sus agencias de inteligencia? ¿Cuáles son, a su vez, los riesgos y las recompensas para los políticos cuando otorgan a las agencias de inteligencia una amplia autonomía para cumplir con su misión de robar secretos y monitorear amenazas?

En este capítulo señalamos las posibles compensaciones inherentes a ambas situaciones. Aplicando un marco de principal-agente, mostramos que cuando los políticos ejercen un alto control sobre las agencias de espionaje, minimizan ciertas patologías organizacionales y aseguran que los espías se adhieran a las normas de los líderes. Pero los encargados de formular políticas que ejercen un control estricto también se exponen a inhibir el desarrollo de importantes conocimientos especializados y la asunción de riesgos saludables por parte de las agencias. Por otro lado, si los formuladores de políticas delegan demasiada autonomía a las agencias de inteligencia, fomentan las condiciones para el éxito de la misión, pero se arriesgan a crear una poderosa entidad burocrática cuyo singular deseo de secretos puede representar una amenaza para los valores y objetivos de los políticos.

Al señalar estas compensaciones, revisamos las explicaciones existentes, que enfatizan el peligro de que las agencias de inteligencia subviertan a sus supervisores políticos y la dificultad de reformarlas (Durbin, 2017; Zegart, 2009). Estos trabajos indican que es necesaria una estrecha supervisión de las agencias de

inteligencia para estimular la adaptación y la reforma. Sin embargo, sugerimos que el control conlleva costos y riesgos. Nuestras predicciones se derivan de una idea clave en la literatura sobre las interacciones principal-agente: las decisiones de los principales con respecto a los niveles de control que ejercen sobre los agentes influyen tanto en la probabilidad de que el comportamiento de los agentes se desvíe de los deseos de los principales como en la probabilidad de que el agente desarrolle conocimientos valiosos.

En nuestro análisis, tras presentar el peligro que las agencias de inteligencia pueden representar para los políticos, aprovechamos las ideas de la teoría de agente-principal para teorizar los efectos de un alto control político sobre las agencias de inteligencia o, por el contrario, de una alta autonomía de esas agencias. A continuación, ilustramos estos efectos utilizando dos estudios de caso: la decisión de los líderes argentinos en las décadas de 1970 y 1980 de otorgar a sus agencias de inteligencia un alto grado de autonomía y, contrariamente, la decisión de los líderes estadounidenses de ejercer mayor control sobre la CIA a mediados de la década de 1970. Por último, discutimos las implicaciones de los estudios de caso para los formuladores de políticas y ofrecemos observaciones finales.

1. EL PROBLEMA DEL CONTROL POLÍTICO DE LAS AGENCIAS DE INTELIGENCIA

Para perseguir los objetivos de sus Estados, los líderes políticos tienen incentivos para recopilar información sobre otros actores, pero sus legisladores, ministros y demás políticos no pueden realizar esta tarea por sí solos. Por ello, facultan a las agencias de inteligencia para obtener información dentro del país y en el extranjero que otros intentan mantener en secreto.

Dada la naturaleza secreta de las actividades de las agencias de inteligencia, puede ser difícil para los legisladores controlarlas (Bar-Joseph, 2020). La forma más extrema en que el comportamiento de una agencia de inteligencia puede socavar a un legislador es cuando intenta subvertir el control del Estado por parte de los políticos. Con su experiencia en operaciones secretas, las agencias de inteligencia pueden facilitar conspiraciones para destituir a los políticos que estos no logran detectar ni derrotar. O bien las agencias de inteligencia pueden optar por compartir la información secreta que obtienen de formas que perjudican a los formuladores de políticas, por ejemplo, socavando sus reputaciones. En 1924, por ejemplo, la inteligencia británica interceptó cartas de Gregory Zinoviev, líder de la Internacional Comunista y del Partido Comunista Británico, en las que instruía a los comunistas británicos para fomentar disturbios en Gran Bretaña, incluso dentro de las fuerzas armadas. En lugar de confiar por completo en el primer ministro Ramsay MacDonald y su gobierno laborista para abordar el asunto, altos funcionarios de inteligencia británicos subvirtieron a los líderes británicos al filtrar la carta a los políticos conservadores y a la prensa en vísperas de las elecciones parlamentarias (Bar-Joseph, 2020: 297).

Aunque es posible que no amenacen el poder de los líderes, las agencias de inteligencia, a través de sus actividades, también pueden socavar los objetivos

de política exterior de los formuladores de políticas. En 1954, el jefe de la inteligencia militar israelí, actuando sin el conocimiento del primer ministro, ordenó a una red encubierta de judíos egipcios sabotear objetivos egipcios y estadounidenses en Egipto. Los funcionarios de inteligencia israelíes esperaban ocultar la mano israelí y obligar a Gran Bretaña a no retirarse de la Zona del Canal, dados los disturbios que había dentro de Egipto. Sin embargo, Egipto atrapó a los culpables e identificó a Israel como responsable, dañando significativamente la reputación del país (Bar-Joseph, 2020: 150).

2. LA COMPENSACIÓN DE CONTROL-AUTONOMÍA

Para entender los esfuerzos de los legisladores para evitar los problemas de subversión y asuntos relacionados por parte de las agencias de inteligencia, seguimos a un grupo de académicos que han concebido la supervisión de inteligencia dentro de un marco de agente-principal¹. En este contexto, los «principales» políticos, los legisladores, reconocen la especialización de los organismos de inteligencia, los «agentes», y les delegan cierta discreción para el desempeño de su trabajo. Por lo general, los principales que buscan supervisión eligen entre el monitoreo constante de un agente («patrullas policiales») y confían en terceros para alertar a los principales sobre el mal comportamiento de un agente («alarmas de incendio») (McCubbins y Schwartz, 1984). Pero estas formas de superar los problemas de agente-principal son inviables cuando las actividades de las burocracias se desarrollan en la clandestinidad (Johnson, 2014; Durbin, 2017).

«Para el Congreso, la clandestinidad hace que la supervisión basada en el comportamiento (patrulla policial) sea demasiado costosa —escribe Durbin—. Sin embargo, la supervisión basada en resultados (alarmas de incendio) también es difícil: los disparadores de alarma de bajo nivel y las campanas están cubiertos por un manto de secreto y rara vez se escuchan fuera de la comunidad de inteligencia» (Durbin, 2017: 19-20). Según la teoría de Durbin, la reforma por parte de las agencias de inteligencia solo ocurre cuando prevalece un fuerte consenso en la política exterior y los principales (particularmente en el poder legislativo) pueden superar las típicas asimetrías de información asociadas con los intentos de monitorear a las agencias secretas. Durbin y otros ofrecen una idea de la dificultad que entraña monitorear y reformar las agencias secretas, pero brindan menos predicciones sobre los *efectos*, tanto positivos como negativos, de los diferentes niveles de supervisión. Un control más estricto por parte de los políticos israelíes sobre su inteligencia en 1954 probablemente habría evitado la desastrosa operación de los espías en Egipto, por ejemplo. ¿Qué otras consecuencias podrían haber tenido tal enfoque?

Para delinear los efectos de los distintos niveles de control, señalamos la relación entre el desvío burocrático (*bureaucratic drift*) y el conocimiento (*expertise*). El trabajo existente sobre las interacciones principal-agente muestra que la

¹ En los estudios económicos, el problema del agente-principal designa un conjunto de situaciones que se originan cuando un actor (el «principal») depende de la acción o de la naturaleza de otro actor (el «agente») en un contexto de información asimétrica.

delegación de autoridad para la formulación de políticas genera una compensación. Por un lado, el agente posee la especialización de la que carece el principal, lo que hace necesario otorgarle la autonomía suficiente para maximizar ese conocimiento. Al mismo tiempo, con demasiada autonomía, el agente puede usar esas ventajas informativas para llevar a cabo políticas que se desvíen de lo definido o promover objetivos contrarios a las expectativas de los legisladores, un resultado conocido como «desvío burocrático» (Bawn, 1995; Epstein y O'Halloran, 1999; McCubbins, Noll y Weingast, 1987). Por tanto, los funcionarios electos enfrentan el desafío de maximizar la experiencia de sus burócratas y, al mismo tiempo, garantizar que sus intenciones políticas se lleven a cabo fielmente.

3. ALTA AUTONOMÍA DE LAS AGENCIAS DE INTELIGENCIA

Dada la compensación que enfrentan los principales, las decisiones de los formuladores de políticas de ejercer un control alto o bajo sobre las agencias de inteligencia deberían afectar la experiencia que esas agencias adquieren, además de su desvío de los deseos de esos políticos. Consideremos primero una situación en la que los políticos otorgan a las agencias de inteligencia un alto grado de autonomía. Bajo tal enfoque, los formuladores de políticas se niegan a implementar cualquiera de los dos tipos principales de control político: controles *ex ante*, que se refieren específicamente al diseño estatutario y al procedimiento administrativo (McCubbins, Noll y Weingast, 1990; Gailmard, 2009), y controles *ex post*, que se refieren al monitoreo, recompensa y castigo de los agentes a través de audiencias, investigaciones, revisiones presupuestarias o sanciones legislativas (McCubbins y Schwartz, 1984).

Cuando los agentes operan sin estas restricciones, se produce un desvío burocrático. Para la mayoría de las agencias, se manifiesta como una desviación de los deseos de un principal político. En el peor de los casos, puede socavar la capacidad del principal para alcanzar sus objetivos de política, pero es poco probable que represente riesgos de seguridad. No cabe afirmar lo mismo de las agencias de defensa e inteligencia. El primer riesgo de otorgar alta autonomía a las agencias de inteligencia es que, en ciertas circunstancias, aumenta la probabilidad de que intenten socavar el poder del director. Su orientación a la obtención de secretos significa que su personal probablemente esté bien equipado para lograr los objetivos de derrocar o socavar a un líder. Al no monitorear de cerca las actividades de las agencias de inteligencia, los principales que les otorgan alta autonomía les ofrecen el margen de maniobra que necesitan para tramar tales complots. Esto es lo que les sucedió a los gobiernos laboristas en Gran Bretaña en la década de 1920. Incluso si las agencias de inteligencia son fieles y no intentan derrocar a su principal, un alto grado de autonomía puede aumentar el riesgo de que se resistan a la reforma externa. Alta autonomía significa que los oficiales de inteligencia pueden ignorar los intentos de reforma porque las sanciones por desobediencia son bajas.

Un tercer riesgo se relaciona con la forma en que las agencias de inteligencia realizan su misión. Con un amplio margen de maniobra, y dada su misión

singular de obtención de secretos, las agencias de inteligencia pueden adoptar métodos para obtener esos secretos o hacer concesiones en su búsqueda que conlleven externalidades negativas. Por ejemplo, los principales pueden considerar que el daño reputacional a un Estado que practica la tortura (por no hablar de su inaceptabilidad moral) es prohibitivamente alto. Pero en su obstinada búsqueda de secretos, las agencias de inteligencia pueden estar en desacuerdo. La alta autonomía de los políticos puede brindar a las agencias el espacio para participar en la tortura u otros métodos dudosos sin ser atrapados. De manera similar, las agencias de inteligencia pueden otorgar un valor tan alto a la adquisición de secretos que empleen o potencien sus fuentes de secretos en contra de los objetivos de los políticos.

Asimismo, las ideas de la teoría agente-principal sugieren que otorgar autonomía a un agente tiene beneficios. La tabla 1 resume algunos de esos beneficios, además de los riesgos. En primer lugar, las agencias de inteligencia que disfrutaran de un alto grado de autonomía desarrollarán más experiencia en cómo cumplir mejor su misión. Esto se debe a que dedican menos recursos a garantizar que se satisfagan los deseos de los principales.

Tabla 1. **Beneficios y riesgos de una alta autonomía de agencia**

Beneficios	Riesgos
Más riesgos en la recolección de inteligencia	Mayor riesgo de subversión
Más experiencia	Mayor riesgo de resistencia a la reforma
	Mayor riesgo de patologías de recopilación de inteligencia (involucrarse en la tortura, cultivar activos contraproducentes, etc.)

En segundo lugar, los formuladores de políticas que otorgan a las agencias de inteligencia mucha autonomía aumentan la probabilidad de que estén dispuestas a asumir mayores riesgos en el cumplimiento de su misión (por supuesto, las operaciones arriesgadas pueden resultar contraproducentes, lo que dañaría los intereses de los directores. Pero también pueden generar grandes recompensas). La autonomía da lugar a una mayor asunción de riesgos porque fomenta la noción de que las agencias tienen espacio para experimentar y fallar sin temor a que los políticos las castiguen.

4. ALTO CONTROL POLÍTICO

Los políticos pueden optar también por ejercer un control estricto sobre las agencias de inteligencia. Lo hacen nombrando asociados leales para dirigir las agencias, emitiendo directivas que especifiquen reglas estrictas o codificando las regulaciones que las rijan. Postulamos que los beneficios y riesgos de un alto control sobre ellas son inversamente proporcionales. En primer lugar, si los líderes y las legislaturas controlan estrictamente las agencias de inteligencia, reducen el

riesgo de que amenacen con subvertir el poder de los propios mandantes. Bajo un alto control, aumenta el costo para los oficiales de inteligencia individuales de involucrarse en el engaño o la insubordinación hacia sus supervisores. Si el Partido Laborista Británico en la década de 1920 hubiera designado a partidarios leales para formar parte de los escalones superiores de la inteligencia británica y hubiera implementado sanciones draconianas contra aquellos que filtraran información a la prensa, los servicios de la inteligencia británica habrían tenido menos probabilidades de socavar a su partido antes de las elecciones. En segundo lugar, el alto control político significa que las agencias de inteligencia estarán más abiertas a la reforma y la adaptación. Dado el mayor costo de la insubordinación, los oficiales pierden un medio clave para resistirse a la reforma. Menos autonomía, además, obliga a los oficiales de inteligencia a relacionarse más estrechamente con los políticos y otras ramas del gobierno, que aportarán nuevas ideas y opiniones discrepantes sobre el funcionamiento adecuado de una agencia de inteligencia. Esto facilita la reforma. En tercer lugar, cuando los formuladores de políticas ejercen un control estricto sobre las agencias de inteligencia, es menos probable que estas participen en actividades de recopilación de inteligencia que vayan en contra de las metas o normas de los políticos. Esto se debe a que es más fácil para los supervisores detectar dichas prácticas y, al igual que con los dos efectos anteriores, el castigo por ser atrapado es mayor.

Sin embargo, junto con estos beneficios vienen los riesgos correspondientes. La tabla 2 resume la combinación de estos beneficios y costos. En primer lugar, a diferencia de las situaciones en las que disfrutaban de una gran autonomía, las agencias de inteligencia bajo un estricto control político pueden ser más recelosas a la hora de asumir riesgos para cumplir su misión de robar secretos. A diferencia de las situaciones de alta autonomía, las agencias de inteligencia bajo el control de los formuladores de políticas temen que estos utilicen sus medios de control —ya sea una legislación altamente restrictiva o un monitoreo constante— para castigar a los oficiales de inteligencia por fallas operativas, incluso si la falla no involucró actos indebidos por su parte. En segundo lugar, cuando los formuladores de políticas monitorean de cerca las agencias de inteligencia, las obligan a dedicar más recursos para cumplir con las directivas de los políticos. Puesto que los recursos son finitos, ello conduce a la disminución correspondiente en experiencia de la agencia de inteligencia con respecto a su misión principal.

Tabla 2. **Beneficios y riesgos del alto control político**

Beneficios	Riesgos
Menor riesgo de subversión	Menos toma de riesgos en la recopilación de inteligencia
Más apertura a la reforma	Menos experiencia
Menor riesgo de patologías de recopilación de inteligencia (involucrarse en la tortura, cultivar activos contraproducentes, etc.)	

5. CASOS DE ESTUDIO ILUSTRATIVOS

Debido a la naturaleza reservada de la inteligencia estratégica, es difícil recopilar datos de manera amplia y sistemática referentes a las consecuencias de los distintos niveles de autonomía sobre los resultados de recopilación de información. Por tanto, para ilustrar los riesgos de una excesiva autonomía de las agencias, así como los costos potenciales de una supervisión excesiva de los formuladores de políticas, recurrimos a estudios de casos representativos de Argentina y Estados Unidos. Extraemos nuestra información de una combinación de fuentes secundarias, memorias de participantes y documentos gubernamentales desclasificados.

5.1. La Secretaría de Inteligencia de Estado en Argentina: los peligros de la autonomía

La dictadura militar argentina de 1976-1983² ofrece un ejemplo vívido y tal vez extremo de algunas de las trampas asociadas con la falta de control de las agencias de inteligencia, no debido a los abusos de las agencias, que fueron extensos, sino más bien a las formas en que amenazaron a los gobiernos militares y civiles y se resistieron a la reforma. El servicio de inteligencia nacional, conocido en ese momento como la Secretaría de Inteligencia de Estado (SIDE), fue el aparato estatal represivo clave bajo el Proceso de Reorganización Nacional. Junto con varias ramas de la inteligencia militar, realizó espionaje a organizaciones guerrilleras de izquierda como el Movimiento Peronista Montonero y el Ejército Revolucionario del Pueblo, así como a sindicatos y personas que consideraba subversivas. Los servicios de inteligencia del Estado disfrutaron de una gran autonomía durante la dictadura, operando casi «independientemente» de la junta militar y rara vez coordinando sus actividades o compartiendo información (Central Intelligence Agency, 1986; Poczynok, 2017a).

Desde la perspectiva de la junta militar, la autonomía de las agencias de inteligencia puede parecer conveniente en este caso. Después de todo, la dictadura no se opuso abiertamente a que usaran la tortura, lo que puede haber ayudado a asegurar el control del poder. Sin embargo, la autonomía de las agencias planteó obstáculos. En un caso, en el apogeo de la Guerra de las Malvinas en mayo de 1982, el Batallón de Inteligencia 601, el brazo operativo del Servicio de Inteligencia del Ejército (SIE), secuestró a tres periodistas británicos de *Thames Televisión* de Londres. Hombres vestidos de civil obligaron a los periodistas a subir a unos Ford Falcon frente a la Cancillería, mientras los periodistas pedían entrevistar al canciller Nicanor Costa Méndez. Finalmente fueron liberados varias horas después, pero sin su ropa, identificación o equipos (Schumacher, 1982). Según informes contemporáneos, este episodio debilitó la autoridad del presidente Leopoldo Galtieri y pudo haber amenazado el apoyo internacional a Argentina en la guerra. Galtieri había ordenado públicamente a la policía federal que brindara protección a cualquier periodista extranjero que lo solicitara. Por

² Encabezada por Jorge Videla (1976-1981), Roberto Viola (1981), Leopoldo Galtieri (1981-1982) y Reynaldo Bignone (1982-1983).

tanto, algunos funcionarios del gobierno expresaron en privado su sorpresa por las acciones no autorizadas de las agencias de inteligencia. Un cable desclasificado de la CIA en ese momento informó de que oficiales de la Fuerza Aérea argentina criticaron lo que habían hecho los espías, sintiendo «como si el presidente Leopoldo Galtieri [estuviera] siendo socavado por el aparato de inteligencia de su propio servicio militar al permitir un comportamiento tan desafortunado en el peor momento posible». Según el cable de la CIA, los oficiales habían «discutido extensamente la necesidad de Galtieri de controlar los servicios de seguridad». Sin embargo, no fue fácil porque los más altos mandos del ejército argentino se habían visto «involucrados en hechos que no les gustaría ver publicitados» (Central Intelligence Agency, 1982). Además, los funcionarios también creían que las acciones de las agencias de inteligencia amenazaban con convertirse en un obstáculo en la campaña del gobierno para obtener apoyo internacional en su guerra contra Reino Unido (Diehl, 1982).

El alto grado de autonomía de las agencias de inteligencia argentinas frente a los políticos también creó problemas para el gobierno civil de Raúl Alfonsín (1983-1989): resistencia a reformas, un elevado riesgo de subversión y una amenaza a la democracia misma. Después de la transición democrática en 1983, el recién elegido presidente Alfonsín reemplazó a funcionarios clave de la inteligencia con partidarios leales que representarían los intereses de la administración e implementarían reformas, y propuso legislación para restringir la autonomía de la inteligencia militar. Sin embargo, se enfrentó a la resistencia de funcionarios preocupados por proteger sus intereses institucionales y contrarrestar la influencia de la izquierda (Poczynok, 2017b). En un análisis de los cambios en 1986, la CIA escribió que los jefes de inteligencia militar se resentían de los intentos de la administración para subordinarlos a las autoridades electas. La CIA también reconoció explícitamente la disyuntiva entre control y experiencia ante la que se encontró el presidente y escribió que estos cambios «mejoraron el control de Alfonsín sobre la SIDE, pero lo hicieron al costo de la profesionalidad del servicio» (Central Intelligence Agency, 1986: 7). El cable afirma que estos cambios de personal destruyeron la capacidad operativa de la SIDE y dejaron al presidente sin una fuente de inteligencia confiable y no militar.

La autonomía perdurable del servicio de inteligencia también amenazó la frágil democracia del país. El gobierno atribuyó varios atentados y actos de terrorismo a mediados de los años 1980 a bandas de extremistas de derecha compuestas por agentes de la inteligencia militar y la policía. Estos extremistas buscaban ostensiblemente promover un clima de miedo e inestabilidad y atacar al gobierno civil (Graham, 1987). Por su parte, la SIDE reformada sostuvo que elementos dentro de la inteligencia militar diseñaron al menos algunos de los atentados terroristas «para dar la impresión de que Alfonsín no tenía el control total del país» (Central Intelligence Agency, 1986: 9). La subversión de los servicios de inteligencia persistió bajo múltiples administraciones civiles. A pesar de una serie de normas que sentaron las bases para desmilitarizar la inteligencia estratégica desde ese momento, Poczynok argumenta que, desde Alfonsín, los gobiernos civiles en general han creído que la inteligencia militar ha sido un peligro para la estabilidad democrática del país (Poczynok, 2017b). En resumen, la extrema

autonomía de los servicios de inteligencia argentinos socavó el gobierno de los líderes militares, impidió la reforma y promovió la subversión después de la democratización.

5.2. La CIA después de 1975: ventajas y desventajas de la supervisión legislativa

En 1975, después de las revelaciones de que la CIA se había involucrado en una variedad de actividades ilegales, desde el espionaje interno ilegal hasta el almacenamiento no autorizado de materiales químicos y biológicos, el Congreso de Estados Unidos inició múltiples investigaciones al respecto (Johnson, 2014: 258-259). Después de este «Año de la Inteligencia», como se conoció a 1975, el Congreso tomó medidas para reforzar su control sobre la inteligencia estadounidense, específicamente la CIA. En 1976, el Senado estableció el Comité Selecto de Inteligencia del Senado, y la Cámara hizo lo mismo en 1977 con el Comité Selecto Permanente de Inteligencia de la Cámara. El poder ejecutivo, encabezado por el presidente Gerald Ford, también implementó nuevos medios de supervisión de la CIA.

Aunque no hay consenso entre los expertos de la inteligencia estadounidense en cuanto a la efectividad de este nuevo sistema de supervisión, todos están de acuerdo en que la CIA desde 1975 operó con mucha menor autonomía que antes (Johnson, 2014: 259). A partir de ese año, los congresistas miembros de los comités de supervisión le hicieron preguntas de sondeo y exigieron detalles de sus operaciones. Y a partir de 1974, se exigió al presidente que informara a miembros selectos de ambos partidos en el Congreso a través de un «hallazgo» formal si había ordenado a la CIA emprender una campaña de acción encubierta en el exterior (Smith, 2019: 692).

Con este nuevo nivel de supervisión, se esperaría observar efectos positivos en la CIA, como una mayor disposición a la reforma y un menor riesgo de patologías de recopilación de inteligencia, así como efectos nocivos, como una disminución de la experiencia y una mayor sensación de aversión al riesgo por parte de los agentes. En el lado positivo, la CIA, de hecho, no se pudo resistir a la reforma externa como en décadas anteriores. Cuando el presidente Jimmy Carter asumió el cargo en 1977, seleccionó al almirante Stansfield Turner, un extraño para la CIA, como su director. Turner llegó decidido a garantizar que las agencias de inteligencia estadounidenses cumplieran con las leyes y que la CIA hiciera más para aprovechar la tecnología moderna a fin de recopilar secretos de manera más eficaz y eficiente (Turner, 1985: 4, 26-27). A su entender, el nuevo nivel de supervisión del Congreso funcionó a su favor. Por un lado, como alguien ajeno a la agencia, le preocupaba menos que sus subordinados le ocultaran secretos. La supervisión del Congreso «fortaleció mi mano en la CIA», escribió en sus memorias: «Si un subordinado me ocultara información deliberadamente, tal vez sobre una operación de espionaje delicada, correría el riesgo de que un comité del Congreso le pidiera que testifique sobre ese tema bajo juramento. Entonces estaría en la difícil posición de revelar algo al Congreso que le había ocultado a su director» (Turner, 1985: 150).

Por tanto, como director con mentalidad reformista, Turner hizo su trabajo de manera más efectiva gracias a una mayor supervisión de la legislatura. Además, Turner ha hecho declaraciones que sugieren que el escrutinio del Congreso redujo la inclinación de la CIA a emprender operaciones excesivamente riesgosas que una agencia más autónoma podría haber realizado. El requisito «de informar al Congreso es valioso porque obliga al DCI y a sus subordinados a ejercer un mayor juicio al tomar decisiones sobre qué operaciones de espionaje valen la pena de correr el riesgo», escribió (Turner, 1985: 150).

Al mismo tiempo, la experiencia de una CIA de menor autonomía también ilustra las desventajas de un mayor control político. A medida que los altos funcionarios de la CIA se movieron para cumplir con los deseos de sus supervisores en el Congreso, implementaron una gran cantidad de nuevas reglas y regulaciones internas sobre las operaciones en el extranjero. En octubre de 1977, Paul Henze, miembro del personal del Consejo de Seguridad Nacional bajo la presidencia de Carter, envió un memorando a Zbigniew Brzezinski, asesor de seguridad nacional de Carter, abordando las operaciones de recopilación de inteligencia de la CIA. Sus comentarios subrayan la compensación entre el control de los políticos sobre las operaciones de inteligencia y la correspondiente pérdida de experiencia y eficacia por parte de los oficiales de inteligencia, que ahora dedicaban más tiempo a cumplir las reglas. Refiriéndose a la supervisión por parte del Congreso, Henze escribió:

Nuevas regulaciones y restricciones, procedimientos de informes operativos y administrativos más elaborados, preocupación en Langley por tener todo documentado, cotejado, aprobado por adelantado para cumplir con los requisitos legales, junto con una tendencia a jugar seguros en el campo, no solo han desalentado la iniciativa, sino que han resultado en una situación en la que incluso el personal de campo más motivado dedica una gran cantidad de tiempo a tareas improductivas (Foreign Relations of the United States, 2016).

En resumen, los espías cargados con más papeleo tenían menos oportunidades de robar secretos. Refiriéndose a los principales oficiales de la CIA en cada país, conocidos como jefes de estación, Henze agregó: «Los jefes de estación tienen que esforzarse [menos de una línea no desclasificada] para asegurarse de que sus oficiales den prioridad real a sacar informes de inteligencia en lugar de perderse en el flujo interminable de correspondencia administrativa y procesal que sigue saliendo de Washington» (Foreign Relations of the United States, 2016). Turner, por su parte, reconoció este posible inconveniente de un alto nivel de supervisión por parte del Congreso, pero culpó a la propia CIA por adoptar las nuevas regulaciones: las nuevas «cauteladas excesivas» de la CIA fueron parte de una estrategia de autoprotección burocrática, insinuó (Turner, 1985: 153).

Si las ventajas del nuevo enfoque de Estados Unidos para administrar la CIA, en el que los espías disfrutaban de mucha menos autonomía, superaban las desventajas, no es una pregunta que resolveremos aquí. Lo que está claro es que la supervisión del Congreso la obligó a estar más abierta a la reforma y la estimuló a emprender operaciones riesgosas solo después de la debida consideración, proceder que supuso beneficios definitivos. Por el contrario, la nueva supervisión, y la reacción correspondiente de la propia CIA, impuso una mayor carga adminis-

trativa a los espías en el extranjero, lo que redujo su capacidad para concentrarse en la adquisición de secretos.

CONCLUSIONES

Para examinar algunas de las consecuencias posibles tanto en situaciones en las que los políticos otorgan a las agencias de inteligencia un alto grado de autonomía como en las que ejercen un alto grado de control sobre ellas, nos hemos basado en una idea clave de la literatura sobre las interacciones principal-agente: los principales que otorgan alta autonomía a los agentes se arriesgan al desvío burocrático, mientras que los que ejercen un control estricto se arriesgan a afectar el desarrollo de la experiencia de los agentes. Al hacerlo, discutimos las cuentas existentes, que enfatizan los beneficios absolutos del control político y el peligro absoluto de una alta autonomía.

El desvío burocrático de las agencias secretas de inteligencia puede tomar formas extremas, como la subversión de un régimen político. Las dificultades que enfrentaron los políticos argentinos luego de la caída de la junta militar lo ejemplifican. En las democracias, particularmente en las emergentes, los formuladores de políticas no deberían subestimar este peligro. Han de tener cuidado al designar a los altos funcionarios de las agencias de inteligencia, y sancionar severamente a los oficiales de inteligencia insubordinados o que engañen a sus supervisores.

Las democracias consolidadas tampoco son inmunes a los peligros del desvío burocrático. En 2014, John Brennan, director de la CIA designado por el presidente Barack Obama, fue criticado por demócratas y republicanos en el Congreso cuando surgieron acusaciones acerca de que agentes de la CIA habían realizado espionaje electrónico a miembros del personal del Comité Selecto de Inteligencia del Senado. Los empleados estaban investigando el uso de la tortura por parte de la CIA bajo la Administración de George W. Bush. Inicialmente, Brennan negó con vehemencia las acusaciones. Luego, después de un informe del Inspector General de la CIA, la agencia admitió que sus oficiales habían «accedido indebidamente o provocado el acceso» a una parte de la red de la CIA que el comité del Senado usaba para revisar los archivos clasificados de la agencia. Creyendo aparentemente que el personal del Senado había obtenido acceso no autorizado a cierta información, dos abogados de la CIA y tres oficiales técnicos revisaron la correspondencia de correo electrónico del personal. Después los tres técnicos «demostraron una falta de franqueza sobre sus actividades durante las entrevistas», señaló el informe del inspector general (Ackerman, 2014).

Asimismo, los políticos deberían prestar atención a los riesgos que conlleva ejercer demasiado control sobre las agencias de inteligencia. La supervisión y el control son ciertamente necesarios, pero cada regla o investigación adicional tiene el potencial de alejar a los oficiales de inteligencia de su misión central de robar secretos, como demuestran los efectos del mayor control del Congreso sobre la CIA en los años setenta. A principios de 1977, E. Henry Knoche, subdirector de Inteligencia Central, escribió un memorando a su jefe, Stansfield

Turner. Entre otros puntos, lamentaba los efectos del escrutinio externo, presumiblemente del Congreso, sobre la flexibilidad y preparación de la CIA. Las numerosas investigaciones de los comités de supervisión del Congreso estaban obligando a los elementos dispares de la CIA a pasar más tiempo coordinando sus respuestas a los formuladores de políticas, en lugar de espíar. Knoche escribió que las crecientes demandas externas de información sobre la Comunidad de Inteligencia y la CIA habían creado presiones internas para que se centralizaran ciertos tipos de toma de decisiones en la Comunidad en su conjunto, pero también dentro de la CIA. Esto revirtió una larga tradición de descentralización, que la CIA consideraba una ventaja. A medida que la supervisión y el control del Congreso «se ampliaron y profundizaron», explicó Knoche, la CIA fue percibiendo cómo disminuía «su antigua flexibilidad —precisamente lo que la hacía diferente y mejor a los ojos de sus propios empleados—» (Foreign Relations of the United States, 2016).

Por consiguiente, en la medida de lo posible, los políticos deberían intentar lograr un equilibrio entre controlar las agencias de inteligencia y otorgarles autonomía. Una perspectiva correcta hará que los espías rindan cuentas y evitará que socaven a los políticos y, al mismo tiempo, maximizará su experiencia.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACKERMAN, Spencer (2014): «CIA Admits to Spying on Senate Staffers», *The Guardian*, London, 31 de julio.
- BAR-JOSEPH, Uri (1995): *Intelligence Intervention in the Politics of Democratic States: The United States, Israel, and Britain*, University Park, PA: Pennsylvania State University Press.
- BAWN, Kathleen (1995): «Political Control Versus Expertise: Congressional Choices About Administrative Procedures», *The American Political Science Review*, 89, núm. 1, pp. 62-73.
- CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY (1982): *Opposition of Senior Argentine Air Force Officials to the Temporary Kidnapping of Foreign Journalists; Their Belief That the Kidnappings Were Carried out by Members of the Army Intelligence Service - 1982/05/18*, Washington, DC: National Security Archive, Freedom of Information Act (FOIA).
- (1986): *Argentina: Grappling with Intelligence Reform*, Washington, DC: National Security Archive, Freedom of Information Act (FOIA).
- DIEHL, Jackson (1982): «Reporters' Kidnaping Revives Rights Issue», *The Washington Post*, Washington, DC, 16 de mayo (consultado en <https://www.washingtonpost.com/archive/politics/1982/05/16/reporters-kidnaping-revives-rights-issue/92d01f0f-6806-4dcc-a226-87297fbc1db6/>).
- DURBIN, Brent (2017): *The CIA and the Politics of US Intelligence Reform*, Cambridge: Cambridge University Press.
- EPSTEIN, David L., y O'HALLORAN, Sharyn (1999): *Delegating Powers: A Transaction Cost Politics Approach to Policy Making under Separate Powers*, Cambridge: Cambridge University Press.
- FAINI, Matteo (2020): *Spies and Their Masters. Intelligence-Policy Relations in Democratic Countries*, London: Taylor & Francis.
- FOREIGN RELATIONS OF THE UNITED STATES (2016): «38. Memorandum from the Deputy Director of Central Intelligence (Knoche) to Director of Central Intelligence Turner», en MELISA JANE TAYLOR (ed.), *Foreign Relations of the United States, 1977-1980*, vol. XXVIII, Orga-

- nization and Management of Foreign Policy, Washington, DC: United States Government Printing Office.
- (2016): «63. Memorandum from Paul Henze of the National Security Council Staff to the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski)», en Melisa JANE TAYLOR (ed.), *Foreign Relations of the United States, 1977-1980*, vol. XXVIII, *Organization and Management of Foreign Policy*, Washington, DC: United States Government Printing Office.
- GAILMARD, Sean (2009): «Discretion Rather Than Rules: Choice of Instruments to Control Bureaucratic Policy Making», *Political Analysis*, 17, núm. 1, pp. 25-44 (consultado en <https://doi.org/10.1093/pan/mpn011>).
- GRAHAM, Bradley (1987): «Rightist Terror Squads Sow Fear in Argentina», *The Washington Post*, Washington, DC, 22 de agosto (consultado en <https://www.washingtonpost.com/archive/politics/1987/08/22/rightist-terror-squads-sow-fear-in-argentina/52b94531-64f6-482b-b46f-f3cdb713590e/>).
- HITZ, Frederick P. (2001): «Unleashing the Rogue Elephant: September 11 and Letting the CIA Be the CIA», *Harvard Journal of Law & Public Policy*, 25, núm. 2, pp. 765-780.
- JOHNSON, Loch K. (2011): *The Threat on the Horizon: An inside Account of America's Search for Security after the Cold War*, Oxford: Oxford University Press.
- (2014): «Intelligence Shocks, Media Coverage, and Congressional Accountability, 1947-2012», *Journal of Intelligence History*, 13, núm. 1, pp. 1-21 (consultado en <https://doi.org/10.1080/16161262.2013.811905>).
- MCCUBBINS, Mathew; NOLL, Roger, y WEINGAST, Barry R. (1987): «Administrative Procedures as Instruments of Political Control», *Journal of Law, Economics, and Organization*, 3, núm. 2, pp. 243-277.
- MCCUBBINS, Mathew, y SCHWARTZ, Thomas (1984): «Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols Versus Fire Alarms», *American Journal of Political Science*, 28, núm. 1, pp. 165-179.
- MOE, Terry M. (1990): «Political Institutions: The Neglected Side of the Story», *Journal of Law, Economics, and Organization*, 6, pp. 213-253.
- POCZYNOK, Iván (2017a): «Doctrinas de guerra e inteligencia militar en la Argentina (1948-1983)», *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*, 4, núm. 1, pp. 83-102.
- (2017b): «La evolución de la política de inteligencia militar argentina: rupturas y continuidades (1990-2015)», *URVIO. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, 21, pp. 39-55 (consultado en <https://doi.org/https://doi.org/10.17141/urvio.21.2017.2855>).
- SCHUMACHER, Edward (1982): «Reporters Seized by the Argentines», *The New York Times*, New York, 13 de mayo (consultado en <https://www.nytimes.com/1982/05/13/world/reporters-seized-by-the-argentina.html>).
- SMITH, Gregory L. (2019): «Secret but Constrained: The Impact of Elite Opposition on Covert Operations», *International Organization*, 73, núm. 3, pp. 685-707 (consultado en <https://doi.org/10.1017/S0020818519000171>).
- TURNER, Stansfield (1985): *Secrecy and Democracy: The CIA in Transition*, Boston: Houghton Mifflin.
- ZEGART, Amy (2009): *Spying Blind: The CIA, the FBI, and the Origins of 9/11*, Princeton, NJ: Princeton University Press.

PARTE III
CONCEPTOS Y PARADIGMAS EN TORNO
A LA INTELIGENCIA ESTRATÉGICA.
ESTUDIOS DE CASO

INTELIGENCIA Y SEGURIDAD: DESAFÍOS HACIA EL SEGUNDO CUARTO DEL SIGLO XXI

Carolina SANCHO HIRANE

Hoy corremos detrás de la información sin alcanzar un saber. Tomamos nota de todo sin obtener un conocimiento. Viajamos a todas partes sin adquirir una experiencia. Nos comunicamos continuamente sin participar en una comunidad. Almacenamos grandes cantidades de datos sin recuerdos que conservar. Acumulamos amigos y seguidores sin encontrarnos con el otro. La información crea así una forma de vida sin permanencia ni duración.

Byung-Chul HAN, *No-cosas*, 2021

INTRODUCCIÓN

Una primera aproximación a la inteligencia permite asociarla con una capacidad propia de organizaciones complejas, orientada a asesorar en el proceso de toma de decisiones del agente direccional a fin de anticipar aquellas situaciones que pueden afectar en primer término la existencia de la organización y, en segundo término, las oportunidades. Debido a la importancia de su aporte para el éxito o fracaso de una entidad, se la denomina estratégica, toda vez que se orienta a las materias que involucran al más alto nivel de una institución, sea esta pública o privada.

En el sector privado, se conoce clásicamente con el nombre de inteligencia competitiva o inteligencia para los negocios, mientras que en el sector público se la suele denominar inteligencia estratégica o función estatal de inteligencia. En ambas hay convergencia en sus objetivos de preservar la existencia de la organización; resguardar el normal desarrollo de sus actividades, especialmente las críticas, y cuidar el bienestar de quienes forman parte de la institución. No obstante, su concreción presenta importantes diferencias referentes a su naturaleza, modo en que son reguladas y finalidad.

Este artículo se centra en la función estatal de inteligencia y los desafíos que enfrenta hacia el segundo cuarto del siglo XXI. Se estructura en torno a tres ejes:

el primero aborda los cambios en el entorno de la seguridad; el segundo lo relaciona con el impacto que ello genera en la inteligencia estratégica que se realiza desde el Estado, y el tercero identifica desafíos que es necesario abordar para adaptar la inteligencia efectuada desde el Estado al nuevo contexto que demandan los tiempos actuales. La elaboración se fundamenta en material bibliográfico especializado, clásico y reciente sobre los temas abordados.

1. ENTORNO DE SEGURIDAD: EVOLUCIÓN Y TENDENCIAS CONTEMPORÁNEAS

En forma introductoria, es posible entender la seguridad como una condición que permite el normal desarrollo de las actividades de una comunidad, estando libre de peligros que puedan afectar la vida o bienestar de sus integrantes. De esta manera, es posible afirmar que se trata de un medio que permite alcanzar una finalidad, asociada a la paz o prosperidad de un grupo específico.

En una perspectiva de la seguridad de los países, se trata de una noción que ha evolucionado al igual que la idea de paz. Respecto a la idea de seguridad, podemos constatar una primera evolución relacionada con su inicial entendimiento como ausencia de guerras hasta una comprensión más amplia que la entiende como «la ausencia de amenazas militares y no militares que pueden cuestionar los valores centrales que quiere promover o preservar una persona o una comunidad, y que conllevan un riesgo de utilización de la fuerza» (David, 2008: 65). En efecto, en «su sentido más abstracto, suele definirse como la ausencia de amenazas a valores apreciados, especialmente aquellas que puede poner en peligro la supervivencia del objeto referente (Estado, sociedad, individuo, etc.). Así, la seguridad no implica solo la mera supervivencia, sino también verse libre de amenazas que condicionan la vida, de forma que sea factible alcanzar determinados objetivos políticos y sociales» (Pérez de Armiño, 2015: 302). En este mismo sentido, la idea de paz ha evolucionado desde un entendimiento inicial de lo que se ha denominado paz negativa, es decir, la «simple ausencia de guerra y violencia directa», hacia una comprensión de la llamada paz positiva, explicada «como ausencia de guerra y violencia directa junto con la presencia de la justicia social» (Harto de Vera, 2011: 130), basándose en la propuesta de Galtung en la década de 1960, que en la de 1990 complementa su planteamiento adicionando la ausencia de violencia cultural a la idea de paz positiva.

La evolución de ambos términos a lo largo del tiempo da cuenta de cambios —particularmente en los siglos XX y XXI—, asociados a lo que se entiende por peligros —amenazas o vulnerabilidades— que pueden afectar la vida de las personas en una comunidad organizada. Estas transformaciones han estado influidas por la ampliación vertical y horizontal de la seguridad (Orozco, 2006). Desde una óptica vertical, el Estado deja de ser el único nivel de análisis y se incorporan nuevos enfoques. Por ejemplo, uno centrado en la persona, a partir de la seguridad humana, o también otro centrado en una escala global, cuando se considera la seguridad como bien público global (Kaul *et al.*, 2001; Kaul y Blondin, 2015). Un enfoque horizontal se refiere al incremento de temas considerados de seguridad: ya no solo se trata de los temas militares y estratégicos, sino

que se incorporan asuntos como la pobreza, la corrupción, el medio ambiente o la seguridad pública, entre otros. Ello queda ilustrado con el planteamiento de la seguridad multidimensional, que se incorpora en diversas declaraciones multilaterales en la materia, como es el caso de la Declaración de Seguridad de las Américas, efectuada en el marco de la Organización de Estados Americanos (México, 2003) y que señala:

La seguridad de los Estados del Hemisferio se ve afectada, en diferente forma, por amenazas tradicionales y por las siguientes nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos de naturaleza diversa:

- El terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, el problema mundial de las drogas, la corrupción, el lavado de activos, el tráfico ilícito de armas y las conexiones entre ellos.

- La pobreza extrema y la exclusión social de amplios sectores de la población, que también afectan la estabilidad y la democracia. La pobreza extrema erosiona la cohesión social y vulnera la seguridad de los Estados.

- Los desastres naturales y los de origen humano, el VIH/SIDA y otras enfermedades, otros riesgos a la salud y el deterioro del medio ambiente.

- La trata de personas.

- Los ataques a la seguridad cibernética.

- La posibilidad de que surja un daño en el caso de un accidente o incidente durante el transporte marítimo de materiales potencialmente peligrosos, incluidos el petróleo, material radioactivo y desechos tóxicos.

- La posibilidad del acceso, posesión y uso de armas de destrucción en masa y sus medios vectores por terroristas (OEA, 2003: 4).

En esta misma línea, desde la Organización de Naciones Unidas (ONU), a inicios del siglo XXI, el secretario general de la época, Kofi Annan, convocó a un grupo de expertos, quienes elaboraron el «Informe del grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio», a partir del cual se presentó en 2004 el documento «Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos», donde se expresa:

Cualquier suceso o proceso que cause muertes en gran escala o una reducción masiva en las oportunidades de vida y que socave el papel del Estado como unidad básica del sistema internacional constituye una amenaza a la seguridad internacional. Si se parte de esa definición, hay seis grupos de amenazas que deben preocupar al mundo hoy y en los decenios por venir:

- Las amenazas económicas y sociales, como la pobreza, las enfermedades infecciosas y la degradación ambiental.

- Los conflictos entre Estados.

- Los conflictos internos, como la guerra civil, el genocidio y otras atrocidades en gran escala.

- Las armas nucleares, radiológicas, químicas y biológicas.

- El terrorismo.

- La delincuencia organizada transnacional (ONU, 2004: 27).

Esta ampliación de lo que se entiende por seguridad y sus implicancias ha sido desarrollada desde diferentes perspectivas (Alda y Ferreira, 2015) y también ha recibido críticas, pues se estaría ante una securitización, es decir, se estarían considerando temas de naturaleza política, social, de desarrollo, entre otros, en la agenda de seguridad, con lo cual se amplía excesivamente el alcance del término y da lugar a un problema metodológico (Sotomayor, 2007).

En una aproximación contemporánea, tiende a mantenerse un alcance más amplio de la noción tradicional de la seguridad. En efecto, ya no es un asunto exclusivo del Estado ni militar, aun cuando el Estado sigue siendo actor clave en el tema. En este sentido, para el nuevo Concepto Estratégico de la OTAN que sería establecido en junio de 2022, David van Weel, secretario general adjunto para Desafíos de Seguridad Emergentes de la OTAN, plantea tener en consideración:

En un panorama estratégico en constante evolución, la ventaja futura de la Alianza se basará en la forma en que desarrolle un enfoque holístico y global que aproveche las combinaciones entre los ámbitos señalados. La convergencia entre nuestro orden internacional basado en normas, las amenazas híbridas, los golpes a nuestras sociedades resilientes, los nuevos ataques en nuevos dominios operativos, los avances tecnológicos y el cambio climático son vitales. La convergencia conlleva la amenaza del cambio pero, al mismo tiempo, trae consigo las oportunidades de los enfoques novedosos y de la innovación (Van Weel, 2022: 68).

Complementando lo expuesto, Javier Colomina, vicesecretario general adjunto para Asuntos Políticos y de Seguridad de la OTAN, considera que el nuevo Concepto Estratégico de la OTAN requiere un «enfoque de 360 grados», que se explica así:

La OTAN deber ser capaz de dar respuestas frente a cualquier amenaza, desde cualquier lugar y en cualquier momento. Y no tengo duda de que este sencillo eslogan seguirá formando parte del nuevo concepto estratégico. El valor añadido estará más bien en incrementar su peso en la reflexión y en el trabajo de la Alianza, incorporando plena y honestamente la dimensión sur, que, a pesar del consenso en torno a ello, y del esfuerzo ya realizado por la Alianza, sigue sin tener la misma presencia e importancia que otras direcciones estratégicas. Trabajando codo a codo con nuestros socios de la región, haciendo el mejor uso posible de nuestros instrumentos de partenariado e incrementando los recursos financieros dedicados a las actividades de seguridad cooperativa, con el objetivo de comprender mejor sus necesidades y hacerlas compatibles con nuestros intereses estratégicos (Van Weel, 2022: 95-96).

De esta manera, se constata que, en mayor o menor medida, hay una ampliación de lo que se entiende por seguridad para los países. Por un lado, el sujeto de protección ya no solo es el Estado, ampliando los actores en el nivel de análisis e incorporando al ser humano y los fenómenos globales. Por otro lado, se amplían los ámbitos de análisis: ya no solo se considera lo militar y estratégico vinculado a ello; ahora los asuntos sanitarios, ambientales o delincuenciales son también objeto de consideración. Queda la duda de si ello se refleja en la comprensión del rol y funcionamiento de la inteligencia estratégica en los países, especialmente en Latinoamérica.

2. IMPACTO EN INTELIGENCIA ESTRATÉGICA

La inteligencia puede entenderse como una capacidad propia de organizaciones complejas (Sancho, 2016a y 2016b). Su finalidad es asesorar en el proceso de toma de decisiones de las principales autoridades de la organización, en asuntos que pueden afectar su existencia e inclusive sus oportunidades. Cuando es desarrollada desde el Estado, se considera una función y puede denominarse función estatal de inteligencia (FEI). Su principal orientación es reducir la incertidumbre

asociada al conflicto (Clark, 2008: 8-9). No se trata de cualquier conflicto, sino de aquel que pueda afectar la seguridad del país, es decir, la vida de sus habitantes, la integridad territorial, la soberanía nacional y la estabilidad institucional.

La inteligencia desarrollada desde el Estado, tal como indica Lowenthal, busca «evitar la sorpresa estratégica; proporcionar experiencia de largo plazo; apoyar el proceso de la política pública, y mantener el secreto de la información, necesidades y métodos». El mismo autor entiende por inteligencia: «El proceso mediante el cual los tipos específicos de información importantes para la seguridad nacional son requeridos, recopilados, analizados y proporcionados a los responsables políticos; los productos de dicho proceso; la salvaguardia de estos procesos y esta información por las actividades de contrainteligencia; y la realización de las operaciones conforme a lo solicitado por las autoridades legales» (Lowenthal, 2006: 2-5 y 9).

Es necesario tener en consideración que su principal cualidad distintiva frente a otras entidades de la administración es que se trata de un «organismo cuya razón de ser es crear un eficaz sistema de información, aplicando los procedimientos e instrumentos de la gestión del conocimiento, con el fin de suministrar al Estado conocimiento para la comprensión de su entorno, el ajuste de su estrategia, la adopción de medidas de intervención e influencia en la realidad y el desarrollo de operaciones de información y desinformación y de contrainteligencia en el terreno de la seguridad y la defensa nacional» (Esteban y Navarro, 2004: 40-41).

La inteligencia que posee un país puede ser analizada desde diferentes dimensiones: como organización, abarca las entidades que desarrollan esta función y el modo en que se relacionan entre ellas, visualizándose por medio de una arquitectura (sistema o comunidad) de inteligencia. Como proceso, comprende las distintas etapas en que los datos obtenidos y la información recopilada, provenientes de variadas fuentes y medios de búsqueda, son procesados y analizados; ello permite producir un conocimiento nuevo que, al ser entregado en forma oportuna, precisa y confiable antes del proceso decisional, constituye lo que se denomina inteligencia. Y como producto, remite a los diversos reportes de inteligencia que, con diversa periodicidad y sobre múltiples materias, es necesario poner a disposición del decisor. La gestión de cada una de estas dimensiones está condicionada en primer término por los peligros de seguridad que enfrentan los países, específicamente aquellas que son definidas como amenazas. En segundo término, pueden ser consideradas las oportunidades que, con frecuencia, se asocian a los objetivos nacionales establecidos por cada país.

En este sentido, se constata un cambio en el panorama estratégico, cuya adaptación ha sido insuficiente en los servicios de inteligencia, particularmente en los latinoamericanos. Las novedades en el entorno de seguridad en los países pueden caracterizarse en los siguientes términos, recogidos en el reporte ejecutivo «Las Américas en tiempos adversos: en busca de una agenda renovada», elaborado para la IX Cumbre de las Américas (Los Ángeles, 2022):

Más importante aún es redoblar los esfuerzos para ampliar y profundizar las medidas de adaptación al cambio climático para reducir las vulnerabilidades e incrementar

la resiliencia de los ecosistemas, los sistemas productivos y las comunidades. En paralelo, resulta indispensable fortalecer los sistemas de cooperación en materia de alerta temprana, respuesta inmediata y mejor reconstrucción frente a desastres naturales. Además, hay una preocupación compartida por parte de actores sociales en América Latina que impugnan el extractivismo y que reclaman enfoques de justicia ambiental que contemplen a su vez la protección de la biodiversidad en sus países (IX Cumbre de las Américas, 2022: 29).

Además de señalar la necesidad de «replantear las estrategias de seguridad fallidas del pasado», ese mismo reporte ejecutivo manifiesta en los puntos 12, 13 y 14 de su ruta para una agenda renovada:

Hay que acelerar el desmantelamiento del paradigma prohibicionista en materia de drogas, avanzar en mecanismos de regulación selectiva y modulada de las sustancias psicotrópicas e institucionalizar un enfoque de reducción de daños a nivel interamericano. Esto requiere más investigación, mejores datos y, sobre todo, de mayor concertación regional.

Si se quiere realmente reducir la violencia y la influencia del crimen organizado en las Américas, hay que tomar medidas inmediatas para regular y limitar la disponibilidad y el tráfico de armas. Los productores y distribuidores de armas son negligentes y corresponsables de la espiral de violencia en nuestros países. Las políticas de mano dura, la criminalización de la protesta social y la militarización de la seguridad pública son ineficaces, contraproducentes y violatorias de los derechos humanos. Hay que revertirlas con enfoques integrales de prevención, reintegración social y excarcelación.

La migración es una asignatura pendiente que no puede esperar. Es un fenómeno económico, social y humano cada vez más complejo, dinámico, interconectado y con múltiples aristas en todo el continente. El problema más apremiante es la situación de precariedad y desprotección de las personas migrantes en tránsito. Se requiere abrir vías de regularización, refugio y asilo, además de invertir muchos más recursos para el desarrollo de las comunidades de origen (IX Cumbre de las Américas, 2022: 41).

A los asuntos de seguridad expuestos, se añade, por un lado, lo relacionado con temas de salud, visibilizados por la pandemia del Covid-19, que evidenció la importancia de prever crisis sanitarias por contagio, que pueden ser duraderas en el mundo. La Organización Panamericana de la Salud (2022), por ejemplo, ha incorporado en su gestión la inteligencia sanitaria:

El Departamento de Evidencia e Inteligencia para la Acción en Salud (EIH) trabaja para expandir el uso de la información para la salud, incluida la gestión de datos, la previsión y el establecimiento de escenarios, utilizando tecnología de la información de vanguardia. EIH también es responsable de coordinar el seguimiento de los ODS relacionados con la salud (Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU). El Departamento reúne y proporciona información estratégica e inteligencia para desarrollar e implementar políticas basadas en evidencia y decisiones acertadas sobre temas de salud pública en todos los niveles.

Se agrega a lo indicado las migraciones por crisis de seguridad en los países, que pone en evidencia las dificultades existentes para anticiparse a situaciones en las cuales la vida de las personas está en peligro, especialmente cuando se considera que se ha alcanzado la cifra de 100 millones de personas desplazadas. En el informe del Alto Comisionado para los Refugiados (ACNUR) «Tendencias globales en el desplazamiento forzado en 2021», se plantea:

¿Qué dirección tomará el mundo en los próximos años? La comunidad internacional puede tomar medidas para redoblar esfuerzos con el fin de compartir responsabi-

lidades y buscar soluciones duraderas, lo que podría revertir la tendencia actual y así reducir los niveles de desplazamiento de manera notoria [...]. A lo largo de la historia, ha habido soluciones para abordar los flujos de las situaciones de desplazamiento, pero a medida que las nuevas situaciones de refugiados se intensifican, y las existentes se avivan o siguen sin resolverse, existe una necesidad acuciante y cada vez mayor de encontrar soluciones duraderas de más alcance. Sin embargo, dada la velocidad de los nuevos desplazamientos en la última década, las soluciones experimentan dificultades para mantenerse al día con los cambios (ACNUR, 2022: 8).

Por su parte, el incremento en el uso del dominio del ciberespacio genera desafíos importantes. Supone una etapa en la historia del hombre, denominada era digital, cuyas características son la gran cantidad de información que se genera y gestiona, aun cuando ello no conlleve personas más informadas ni cuyo proceso decisional sea mejor: «Nuestra obsesión no son ya las cosas, sino la información y los datos. Ahora producimos y consumimos más información que cosas. Nos intoxicamos literalmente con la comunicación [...]. La consecuencia es la info-manía» (Han, 2021: 14).

Esta nueva era digital obliga a tener en cuenta los peligros que implica el creciente uso del ciberespacio al provocar incidentes de ciberseguridad, que pueden ser delitos; ataques masivos a sistemas interconectados; ataques a infraestructuras que incluso afecten a la seguridad nacional; o imprevistos originados por amenazas híbridas (Sancho, 2017 y 2021; Giannopoulos, Smith y Theocharidou, 2021). En efecto, en esta sociedad de la información, emerge el desafío de un trabajo de inteligencia cuando «la información circula ahora, sin referencia alguna a la realidad, en un espacio hiperreal. Las *fake news* son informaciones que pueden ser más efectivas que los hechos. Lo que cuenta es el efecto a corto plazo. La eficacia sustituye a la verdad» (Han, 2021: 14).

Este contexto contemporáneo, que contempla amenazas tradicionales y nuevas situaciones que pueden afectar significativamente la vida de las personas e inclusive la estabilidad institucional, motiva a revisar el modo en que los servicios de inteligencia abordan estas materias. En particular, en Latinoamérica se constata una tradición proveniente de la Guerra Fría (Ugarte, 2012; Gómez de la Torre, 2018), cuya actualización se ha visto dificultada por problemas de diverso tipo (Sancho y Maldonado, 2016), entre ellos, de institucionalidad, pues aparecen periódicamente situaciones de escándalo en servicios de inteligencia que incluso han terminado con sus directores procesados o en la cárcel (Cepik y Ambros, 2014; Ugarte, 2018; Gómez de la Torre, 2018; Benítez, 2022). Aún está pendiente su ajuste al nuevo ambiente de la seguridad, que contemple al menos:

— La ampliación de la comunidad o sistema de inteligencia, incorporando a las entidades responsables de la inteligencia criminal, pues hay costumbre de confundirla con la inteligencia policial. Se requiere añadir y potenciar la inteligencia penitenciaria y la inteligencia económico-financiera para prevenir el lavado de activos, así como la inteligencia aduanera.

— La incorporación de la inteligencia sanitaria en la comunidad o sistema de inteligencia de cada país y creación de una entidad que realice esta función, ubicándola en Ministerio de Salud a fin de que, partiendo de la gestión de los

datos sanitarios, pueda prevenir, detectar o alertar oportunamente de crisis sanitarias cuyo origen sea nacional o internacional.

— La incorporación de la inteligencia medioambiental, desarrollada por una entidad especializada que esté ubicada en la institución dedicada a los temas ambientales a fin de que pueda anticipar posibles daños, así como también dimensionar y mitigar las consecuencias del cambio climático en el territorio nacional (Sancho, 2018).

— La promoción de la ciberinteligencia, entendida no solo como la obtención de información en el ciberespacio, sino mediante el establecimiento de una entidad especializada, capaz de identificar los peligros que pueden afectar el funcionamiento del ciberespacio, puesto que cualquier fallo puede poner en riesgo la vida de las personas e incluso la seguridad del país (Global Risk Report, 2022), además de vigilar su uso para que no beneficie al crimen organizado (Collins, 2022).

3. DESAFÍOS PARA UNA INTELIGENCIA ESTRATÉGICA QUE TRANSITA A LA MITAD DEL SIGLO XXI

Situarse en cualquier momento del tiempo, desde una perspectiva de la inteligencia, implica pensar a futuro, pues su naturaleza es anticiparse a lo que puede ocurrir, pero sin desconocer el pasado ni la coyuntura del momento. En el caso de la inteligencia estratégica, su orientación es el mediano y largo plazo. Desde esta óptica, resultan clave al menos tres consideraciones. La primera está relacionada con la tradición y la actualidad de los servicios de inteligencia, particularmente en Latinoamérica, y es el desafío de las denominadas «tres ces»:

— Convicción de que es posible anticiparse a situaciones que pueden afectar la seguridad del país, sus oportunidades y objetivos nacionales, porque hay información disponible que, oportunamente recolectada y analizada, puede orientar las decisiones de las máximas autoridades del país a fin de evitar peligros e incluso aprovechar posibles beneficios a los cuales es posible acceder al estar bien informados.

— Confianza en que los instrumentos que permiten acceder a información de fuentes cerradas serán usados para los fines que el legislador ha establecido y en que las autoridades elegidas democráticamente harán sus requerimientos sin desprofesionalizar la esencia del servicio de inteligencia.

— Capacidad suficiente, que es necesario fortalecer para adaptarse al escenario de seguridad contemporáneo, lo que supone una modernización de la arquitectura de inteligencia en los países, incorporando la inteligencia criminal, la inteligencia sanitaria y la ciberinteligencia en los términos ya explicados.

La segunda consideración atañe a la necesidad de promover una política pública de inteligencia que al menos considere estos factores: institucionalización de la función; profesionalización de la actividad; cultura en la materia, tanto en la ciudadanía como en la opinión pública especializada; *accountability* o rendición de cuentas en diferentes niveles y ámbitos de la gestión del Estado; adecuada y oportuna coordinación interagencial, y una efectiva cooperación internacional (Swenson y Sancho, 2015; Sancho, 2021). Por último, la tercera consideración

concierna a la importancia de conceder mayor valoración al papel que desde la academia se puede desempeñar para aportar conocimiento en los desafíos que enfrenta la inteligencia a través de sus servicios. En este sentido, favorecer la capacidad de análisis, especialmente en temas de incorporación reciente o pendiente, se traduciría en un mejor trabajo en materias recientes y su conexión con otras tradicionales. En ocasiones, se considera que la academia es la antítesis de la inteligencia, pues mientras la primera tiene una orientación principalmente teórica, la segunda es más práctica. No obstante, parece evidente que el trabajo colaborativo resultaría fructífero, pues la academia posee amplia experiencia en las variadas y diversas técnicas de análisis, que son clave para todo análisis de inteligencia (Arcos, 2019; De Castro y Sancho, 2022).

CONCLUSIONES

Transcurrido casi el primer cuarto de este siglo y con el horizonte de tiempo puesto en su mitad, se constatan cambios en la manera de entender la seguridad y el entorno donde se formula. En efecto, en la noción de seguridad se evidencia su ampliación horizontal (incorporación de temas) y vertical (adición de niveles de análisis que se completan al Estado). Asimismo, existen novedades en el entorno de la seguridad, como, por ejemplo, un creciente uso del ciberespacio y la atención a los peligros que en este dominio se identifican.

Estas modificaciones impactan a la inteligencia estratégica, desafiándola para que acometa una modernización que refleje estas novedades en materia de seguridad. Resulta un asunto especialmente necesario en los países de Latinoamérica, pues su enfoque de la inteligencia está fuertemente influido por la época de la guerra y posguerra, y no logran adaptarse a las necesidades y la lógica de la era digital. En este sentido, la voluntad política es clave para impulsar un proceso de cambio que considere un enfoque de política pública en el cual se contemplen respuestas a problemas tradicionales de la inteligencia en esos países, además de una adaptación a los desafíos que entraña desenvolverse en el primer cuarto de siglo con vistas a avanzar hacia el medio siglo con la mejor capacidad posible.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACNUR (2022): *Tendencias globales. Desplazamiento forzado en 2021*, Ginebra: ACNUR.
- ALDA, Sonia, y FERREIRA, Susana (eds.; 2015): *La multidimensionalidad de la seguridad nacional: retos y desafíos de la región para su implementación*, Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado.
- ARCOS, Rubén, y LAHNEMAN, William J. (eds.; 2019): *The Art of Intelligence: More Simulations, Exercises, and Games*, Maryland: Lanham, Rowman & Littlefield (Security and Professional Intelligence Education Series).
- BARBAS, Joao, y SANCHO HIRANE, Carolina (2018): «Cibersegurança e Políticas Públicas. Análise comparada dos casos chileno e português», Lisboa: Instituto da Defesa Nacional (disponible en https://www.idn.gov.pt/publicacoes/cadernos/idncadernos_29.pdf).
- BENÍTEZ MANAUT, Raúl (2022): «Inteligencia en Iberoamérica. Entre la democracia y la globalización», *Revista de Occidente*, núm. 493.

- CEPIK, Marco, y AMBROS, Christiano (2014): «Intelligence, Crisis, and Democracy: Institutional Punctuations in Brazil, Colombia, South Africa, and India», U.K.: *Intelligence and National Security*, vol. 29, pp. 523-551.
- CLARK, Robert (2007): *Intelligence analysis: A target-centric approach*, Washington: CQPress.
- COLLINS, John (2022): «Crypto, crime and control», Ginebra: Global Initiative (disponible en <https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2022/06/GITOC-Crypto-crime-and-control-Cryptocurrencies-as-an-enabler-of-organized-crime.pdf>).
- COLOMINA, Javier (2022): «La alianza y su aproximación 360° a la seguridad», *Cuaderno de Estrategia* (211): *El futuro de la OTAN tras la cumbre de Madrid 2022*, pp. 85-96.
- DAVID, Charles-Philippe (2008): *La guerra y la paz*, Barcelona: Icaria-Antrazyt-FRIDE.
- DE CASTRO GARCÍA, Andrés, y SANCHO HIRANE, Carolina (2022): «The Academic/Practitioner Divide in Intelligence: A Latin American Perspective», en R. ARCOS, N. DRUMHILLER y M. PHYTHIAN (eds.), *The Academic-Practitioner Divide in Intelligence Studies*. Maryland: Lanham, Rowman & Littlefield (Security and Professional Intelligence Education Series).
- ESTEBAN, Miguel, y NAVARRO, Diego (2004): «Inteligencia para la seguridad y defensa: el valor de la gestión del conocimiento», en D. NAVARRO y M. ESTEBAN (coords.), *Gestión del conocimiento y servicios de inteligencia*, Madrid: Universidad Carlos III y BOE.
- EL COLEGIO DE MÉXICO (2022): «Las Américas en Tiempos Adversos: en busca de una agenda renovada», IX Cumbre de las Américas, México: El Colegio de México.
- FORO ECONÓMICO MUNDIAL (2022): *Global Risk Report*, 17.ª ed., Ginebra (disponible en https://www3.weforum.org/docs/WEF_The_Global_Risks_Report_2022.pdf).
- GIANOPOULUS, Giorgios; SMITH, Hanna, y THEOCHARIDOU, Marianthi (eds.; 2021): *The Landscape of Hybrid Threats*, Luxembourg: EU-Hybrid CoE.
- GLOBAL INICIATIVE (2021): *Índice global de crimen organizado*, Ginebra: The Global Initiative Against Transnational Organized Crime (disponible en <https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2021/09/global-ocindex-report-spanish.pdf>).
- GÓMEZ DE LA TORRE, Andrés (2018): «Institucionalización y crisis de inteligencia», en B. GARCÍA y J. UGARTE (coords.), *Los macro y micro desafíos de la seguridad en democracia*, Quito: Centro de Publicaciones PUC de Ecuador.
- HAN, Byung-Chul (2021): *No-cosas*, Santiago: Taurus.
- HARTO DE VERA, Fernando (2011): «La construcción del concepto de paz: paz negativa, paz positiva y paz imperfecta», *Cuadernos de Estrategia* (183): *Política y violencia: Comprensión teórica y desarrollo en la acción colectiva*, pp. 119-145.
- KAUL, Inge, y BLONDIN, Donald (2015): «Gobernanza global y desarrollo: nuevos desafíos y prioridades de la cooperación internacional», en José OCAMPO (ed.), *Los bienes públicos globales y las Naciones Unidas*, Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- KAUL, Inge, et al. (2001): *Bienes públicos mundiales*, México: Oxford.
- LOWENTHAL, Mark (2006): *Intelligence from secrets to policy*, Washington: CQPress.
- MALDONADO, Carlos, y SANCHO, Carolina (2016): «Strategic Intelligence Cooperation in South America and the South American Defense Council», *Journal of Mediterranean and Balkan Intelligence*, vol. 7, núm. 1.
- OEA (2003): *Declaración sobre seguridad en las Américas*, México: OEA.
- ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD (2022): «Evidencia e inteligencia para la acción en salud», Organización Panamericana de la Salud (OPS) (disponible en <https://www.paho.org/es/evidencia-e-inteligencia-para-accion-salud>).
- OROZCO, Gabriel (2006): «El concepto de la seguridad en la Teoría de las Relaciones Internacionales», *Revista CIDOB d'Afers internacionals*, núm. 72.
- PÉREZ DE ARMIÑO, Karlos (2015): «Estudios de seguridad: de la visión tradicional a los enfoques críticos», en C. DEL ARENAL y J. SANAHUJA (coords.), *Teorías de las Relaciones Internacionales*, Madrid: Tecnos.

- REALUYO, Celina (2017): *Following the «Money Trail» to Combat Terrorism, Crime, and Corruption in the Americas*, Washington: Latin American Program Mexico Institute, Wilson Center (disponible en http://www.casade.org/BibliotecaCasede/Novedades-PDF/WC_CR_follow_the_money_final.pdf).
- SANCHO HIRANE, Carolina (2016a): «Política pública de inteligencia», en Antonio DÍAZ (dir.), *Conceptos fundamentales de Inteligencia*, Valencia: Tirant lo Blanch.
- (2016b): «Cooperación en inteligencia», en Antonio DÍAZ (dir.), *Conceptos fundamentales de Inteligencia*, Valencia: Tirant lo Blanch.
- (2016c): «Inteligencia y cooperación internacional, desafío para la función estatal de inteligencia en el marco de la coordinación interagencial: una aproximación desde Suramérica en el siglo XXI», en VVAA, *Inteligencia estratégica contemporánea*, Quito: Universidad de las Fuerzas Armadas de Ecuador (ESPE).
- (2017): «Ciberseguridad. Presentación de Dossier», *URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad* (junio-noviembre), núm. 20 (disponible en <http://dx.doi.org/10.17141/urvio.20.2017>).
- (2018): «Ciberinteligencia: Contextualización, aproximación conceptual, características y desafíos», *Cuaderno de Trabajo*, núm. 1/2018, Chile: ANEPE (disponible en <https://www.anepe.cl/wp-content/uploads/Cuaderno-Trabajo-N%C2%B01-2018.pdf>).
- (2021): «Estrategia nacional contra la delincuencia organizada transnacional (DOT) en países Latinoamericanos: ¿desafío de política pública pendiente?», *ARI*, núm. 20/2021, 11 de febrero (disponible en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari20-2021-sancho-estrategia-nacional-contradelincuencia-organizada-transnacional-dot-en-paises-latinoamericanos).
- (2021): «Intelligence Policy and Security», en Ali FARAZMAND (ed.), *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*, Boca Ratón: Springer.
- SOTOMAYOR VELÁZQUEZ, Arturo (2007): «La seguridad internacional: vino viejo en botellas nuevas», *Revista de Ciencia Política*, vol. 27, núm. 2, pp. 67-88.
- SWENSON, Russell, y SANCHO HIRANE, Carolina (comps.; 2015): *Gestión de Inteligencia en las Américas*, Washington: National Intelligence University.
- UGARTE, Manuel (2012): *El control público de la actividad de Inteligencia en América Latina*, Argentina: Ciccus.
- (2018): «Inteligencia un gran reto democrático: controlar la Inteligencia», en B. GARCÍA y J. UGARTE (coords.), *Los macro y micro desafíos de la seguridad en democracia*, Quito: Centro de Publicaciones PUCE de Ecuador.
- VAN WEEL, David (2022): «Los nuevos retos de la seguridad en un panorama estratégico cambiantes», *Cuaderno de Estrategia (211): El futuro de la OTAN tras la cumbre de Madrid*, pp. 57-69.

SEGURIDAD INTEGRAL, UNA VISIÓN DESDE LA TEORÍA DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES

Javier PÉREZ RODRÍGUEZ

INTRODUCCIÓN

Las condiciones de seguridad interior de los Estados han sufrido un intenso deterioro debido a la presencia de hechos con alcance global como son los efectos del Covid-19. Por otro lado, el crimen organizado transnacional (COT) ha tenido la capacidad de adaptarse con mayor rapidez a los efectos causados por la globalización, utilizando a su favor la apertura comercial, la flexibilización de controles y pasos fronterizos para el libre tránsito de bienes y personas, además de aprovechar las comunicaciones mediante el uso de elementos tecnológicos de última generación. También existe una gran preocupación por el acelerado deterioro ambiental, el cambio climático y la sobreexplotación de los recursos vivos en los espacios marítimos.

El modelo de Estado-nación, acuñado como resultado de la paz de Westfalia en 1648, ha sufrido varias transformaciones para atender las necesidades provenientes del momento histórico y de las personas que habitan en su espacio físico. Hoy luce irreconocible de la versión original en la que se estableció que su rol central era la seguridad, el orden, las leyes y el derecho de propiedad (Fukuyama, 2014: 15). En cuanto a su administración, por ahora el modelo de democracia liberal es el predominante en el mundo. Esto no significa que sea exitoso, al menos en cuanto a la disminución de brechas económico-sociales, pues son muy visibles las asimetrías entre personas con fortunas mayores al PIB de muchos países y una gran masa de población precarizada (Bauman y Bordini, 2016: 37). Sin embargo, a pesar de los cuestionamientos, el Estado-nación sigue siendo el modelo vigente dentro del sistema internacional y en la gestión de las crisis internas generadas por tensiones y disturbios sociales, catástrofes naturales y antrópicas, crisis económicas y financieras.

Con el propósito de orientar esta contextualización, pretendemos describir los efectos generados en el ámbito de la seguridad, partiendo de la afirmación de

que esta es una de las responsabilidades centrales en la administración estatal. Con estos antecedentes, tomamos al Estado-nación de Ecuador en América del Sur como objeto de estudio y nos centramos sobre su responsabilidad en materia de seguridad. Para este análisis, nos basaremos en el paradigma de la «seguridad integral» desde la teoría de las relaciones internacionales, de acuerdo con el modelo realista y sus derivaciones como elemento orientador de los organismos de seguridad de Ecuador.

Ecuador no ha sido el único país que ha realizado frecuentes cambios en sus organismos de seguridad e inteligencia. Colombia, por ejemplo, luego de procesar un oscuro proceder por la mala utilización de las capacidades para escucha —las llamadas *chuzadas*—, inició un proceso de investigación y reformas (*France24*, 2020). Estados Unidos, por su parte, no termina de adaptar su complejo sistema de inteligencia para superar las secuelas de los atentados del 11 de septiembre de 2001, las filtraciones del contratista Edward Snowden, el hackeo sistemático a sus redes informáticas y otros fallos más (Harman, 2015).

En este contexto, el 25 de enero de 2022 el gobierno ecuatoriano presentó a la Asamblea Nacional un proyecto de ley denominado «Ley orgánica de seguridad integral y fortalecimiento de la fuerza pública». Lo mencionado en el título como «seguridad integral», además de algunos elementos en su contenido, identifican una clara orientación hacia la seguridad ciudadana, que es una parte de la seguridad pública y esta, a su vez, lo es de la seguridad integral. No obstante, observamos que, en este proyecto, no se abordan los asuntos del sistema nacional de inteligencia, ni las dificultades existentes en las zonas de frontera donde las dinámicas que afectan a las condiciones de seguridad se traslapan entre los ámbitos de seguridad ciudadana y defensa.

Experiencias como el atentado terrorista al comando de policía de San Lorenzo (frontera con Colombia) el 27 de enero de 2018, que causó 27 heridos, 34 viviendas afectadas y la destrucción casi total de la instalación policial, han marcado un hito en el inicio de una crisis de seguridad que se prolongó por varios meses con múltiples expresiones, como el asesinato de un equipo de tres periodistas de un prestigioso diario capitalino; el asesinato de dos civiles ecuatorianos; el secuestro y asesinato de un miembro del ejército ecuatoriano; el ataque con explosivos a una patrulla de infantería de marina, que causó la muerte de cuatro efectivos; el desplazamiento de grupos humanos hacia el interior; acciones de hostigamiento contra elementos de las Fuerzas Armadas del Ecuador, con el saldo de dieciocho efectivos heridos; el atentado y destrucción parcial del retén naval de Borbón, y los atentados contra la infraestructura pública, entre otros (*El Comercio*, 2018).

Estos hechos, al tiempo de revelar el grave problema que durante varios años se había incubado en la provincia de Esmeraldas al norte de Ecuador y en el vecino departamento de Nariño en Colombia, se agravaron luego de la desmovilización de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). En esta ocasión se mostró de forma evidente la fragilidad de nuestro sistema de seguridad¹ frente a la

¹ Registro Oficial, Suplemento 35 de 28 de septiembre de 2009. Se alude al art. 5 de la Ley de Seguridad Pública y del Estado, que reza: «Del sistema de seguridad pública y del Estado. El sistema de

capacidad de los grupos armados organizados (GAOS) como el autodenominado Oliver Sinisterra (*Bbcmundo*, 2018). Por otro lado, estos hechos constituyeron los más fuertes indicios del grado de penetración de las estructuras ilegales del crimen organizado en las poblaciones fronterizas que, además, reclutan a los pescadores artesanales ecuatorianos para transportar droga hacia Centroamérica. Frente a esto, la respuesta del Estado se expresa en un proceso de securitización llevado a la práctica con la conformación de una fuerza de tarea como mecanismo para la gestión de crisis.

A pesar de las connotaciones del hecho relatado, se identifican en el decreto de estado de excepción² disposiciones e instrucciones exclusivamente para los organismos del ejecutivo, sin considerar instrucciones o direccionamiento alguno para la función legislativa ni para el sistema de justicia (incluye Fiscalía), perdiendo el sentido de integralidad frente a un problema que toca la transversalidad estatal, en cuya gestión fue necesario articular coordinaciones con el gobierno de la República de Colombia. A esto se agrega la discrecionalidad debido a la ausencia de norma expresa para estados de excepción, lo cual genera espacios grises en la legislación y poco compromiso por parte de los funcionarios. En el ámbito de inteligencia, no existió una alerta oportuna para evitar la crisis, en parte porque aún prevalecía un comportamiento inercial por el cual el organismo rector del sistema nacional de inteligencia, la Secretaría Nacional de Inteligencia SENAIN, hoy denominada Centro de Inteligencia Estratégica (CIES), había orientado su potencial humano, recursos financieros y tecnológicos priorizando acciones de seguimiento en contra la oposición política, lo que dificultó aún más la respuesta estatal.

La conclusión de este hecho condujo a pensar en la necesidad de reorganizar y reorientar el órgano rector de la inteligencia nacional, junto con la actualización de normas para suprimir el comportamiento discrecional de funcionarios y de otras instituciones que, sin responsabilidad específica en materia de seguridad, deben colaborar desde su área de responsabilidad en la atención de los problemas que se generan por la inseguridad. Únicamente de esta manera se puede alcanzar un efecto de integralidad con todas las capacidades del Estado.

1. INSEGURIDAD CRECIENTE

Otros problemas de seguridad recientes han derivado en crisis incontenibles para la acción del Estado, tales como: la extracción de minerales sin los permisos del Estado en las zonas de Zaruma, Buenos Aires, Jatunyacu y Yutzupino³; la gra-

seguridad pública y del Estado está conformado por la Presidencia de la República, quien lo dirige, las entidades públicas, las políticas, los planes, las normas, los recursos y los procedimientos, con sus interrelaciones, definidos para cumplir con el objeto de la presente ley; y las organizaciones de la sociedad que coadyuvan a la seguridad ciudadana y del Estado».

² Tomado de http://doc.corteconstitucional.gob.ec:8080/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/5b7a71d6-1088-4bf1-9861-940fbb756318/decreto_ejecutivo_0001-18-ee.pdf?guest=true, Decreto Ejecutivo núm. 296, de 27 de enero de 2018.

³ Zaruma es una ciudad ubicada en la provincia de El Oro, fronteriza con Perú. Se la conoce por una larga historia de actividad minera desde la época de la colonia. Buenos Aires es una parroquia de la provincia de Imbabura, con yacimientos auríferos muy importantes que llegaron a concentrar más de

ve alteración del orden público de octubre de 2019⁴; la pandemia del Covid-19 que, pese a su carácter sanitario, tuvo efectos en la seguridad; los frecuentes problemas causados por desastres naturales⁵; las masacres en los centros de rehabilitación social, con un saldo de 400 asesinatos en dos años y más de 300 personas privadas de libertad fugados entre los años 2021 y lo que corre de 2022 (*France24*, 2022); la violencia desatada por bandas criminales locales en asociación con carteles transnacionales del crimen organizado y narcotráfico, y la actividad predatoria de flotas extranjeras en aguas jurisdiccionales. Esta diversidad de actores y eventos que interactúan en los espacios soberanos del Estado solo pueden ser gestionados desde una visión integral bajo el direccionamiento del Ejecutivo.

Los eventos descritos reflejan una complejidad inusitada y plantean un desafío mayor para el sistema de seguridad integral de Ecuador. Asimismo, no podemos desentendernos de nuestra posición geográfica relativa: Colombia es el mayor productor de cocaína a escala mundial (*France24*, 2022), y Perú le sigue los pasos. Esto sin duda influye en el deterioro de las condiciones de seguridad de Ecuador, como se refleja en los índices de criminalidad (*Primicias.es*, 2021) y en el memorando que el presidente de Estados Unidos Joseph Biden envió al secretario de Estado con información sobre «los principales países productores de drogas ilícitas o de tránsito de drogas importantes para el año fiscal 2022»: en ese grupo se encuentra Ecuador (*El Comercio*, 2021).

Tomando en consideración la descripción anterior, la opinión pública, orientada por los medios de comunicación, desató duras críticas sobre el papel del sistema nacional de inteligencia por no haber cumplido su deber de generar alertas a las autoridades de gobierno para evitar el desbordamiento de la capacidad institucional (*El Comercio*, 2019). Por otro lado, el sistema de seguridad integral concebido en la Ley de Seguridad Pública y del Estado tampoco cumplió con su labor de integrar y orientar los esfuerzos y la capacidad del Estado en materia de seguridad.

2. DEBILIDAD ESTATAL

A esta complejidad, se suma un debilitamiento del Estado en cuanto a capacidades y recursos, al tiempo de cargar con el peso de mayores responsabilidades

12.000 personas dedicadas a la explotación ilegal y antitécnica de minerales en 2018. Yutzupino es una parroquia de la provincia del Napo en la Amazonía ecuatoriana que, por estar localizada en las estribaciones de la cordillera oriental de los Andes, cuenta con una gran cantidad de ríos con minerales, principalmente oro. Estos cursos de agua son tributarios del río Napo, el mayor afluente del río Marañón. Para más detalles, véanse <https://es.mongabay.com/2022/02/ecuador-la-mineria-ilegal-esta-acabando-con-dos-rios-de-napo/> y <https://www.planv.com.ec/investigacion/investigacion/mineria-ilegal-napo-se-llevaron-el-oro-mientras-sembraban-un-cementerio>.

⁴ Movilización social que se transformó en crisis por la violencia urbana y rural, en rechazo a las medidas económicas implementadas por el gobierno, lo que causó una paralización del país durante más de trece días (del 3 al 15 de octubre de 2019), con un saldo de 11 personas fallecidas en el marco de las protestas, según informe de la CIDH, y más de 820 millones de dólares en pérdidas.

⁵ Según datos del Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias, cada año el Ecuador sufre los efectos de la temporada invernal, ocasionando severos daños a la infraestructura pública y privada, según se puede colegir de la información constante en el siguiente enlace: <https://www.primicias.ec/noticias/lo-ultimo/invierno-ecuador-perjudicados-cantones-ecuador/>.

como, por ejemplo, el contexto estratégico y la flexibilización exigida por los procesos de integración económica y comercial, que también causan efectos en la soberanía de los Estados, cada vez más acotada y restringida. Además, el Estado ecuatoriano enfrenta el libre albedrío en cuanto a la interpretación de derechos constitucionales como el referido a los «derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades», como se demuestra en la promulgación del estado de excepción en los territorios ancestrales⁶, promovido por un sector de los pueblos indígenas como un claro desafío a la institucionalidad del Estado al banalizar una de las herramientas del Ejecutivo en materia de seguridad.

Los actores ilegales, como las organizaciones del crimen organizado transnacional (COT), ponen abiertamente a prueba la institucionalidad estatal al pretender establecer un régimen paralelo de control territorial, imponer contribuciones a modo de impuestos para garantizar la seguridad de las personas y permitir el desarrollo de actividades comerciales, tal como lo denunció la alcaldesa de la ciudad de Guayaquil (*Primicias.es*, 2022). En Ecuador los grupos criminales locales han ganado mucho espacio. Varias organizaciones locales actúan en alianza con los carteles mexicanos. Entre ellas, están Los Choneros, aliados con el Cartel de Sinaloa, y Los Lobos, Los Lagartos y Los Tiguerones, aliados con el Cartel Jalisco Nueva Generación (*bbc.com*, 2021). La debilidad estatal frente a estos problemas de seguridad es evidente, y se asocia con la idea de que se debe a la falta de policías. Como solución, el Ejecutivo anuncia que «en los próximos tres años de gobierno se incrementará en 30.000 efectivos el pie de fuerza a la policía nacional», sumando con esto 80.000 elementos (*swissinfo.ch*, 2022). Sin duda, constituirá una labor titánica cumplir con los procesos de selección, de formación, de especialización, de equipamiento y sostenimiento, además de que supondrá un alto costo. No estaría por demás hacer una simulación considerando escenarios alternativos como mejoramiento de la calidad profesional y del equipamiento de la policía, con un mesurado incremento de efectivos, mientras que, paralelamente, se atienden los acuciantes problemas sociales.

Urge la actualización de normas con una visión sistémica de la seguridad, pues solo así se puede fundamentar la sincronización de esfuerzos tanto públicos como privados. Los escenarios antes descritos nos conducen a afirmar que no es posible enfrentar estos problemas con el único esfuerzo de las instituciones responsables de la seguridad. En efecto, las acciones que soberanamente asumen los Estados requieren complementarse con una estrategia que incorpore esfuerzos regionales y globales como camino que seguir, puesto que las capacidades de los grupos criminales que desafían al Leviatán trascienden las fronteras.

⁶ Recogido en el Registro Oficial 449, de 20 de octubre de 2008, pp. 27 y 28. Este hecho ocurrió el 5 de octubre de 2019 en el marco de las manifestaciones violentas que afectaron la infraestructura del país; cerraron vías para generar desabastecimiento; afectaron las fuentes de provisión de agua de la ciudad de Ambato; destruyeron el centro histórico de la ciudad de Quito; incendiaron el edificio de la Contraloría; se produjo el ataque y retención de ambulancias que transportaban heridos y enfermos; secuestraron a policías y militares; atacaron cuatro repartos militares, y se destruyeron más de veinte unidades de policía comunitarias, entre otros hechos violentos. Se estima que el daño causado en esta crisis fue de más de 820 millones de dólares. Para más detalles, véase <https://www.larepublica.ec/blog/2019/10/06/conaie-decreta-propio-estado-excepcion/>.

Hemos caído en una pedagogía traumática de hechos consumados y respuestas improvisadas, a pesar de haber comprobado reiteradamente la imperiosa necesidad de que haya una actuación multidimensional, multiseccional, multinivel, acompañada de una sostenida campaña de información por todos los medios posibles. En este contexto complejo, está además pendiente ejercer la soberanía del ciberespacio, como han señalado insistentemente varias organizaciones multinacionales —la Organización del Tratado Atlántico Norte (OTAN) y el gobierno de Estados Unidos de América—, confirmando además la importancia de esta dimensión en la administración gubernamental y en la seguridad de los Estados. Su trascendencia ha conducido al ajuste de las políticas de seguridad, de la que se deriva la doctrina, y de esta, las estructuras operativas (Fuente Cobo, 2022). Alcanzar un nivel de control para asegurar el buen uso de las tecnologías y evitar la impunidad digital se ha convertido en uno de los temas predominantes en las agendas de seguridad⁷. Así pues, es necesario hallar el equilibrio para garantizar la importante función de los medios de comunicación como herramienta de información y transparencia, y la responsabilidad de su uso. Para el caso ecuatoriano, las reflexiones anteriores nos conducen a impulsar la implementación de una institución coordinadora de la seguridad a la manera del extinto Ministerio Coordinador de Seguridad⁸, como posibilidad de mecanismo mediante el cual se pueda articular una respuesta integral a los problemas complejos de seguridad.

A esta condición de debilidad contribuye la acción erosiva de la corrupción e infiltración de los organismos de control y de administración por parte de estructuras delictivas, algunas asociadas con el crimen organizado transnacional. Sus efectos en la credibilidad de la ciudadanía y en la gestión de gobierno pueden ser muy decisivos a la hora de implementar políticas públicas. Esta podría ser la causa por la cual tales políticas no han pasado de tener el alcance de un periodo de gobierno y no han logrado convertirse en políticas de Estado. De la mano de este problema se observa una resistencia y rechazo hacia lo público, un frente más que requiere mayores esfuerzos en la gestión de gobierno (*Primicias.es*, 2022; *Ecuador.un.org*, 2022).

3. SOBRE LA SEGURIDAD INTEGRAL

En buena medida, no se ha logrado concretar la actuación armónica y sincronizada de las capacidades del Estado en cuanto a seguridad por la falta de una política pública de seguridad integral como insumo básico y fundamental para la comprensión homogeneizada de este paradigma, de su significado, alcances y

⁷ *El País*, 2021. El 27 de enero de 2021, Ursula von der Leyen, presidenta de la Comisión Europea, afirmó: «No podemos aceptar que decisiones que tienen impacto profundo en nuestra democracia sean tomadas por programas de computadora. Queremos que sea claro que las empresas de internet deben asumir responsabilidad por la forma en que diseminan, promocionan y borran contenidos».

⁸ Según el Decreto Ejecutivo núm. 07, de 24 de mayo de 2017, el presidente de la República, Lenín Moreno Garcés, suprime los ministerios coordinadores, entre ellos, el de Seguridad, como consta en el siguiente enlace: https://sni.gob.ec/documents/10180/5344342/1+Decreto_7_nuevo_Mandato_Presidencial.pdf/df35f1c6-ffb5-470d-8939-d4f0ad4b4ec4.

límites, y su posterior implementación, como consta en el numeral 8 del art. 3 de la Constitución ecuatoriana. En efecto, la seguridad integral comprende dos grandes dimensiones: la seguridad de los habitantes, garantizada a través de la seguridad pública y ciudadana; y la seguridad del Estado en sus expresiones territoriales, institucionales y de soberanía. La seguridad con enfoque integral es la condición que tiene por finalidad garantizar y proteger los derechos, las libertades y las garantías de ecuatorianas y ecuatorianos. También son elementos transversales en esta visión holística de lo integral la gobernabilidad, la aplicación de la justicia, el ejercicio de la democracia, la solidaridad, la reducción de vulnerabilidades y la prevención, protección, respuesta y remediación ante riesgos y amenazas⁹. Puesto que no aparecen estos elementos en los documentos orientadores de la planificación de la seguridad, como son el Plan Nacional de Seguridad Integral, la Política de la Defensa Nacional, la Política y Plan de Seguridad Pública y el Plan Nacional de Inteligencia, se observa una interpretación funcional y arbitraria por cada una de las instituciones que forman parte del gabinete sectorial de seguridad.

En esta dimensión de integralidad, la inteligencia cumple una función muy importante como responsable de la alerta estratégica. En efecto, las capacidades en esta materia de ninguna manera pueden estar dispersas ni actuar de modo independiente. Este es el principal papel del organismo rector del sistema nacional de inteligencia. En el ánimo de buscar el respaldo legal para la actuación de los organismos de inteligencia, no se debe obviar uno de sus principios básicos: la flexibilidad. Esa cualidad permitirá una rápida adaptación a las circunstancias para responder ante la necesidad de información oportuna para la gestión de gobierno frente al incremento del narcotráfico, que en 2021 alcanzó un récord de incautación de más de 210 toneladas de droga (*Swissinfo.ch*, 2022; *Vozdeamerica.com*, 2022), mientras que la violencia criminal dejó un saldo de más de 3.000 asesinatos, colocando la tasa de homicidios violentos en 10,7 por cada 100.000 habitantes. El deterioro de la seguridad ciudadana se explica con el incremento en un 138 por 100 de los delitos por violencia criminal con relación a 2021 (*El Universo*, 2022). En este escenario, claramente se observa cómo el Estado va perdiendo argumentos para explicar lo evidente con una narrativa que tiene como único fundamento el señalamiento de los errores de gobiernos anteriores.

La seguridad no se improvisa, y la inteligencia como instrumento esencial de la gestión de gobierno, tampoco. Cuando esto ocurre, es muy frecuente observar uno tras otro los decretos de estado de excepción que solo conducen al desgaste de las instituciones ejecutoras, como las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional. En paralelo, y en lo que va del actual gobierno (elegido en 2021), las sesiones del Consejo de Seguridad Pública y del Estado (COSEPE) superan a las sesiones del gabinete sectorial de seguridad, organismo creado en reemplazo del Ministerio Coordinador de Seguridad. El gabinete sectorial, como instancia articuladora de los organismos de seguridad bajo responsabilidad del Ejecutivo, está llamado a dar la primera respuesta a los problemas de seguridad para no congestionar al

⁹ Así aparece recogido en el Registro Oficial 449, de 20 de octubre de 2008, p. 59.

COSEPE, organismo que por su parte se constituye en el máximo nivel de análisis y toma de decisiones del Estado.

Como resultado de este comportamiento, podemos deducir que existe una preocupación sobre los temas de seguridad, demostrado por las periódicas sesiones del consejo. Empero, hasta la fecha no se han podido observar resultados positivos de las decisiones tomadas en la instancia máxima de seguridad integral. Se espera que las resoluciones en este nivel influyan de manera efectiva en la gestión de los problemas de seguridad. Esta afirmación tiene fundamento en lo preceptuado en la Ley de Seguridad Pública y del Estado, que se constituye como la máxima instancia de decisión en esta materia, para lo cual en su conformación recibe el aporte de todas las funciones del Estado, representadas por sus autoridades, varias de ellas de elección¹⁰.

4. LA GESTIÓN DE SEGURIDAD

Frente al peligroso ascenso de la violencia criminal y el incremento de los grupos delictivos en Ecuador asociados con los carteles de narcotráfico mexicanos de Sinaloa y Jalisco Nueva Generación, y en coordinación con los grupos criminales colombianos derivados del proceso de desmovilización de las FARC, la respuesta del Estado es atemporal, expresada en reacción e improvisación y reiterados decretos ejecutivos de estado de excepción en donde se aprecia una responsabilidad exclusiva del Ejecutivo, escasas tareas para la Fiscalía y ninguna responsabilidad ni direccionamiento para el Legislativo más que el procedimiento para conocimiento de los organismos internacionales. Igual situación ocurre con el sistema de justicia¹¹. El Poder Ejecutivo lo argumenta, según las expresiones del presidente de la República, por el respeto a la autonomía de las funciones del Estado, lo cual resulta contraproducente, pues a las claras se trata de una crisis de seguridad que demanda medidas excepcionales para emplear todas las capacidades del Estado, no únicamente las del Ejecutivo. En el desarrollo de las acciones orientadas a la gestión de crisis, se ha observado al Ejecutivo actuando de manera exclusiva, sin el concurso de las otras funciones del Estado. Como resultado, los agentes policiales y elementos militares se ven indefensos frente a las demandas y denuncias impulsadas por los mismos infractores, lo que provoca un efecto de inseguridad y falta de autoridad.

Dadas las características del crimen transnacional organizado, es preciso emprender una acción integrada para actuar contra este flagelo y sus diversas manifestaciones. Esto supone al menos dos líneas de actuación que deben iniciarse de manera simultánea: una orientada hacia la suma de esfuerzos del Estado para alcanzar la sincronización y coordinación de sus acciones; y otra orientada

¹⁰ Así consta en el Registro Oficial, Suplemento 35 de 28 de septiembre de 2009, p. 4.

¹¹ Decreto ejecutivo núm. 411, de 29 de abril de 2022, tomado de *El Universo*, «Qué no se permite en el estado de excepción por seguridad que durará hasta fines de junio en las provincias de Esmeraldas, Guayas y Manabí», 2022. Disponible en <https://www.eluniverso.com/noticias/ecuador/que-no-se-permite-en-el-estado-de-excepcion-por-seguridad-que-durara-hasta-fines-de-junio-en-las-provincias-de-esmeraldas-guayas-y-manabi-nota/> (fecha de última consulta: 12 de mayo de 2022).

a lograr una actuación robusta desde el ámbito internacional, potenciando los mecanismos existentes al tiempo que se construye una estrategia regional, lo cual implica armonización de políticas en materia judicial, de investigación y de un cercano intercambio de información entre los organismos de inteligencia. En esta labor, tomaremos como base la teoría de las relaciones internacionales identificada como «realismo» y la necesaria armonización de intereses en materia de seguridad, respetando la soberanía de los Estados.

5. NO TODO ES ESTRATÉGICO: OJO CON LOS AVANCES TECNOLÓGICOS

Díaz Fernández (2013: 4), citando a Lesourne, sostiene que una decisión estratégica es irreversible porque implica haber pasado por un proceso que incluye su modelación, adaptación, varias simulaciones, luego de lo cual se convierte en una decisión. Si el proceso anterior no tuvo el soporte de la inteligencia estratégica, significa que estamos ante una decisión para atender un asunto temporal o coyuntural, pero no estratégico.

Los criterios tradicionales que marcan la diferencia entre lo estratégico y lo que no lo es están basados en variables como el tiempo. La inteligencia estratégica se concibe a largo plazo, de ahí su característica predictiva y anticipativa. Por otro lado, la relevancia de lo que se informa está generalmente vinculada con la seguridad del Estado y una de sus áreas específicas de estudio, la inteligencia económica, que sirve para la planificación del desarrollo. Sin embargo, cuando reiteradamente se ha utilizado el término «estratégico/a» para señalar que es importante y con la misma frecuencia empleamos la palabra «inteligencia» para identificar actividades que son propias de los organismos de investigación, estamos frente a una desnaturalización de la actividad de inteligencia agregada, lo que supone el riesgo de confundir a quienes tienen responsabilidad en los procesos de planificación y toma de decisiones en materia estatal. Hasta aquí, lo estratégico implica irreversibilidad en el largo plazo. Cuando se asume una estrategia, le corresponde al Estado la gestión con todas sus capacidades (Díaz Fernández, 2013: 4).

Por lo que respecta a la relación entre la inteligencia estratégica, la política exterior, la diplomacia y los intereses nacionales, resulta acertado citar a John Deutch, exdirector de la CIA, cuando afirmaba que la inteligencia estratégica provee la información para identificar y construir los intereses nacionales. Se asume, por tanto, que debe existir una estrecha vinculación con la diplomacia y la política exterior de los Estados para que lo antes expuesto sea posible, y es preciso mantener un nivel de coordinación adecuado de modo que garantice coherencia en la identificación y construcción de los intereses estatales (Díaz Fernández, 2013: 7-8). Los tiempos de globalización, desarrollo tecnológico e inteligencia artificial imprimen mayor versatilidad en los medios de comunicación por la velocidad de transmisión, cobertura y abundancia de información. Ello supone un desafío para la inteligencia estratégica, puesto que el procesamiento y análisis se ven reducidos a espacios y ciclos muy abreviados, lo cual es un contrasentido

frente al tradicional concepto de lo estratégico. Sin embargo, no pierde su valor por la relevancia y las implicaciones derivadas de esa información.

Los usuarios de la inteligencia estratégica para la toma de decisiones en el nivel político por lo general son funcionarios de elección, lo cual implica la dificultad de contar con cuadros con experiencia o conocimiento de este importante instrumento de gestión gubernamental. En su mayoría, los asesores, al menos en Ecuador, son personas cercanas al conductor político, por lo cual tienen altas posibilidades de rotación. Ante esta realidad, surgen acontecimientos que rápidamente escalan hasta el nivel de decisión y conducción política, en el cual el usuario de la información requiere un producto que no es propio de la inteligencia estratégica, pero no por ello el organismo nacional puede excusarse de responsabilidad o, peor aún, de desconocimiento. Si existe un sistema nacional de inteligencia, deberá contar también con instancias y mecanismos para que la información relevante sea oportunamente contextualizada y contrastada a fin de evitar la sorpresa estratégica.

En esta parte, la inteligencia artificial jugará un papel muy importante en la reducción y administración de la incertidumbre, lo cual no significa el desplazamiento o reemplazo del factor humano, pues los analistas seguirán siendo de gran utilidad y su capacidad se verá potenciada con los adelantos tecnológicos (Horowitz *et al.*, 2022). La inteligencia artificial se piensa como una herramienta para la inteligencia, pero no como un reemplazo de las capacidades humanas de discernimiento y análisis. La inteligencia artificial tiene un potencial equivalente al de la industria y la tecnología, por lo cual es un elemento que cobra cada vez más presencia en la geopolítica en materia de seguridad, pues resulta crucial estimar con análisis detallados la competencia de los Estados. Como sabemos, la utilización y adecuada explotación de estos ingenios es tan importante como la economía. Se prevé la creciente importancia expresada en el desarrollo de complejos sistemas de seguridad y protección de los bienes digitales en un escenario nuevo como lo es el ciberespacio.

A MODO DE CONCLUSIONES

La complejidad del mundo se expresa en una interdependencia global con predominio de lo económico y comercial sobre lo político, lo que nos lleva a pensar que la planificación de la seguridad debe ser visualizada con una perspectiva integral. Esto implica no solo involucrar a todas las instituciones del Estado, sino también al sector privado, y en el caso de problemas complejos como los causados por el crimen organizado transnacional, aunar esfuerzos regionales y globales.

Los adelantos tecnológicos, la clara orientación de los conductores políticos, un marco legal flexible y una interrelación regulada con organismos de similar naturaleza de otros países permitirán superar los desafíos que representa la abundancia de información. Para ello, es necesaria la revisión de la autonomía empresarial en materia de uso y explotación del ciberespacio y una actualización del concepto de soberanía.

La inteligencia requiere una diferenciación de la actividad de investigación. De lo contrario, veremos una progresiva incorporación de los organismos del sistema nacional de inteligencia, y en especial del órgano rector, al sistema de justicia penal, como ya ocurrió en periodos anteriores en Ecuador. Esta tendencia puede ser producto del desconocimiento de las autoridades que ejercen la conducción política del Estado y del voluntarismo de quienes son designados como responsables de la dirección del sistema nacional. La suma de esto puede producir una patología organizacional. Si una crisis ocurre sin que haya sido advertida a tiempo por el sistema nacional de inteligencia, nos encontramos frente a una falla que generalmente sucede cuando no hubo una adecuada orientación de búsqueda por ocultamiento de la información, por desconocimiento o por falta de experiencia para la interpretación de los indicios.

En sus inicios, la inteligencia se orientó con exclusividad hacia la búsqueda y el procesamiento de información sobre amenazas, riesgos y los factores que los potencian porque el bien que proteger era la seguridad. Esto inducía un comportamiento reactivo que atrofió su función proactiva. Este comportamiento ha quedado atrás y por ahora se requiere un gran esfuerzo para alcanzar una cultura de seguridad y, como parte de ella, la difusión del conocimiento sobre sus aplicaciones y utilidades como una herramienta para la planificación y gestión del Estado. El inadecuado uso del término estratégico produce un deterioro de su significado y genera confusión en los tomadores de decisiones. Como idea fundamental, al referirnos a la inteligencia estratégica afirmamos que es previsiva y, por esta razón, una de sus premisas básicas es su capacidad de prever los hechos mediante un proceso lógico, sistemático y ordenado de búsqueda, colección, procesamiento de información, producción y difusión de inteligencia.

Existe una tendencia generalizada a exigir de los organismos de inteligencia la alerta sobre asuntos de carácter interno, la mayoría de ellos producidos por la ausencia de continuidad en la gestión gubernamental o seccional. Uno de los factores que influyen en la poca o nula capacidad de anticipación del organismo rector del sistema de inteligencia de Ecuador es la alta rotación de funcionarios que desempeñan funciones en niveles intermedios con conocimiento y formación especializada, muchos de ellos, con capacitación especializada financiada por el Estado. Este comportamiento bien podría denominarse como el síndrome de Adán y la tragedia de Sísifo, pues es muy común escuchar a los funcionarios responsables de organismos públicos expresiones como «por primera vez en la historia de este país» o «a partir de esta administración».

Dadas las capacidades del crimen transnacional organizado y la corrupción, es preciso integrar otras estructuras afines en la inteligencia y emplear toda la capacidad del Estado. Para lograrlo, se requiere al menos trabajar por dos vías: preparar el talento humano profesionalizándolo, contando para ello con el marco legal y normativo que señale sus atribuciones y límites; y fortalecer la comunidad de inteligencia, eliminando la discrecionalidad mediante mecanismos de transparencia y control, y garantizando al mismo tiempo el equilibrio entre lo público y aquello que debe ser reservado.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BAUMANN, Zygmund, y BORDINI, Carlo (2016): *Estado de crisis*, Barcelona: Paidós.
- Bbc.com (2018): «Colombia: qué es el Frente Oliver Sinisterra, el grupo disidente de las FARC al que acusan de la muerte del equipo de prensa de *El Comercio* de Ecuador» (consultado en <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-43762143>).
- (2021): «Cómo el Ecuador pasó de ser país de tránsito a un centro de distribución de la droga en América Latina (y qué papel tienen los carteles mexicanos)» (consultado en <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-58829554>).
- CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR (2008), Quito: Registro Oficial 449, de 20 de octubre de 2008.
- DÍAZ FERNÁNDEZ, Antonio (2013): «El papel de la inteligencia estratégica en el mundo actual», *Cuadernos de Estrategia*, núm. 162, pp. 35-66.
- Ecuador.un.org (2022): «Ecuador y Naciones Unidas aúnan esfuerzos para luchar contra la corrupción» (consultado en <https://ecuador.un.org/es/168182-ecuador-y-las-naciones-unidas-aunan-esfuerzos-para-luchar-contra-la-corrupcion>).
- El Comercio* (2018): «Posible coche bomba deja 14 policías heridos en atentado a cuartel de San Lorenzo, en Esmeraldas» (consultado en <https://www.elcomercio.com/actualidad/ecuador/ecuador-esmeraldas-explosion-escombros-sanlorenzo.html>).
- (2019): «María Paula Romo: “La inteligencia falló, debió entregar alarmas más claras”» (consultado en <https://www.elcomercio.com/actualidad/politica/ministra-romo-inteligencia-fallo-protestas.html>).
- (2021): «EE.UU. ubica a Ecuador en listado de países con mayor tráfico o producción de drogas» (consultado en <https://www.elcomercio.com/actualidad/seguridad/eeuu-ecuador-listado-paises-trafico-produccion-drogas.html>).
- El País* (2021): «Europa pide a EE UU que coopere para poner coto a las tecnologías» (consultado en <https://elpais.com/internacional/2021-01-26/europa-pide-a-ee-uu-que-coopere-en-poner-coto-a-las-tecnologicas.html>).
- El Universo* (2022): «En las tres provincias donde regirá estado de excepción y toque de queda los crímenes subieron 138 % este año» (consultado en https://www.eluniverso.com/noticias/ecuador/en-las-tres-provincias-donde-regira-estado-de-excepcion-y-toque-de-queda-los-crimes-subieron-138-este-ano-nota/?modulo=interstitial_link&seccion=Noticias&subseccion=Ecuador&origen=/noticias/ecuador/con-vigencia-de-toque-de-queda-no-se-podra-circular-durante-6-horas-en-4-parroquias-de-las-provincias-de-esmeraldas-y-guayas-nota/).
- (2022): «Qué no se permite en el estado de excepción por seguridad que durará hasta fines de junio en las provincias de Esmeraldas, Guayas y Manabí» (consultado en <https://www.eluniverso.com/noticias/ecuador/que-no-se-permite-en-el-estado-de-excepcion-por-seguridad-que-durara-hasta-fines-de-junio-en-las-provincias-de-esmeraldas-guayas-y-manabi-nota/>).
- France24* (2020): «Vuelven las “chuzadas” en Colombia: el Ejército espía magistrados, congresistas y periodistas según investigación» (consultado en <https://www.france24.com/es/20200113-vuelven-las-chuzadas-a-colombia-el-ej%C3%A9rcito-espi%C3%B3-magistrados-congresistas-y-periodistas-seg%C3%BAAn-investigaci%C3%B3n>).
- (2021): «Colombia reduce cultivos de coca pero sigue siendo mayor productor de cocaína del mundo» (consultado en <https://www.france24.com/es/minuto-a-minuto/20210609-colombia-reduce-cultivos-de-coca-pero-sigue-siendo-mayor-productor-de-coca%C3%ADna-del-mundo>).
- (2022): «Nuevo motín carcelario en Ecuador deja más de 40 muertos y decenas de heridos» (consultado en <https://www.france24.com/es/américa-latina/20220509-ecuador-motin-carcelario-43-fallecidos>).

- FUENTE COBO, Ignacio (2022): «La OTAN y el ciberespacio», *Ejército. Revista del Ejército de Tierra español*, núm. 972, abril, pp. 84-91.
- FUKUYAMA, Francis (2004): *La construcción del Estado. Hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI*, Barcelona: Ediciones B.
- HARMAN, Jane (2015): «Disrupting the intelligence community. America's Spy Agencies Need an Upgrade» (consultado en <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2015-03-01/disrupting-intelligence-community>).
- HOROWITZ, Michael; KAHN, Lauren, y RESNICK SAMOTIN, Laura (2022): «A Force for the Future. A High-Reward, Low-Risk Approach to AI Military Innovation» (consultado en https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2022-04-19/force-future?utm_medium=newsletters&utm_source=fatoday&utm_campaign=A%20Force%20for%20the%20Future&utm_content=20220509&utm_term=FA%20Today%20-%20112017).
- LEY DE SEGURIDAD PÚBLICA Y DEL ESTADO (2009): Quito: Registro Oficial Suplemento 35, de 28 de septiembre.
- Primicias.es (2020): «Ecuador es uno de los países más propensos a tolerar la corrupción» (consultado en <https://www.primicias.ec/noticias/politica/ecuador-paises-mas-propensos-tolerar-corrupcion/>).
- (2021): «Ecuador cerrará 2021 con la peor crisis de seguridad de la década» (consultado en <https://www.primicias.ec/noticias/en-exclusiva/ecuador-peor-crisis-seguridad-decada/>).
- (2022): «Negocios pagan hasta USD 2.000 por extorsión de bandas criminales» (consultado en <https://www.primicias.ec/noticias/en-exclusiva/negocios-pagan-extorsion-bandas-criminales-ecuador/>).
- Swissinfo.ch (2022): «El gobierno de Ecuador aumentará en 30.000 agentes su fuerza policial» (consultado en <https://www.swissinfo.ch/spa/ecuador-seguridad-el-gobierno-de-ecuador-aumentará-en-30.000-agentes-su-fuerza-policial/47504650>).
- (2022): «La Policía de Ecuador decomisó 210 toneladas de drogas en 2021» (consultado en https://www.swissinfo.ch/spa/ecuador-drogas_la-polic%C3%ADa-de-ecuador-decomis%C3%B3-210-toneladas-de-drogas-en-2021/47238454).
- Vozdeamerica.com (2022): «Narcotráfico en Ecuador deja 1.200 muertos en 2021» (consultado en <https://www.vozdeamerica.com/a/narcotrafico-ecuador-deja-1-200-muertos-2021-/6407282.html>).

TRÁNSITOS Y RECONFIGURACIONES INTERNACIONALES. SU INFLUENCIA EN AMÉRICA LATINA

Paz Verónica MILET
Belén CABEZAS ARAYA

INTRODUCCIÓN

El objetivo de este artículo es analizar los principales cambios ocurridos a escala internacional y cómo condicionan el escenario latinoamericano. Partiendo de factores como los tránsitos de poder y las reconfiguraciones en el escenario global, la pandemia y los déficits estructurales de la región, se examina de qué modo puede verse influenciada y cómo puede actuar en la disputa entre las principales potencias mundiales.

1. EVOLUCIÓN DEL ESCENARIO INTERNACIONAL

Al emerger la pandemia, en marzo de 2020, se definía el escenario internacional como en transición. El periodo se caracterizaba por la evolución de los ejes de poder de Occidente hacia Oriente y la construcción de nuevas alianzas y prioridades estratégicas, motivadas —entre otros factores— por la opción estadounidense, que bajo la conducción de Donald Trump, ya sea por voluntad propia o como resultado de la estrategia de China, había perdido posicionamiento en el ámbito internacional¹. En contraposición, desde la perspectiva china no solo se prospectaba una inserción y proyección a largo plazo, sino que se asumía decididamente como una potencia de alcance mayor, no solo económica. Así por lo menos se consideraba en el Congreso del Partido Comunista de China de 2017, en el que además se situaba el discurso de Xi Jinping a un nivel similar al de Mao Tse Tung en la Constitución Política de China. En su discurso inaugural

¹ Al respecto, véase Milet, 2018.

Xi Jinping manifestó: «Es hora de que tomemos el centro del escenario mundial y hagamos una mayor contribución a la humanidad», y afirmó que en 2050 China ya se habrá convertido en un gran país «socialista, moderno, próspero, fuerte, democrático, culturalmente avanzado, armonioso, hermoso» (*Bbcmundo*, 2018).

Los principios que guían su política exterior se ampliaron para incorporar dos conceptos, acuñados durante el primer mandato de Xi, que hacían referencia a un nuevo posicionamiento internacional: «Diplomacia de gran potencia con características chinas» (*zhongguo tese daguo waijiao*) y «nuevo modelo de relaciones entre grandes potencias» (*xinxing daguo guangxi*). La diplomacia de gran potencia implica el reconocimiento ante la comunidad internacional de que China no es un país en desarrollo al uso, sino que también es una gran potencia y está dispuesta a asumir las responsabilidades que le corresponden como tal. En este sentido, se subraya que estas contribuciones deben hacerse en el marco de Naciones Unidas, a la que se confiere un papel central para acometer desafíos esenciales para la comunidad internacional como el terrorismo, el cambio climático y la ciberseguridad (Esteban, 2017).

El antagonismo entre las dos principales potencias mundiales adquirió mayor visibilidad en el ámbito comercial, pero un análisis más pormenorizado vincula esta disputa con una estrategia más amplia de construcción de narrativas contrapuestas y de incremento de la incertidumbre a escala internacional respecto al derrotero por el que transitarían China y Estados Unidos. Mientras China articulaba —en el marco de Asia-Pacífico y de Eurasia— su estrategia de la Nueva Ruta de la Seda, Estados Unidos, por su parte, profundizaba las alianzas en torno a la narrativa del Indo-Pacífico, una opción que asume que India, como quinta potencia mundial, debe desempeñar un papel decisor. Estas opciones, más allá de los discursos, suponían una percepción disímil del diseño del escenario internacional, de construcción de alianzas y de posicionamiento estratégico.

Con la llegada de la pandemia y de Joe Biden al poder, la situación no varió. Cambiaron las formas, bajó el nivel de tensión del debate, pero no se modificaron las visiones estratégicas. China hizo convivir dos proyecciones complementarias. Por un lado, la proyección desde el Mar de China —con énfasis en la vía marítima—, consolidando este espacio como el área fundamental de tránsito para sus recursos energéticos y como piedra angular en la construcción de la Ruta de la Seda; y por otro lado, la alianza con Rusia, en el marco de Eurasia. Este espacio también hace referencia a la conformación de un área de influencia geopolítica:

En 1996, el entonces ministro de Relaciones Exteriores de la Federación Rusa, Yevgeni Primakov, postuló la necesidad de avanzar en la creación de un «triángulo estratégico» configurado por tres naciones euroasiáticas —China, India y Rusia— para promover un mayor equilibrio global y un orden multipolar, y para contrarrestar el peso hegemónico de Estados Unidos y sus aliados occidentales en el sistema internacional. Este planteamiento dio pie, en primer lugar, al desarrollo de una creciente vinculación de Rusia con la República Popular China, superando los roces y las tensiones legados de la época de la URSS, pero también posibilitó la emergencia de una concepción y de una construcción del espacio euroasiático y de Eurasia como un factor decisivo para la configuración de un nuevo orden mundial (Serbin, 2021).

Estados Unidos, por su parte, reforzó la estrategia del Indo-Pacífico, que no solo le permite incrementar su vinculación con India, Australia y Japón —a través del denominado QUAD estratégico—, sino que le posibilita compartir posturas con socios europeos como Francia, a los que Biden ha promovido nuevas vías de acercamiento y el reforzamiento de la Alianza Atlántica para América del Norte (OTAN).

Estas divergencias entre las dos principales potencias mundiales se unen a otros condicionantes que inciden en el surgimiento de un nuevo escenario internacional y que se profundizaron o se agravaron con la pandemia. Dentro de estas variables o condicionantes, destaca la crisis del multilateralismo, no solo del tradicional, entendido como la diplomacia parlamentaria y caracterizado por la creación de una amplia institucionalidad, sino también del que se denominó el multilateralismo del siglo XXI, la llamada Diplomacia de Cumbres. Ambas instancias están cuestionadas respecto a su capacidad de generar respuestas y acciones concertadas y legitimadas a escala internacional. A todo ello se suma la dificultad para actuar de manera conjunta partiendo de las fragmentaciones o escisiones constatadas en las distintas regiones. Mientras en Europa se pudo visibilizar en el Brexit, en otras regiones se hizo evidente la incapacidad de gestionar decisiones conjuntas o actuar de forma cohesionada para enfrentar la crisis multidimensional que supone la pandemia. Este cuadro se une a la falta de liderazgos globales y regionales que permitan conducir propuestas compartidas.

No obstante, estas dos condiciones se refuerzan con dos fenómenos de largo plazo y de carácter más amplio, como son los retrocesos a nivel democrático y de desarrollo. La gestación de gobiernos autocráticos, la irrupción —con mayor respaldo popular— de grupos de extrema derecha son factores que condicionan el desarrollo democrático a escala internacional, lo que se complementa con los retrocesos en el desarrollo y la incapacidad de avanzar de la manera esperada en los objetivos de desarrollo sustentable de cara a 2030. Profundiza los factores enumerados el conflicto entre Ucrania y Rusia, con sus consecuentes costos humanos y económicos, y lo que supone para la reconfiguración de espacios de influencia y su alcance en otras regiones.

2. AMÉRICA LATINA FRENTE A ESTE ESCENARIO INTERNACIONAL

¿Cómo afecta a América Latina este escenario internacional desde la perspectiva de la seguridad? Asumimos como punto de partida el concepto de seguridad multidimensional, con una aproximación amplia para entender los desafíos latinoamericanos, tal como plantea la Declaración sobre Seguridad de las Américas (2003):

Nuestra nueva concepción de la seguridad en el Hemisferio es de alcance multidimensional, incluye las amenazas tradicionales y las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad de los Estados del Hemisferio, incorpora las prioridades de cada Estado, contribuye a la consolidación de la paz, al desarrollo integral y a la jus-

ticia social, y se basa en valores democráticos, el respeto, la promoción y defensa de los derechos humanos, la solidaridad, la cooperación y el respeto a la soberanía nacional².

Como marco de análisis, consideraremos el punto i) de la Declaración sobre Seguridad, que sostiene: «Las amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad en el Hemisferio son de naturaleza diversa y alcance multidimensional, y el concepto y los enfoques tradicionales deben ampliarse para abarcar amenazas nuevas y no tradicionales, que incluyen aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales». Desde esta perspectiva amplia, diversa e inclusiva, nos aproximaremos a la situación latinoamericana.

La irrupción de la pandemia en marzo de 2020 evidenció una serie de debilidades estructurales que afectan la estabilidad regional a largo plazo e incrementan la inseguridad. Algunas de ellas ya se habían revelado en las protestas y estallidos sociales anti-modelo que experimentó la región durante 2018 y 2019, periodo de alta inestabilidad, como se puede ver en el siguiente cuadro:

Manifestaciones en América Latina (2018-2019)

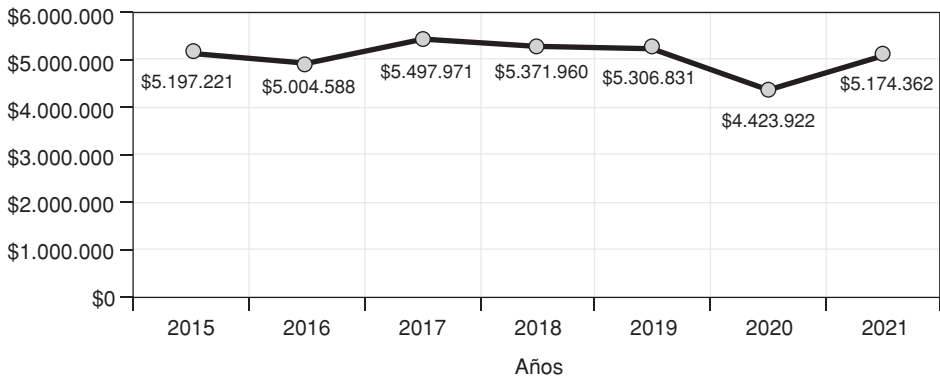
2018	<ul style="list-style-type: none"> — En Nicaragua, se producen protestas por el anuncio de reformas al seguro social. — Se generan caravanas masivas de migrantes que transitan desde Centroamérica a Estados Unidos para tratar de ingresar en ese último país.
2019	<ul style="list-style-type: none"> — Ese año se produce un estallido social en Chile como reacción a una serie de decisiones gubernamentales, pero que da cuenta de una agenda antisistema. — En Argentina se desarrollan protestas sociales como reacción a políticas de ajuste. — En Ecuador se protesta por la eliminación del subsidio a los combustibles. — En Guatemala se producen manifestaciones para reclamar por la transmisión del resultado de las elecciones presidenciales. — En Honduras se generan manifestaciones para pedir la renuncia del presidente Juan Orlando Hernández. — En Bolivia se protesta por los resultados electorales y se produce la salida del presidente Evo Morales. — En Colombia se produce un estallido social con características similares al de Chile.

En gran medida, este escenario de movilizaciones se genera por una serie de deficiencias estructurales y de factores de inseguridad que se agudizan en los últimos años como consecuencia de la crisis multidimensional que supuso el Covid-19 para la región. Entre estos factores de inseguridad, cabe destacar los de carácter económico-social y la consolidación de desigualdades e inequidades, el incremento de la migración intrarregional, el alza de la tensión en las fronteras, la polarización y la fragmentación regional, que se expresa, por ejemplo, en la incapacidad de generar acciones concretas y conjuntas contra la pandemia.

² Aprobada en la tercera sesión plenaria, celebrada el 28 de octubre de 2003. OEA/Ser. K/XXXVIII CES/dec.1/03 rev. 1.

Desde el punto de vista económico, en un escenario en que según la CEPAL América Latina estaba creciendo en promedio el 0,7 por 100, la pandemia supuso un duro golpe para el Producto Interno Bruto, como se evidencia en el gráfico 1.

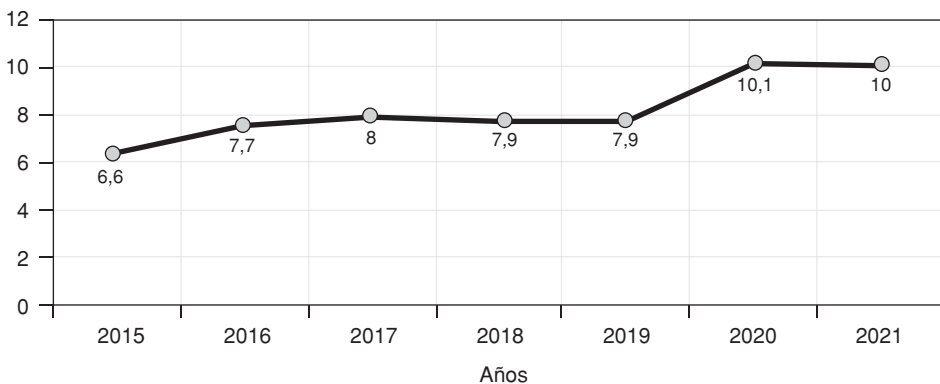
Gráfico 1. Producto Interno Bruto (PIB) de América Latina y el Caribe
Total anual a precios corrientes en dólares (millones de dólares)



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la CEPAL.

A esto se une una difícil situación en el empleo, como se puede constatar en el gráfico 2. Esta condición se agrava al considerar que más del 50 por 100 de la población latinoamericana se desenvuelve laboralmente en la informalidad. Es decir, requiere diariamente obtener sus fuentes de ingreso y no tiene acceso a las prestaciones sociales básicas.

Gráfico 2. Tasa de desempleo en América Latina y el Caribe
Total (% de la población activa total)

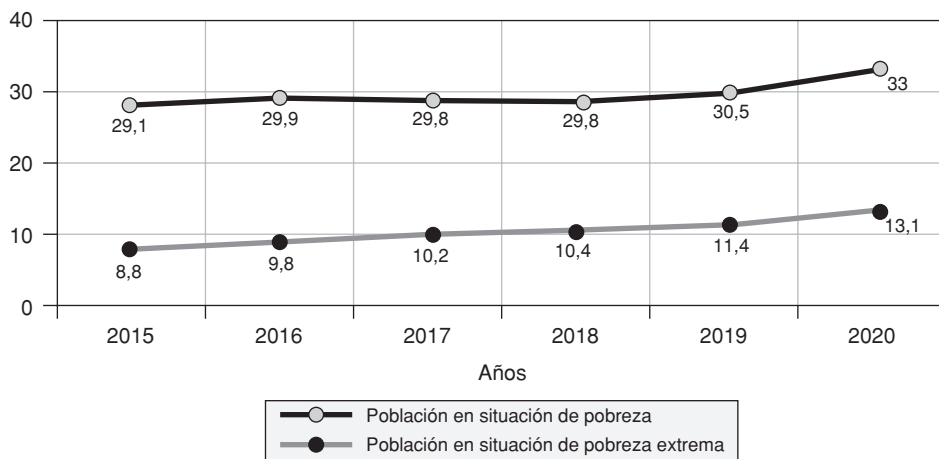


Fuente: elaboración propia a partir de datos del Banco Mundial.

No obstante, sin duda uno de los factores más determinantes es la agudización de la pobreza extrema, un indicador que se había reducido considerable-

mente en los últimos años y que, como resultado de la incapacidad de gestionar efectivamente políticas comerciales y las amplias repercusiones que la pandemia tuvo en la región, se incrementó de manera sustantiva a partir del año 2020, como muestra el gráfico 3.

Gráfico 3. Población en situación de pobreza y pobreza extrema en América Latina y el Caribe
(Porcentaje total de la población en área geográfica)



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la CEPAL.

Las dificultades económicas, que han acrecentado las desigualdades internas, se unen a tres factores cruciales para entender el actual escenario latinoamericano y el descontento antisistémico que se evidenció en las movilizaciones sociales y que ha llevado a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) a hacer referencia en su Informe sobre las Perspectivas Económicas de América Latina 2021 a la necesidad de que la región suscriba un nuevo contrato social. Estos tres factores son el descontento con la democracia, el agravamiento de la crisis humanitaria que supone la masiva migración intrarregional y el aumento de las amenazas transnacionales ante acciones como, por ejemplo, el cierre no coordinado de las fronteras.

Respecto a la situación de la democracia, en su último Informe dado a conocer el año 2021, la Corporación Latinobarómetro constató:

Una ola recorre América Latina consecuencia del egoísmo de las elites, es la ola de la escasez de mayorías. En este último ciclo electoral los nuevos presidentes enfrentan creciente atomización de los parlamentos, aumento de movimientos y partidos nuevos, así como el fin de los viejos. La gobernabilidad se aleja, augurando tiempos complejos para la región. Es que los latinoamericanos ya no toleran los gobiernos que defienden los intereses de unos pocos, la concentración de la riqueza, la escasez de justicia, la debilidad de las garantías civiles y políticas, así como la tardanza en la construcción de garantías sociales. El abuso de poder, los privilegios, la restricción de la pluralidad están en el corazón de la demanda de igualdad ante la ley, de respeto, de dignidad.

Este informe evidencia que el descontento con la democracia se ha convertido en algo endémico, enquistado en las sociedades latinoamericanas —sin mayor variación después de la pandemia— e identifica algunas de las posibles causas: el divorcio de las élites con la sociedad, la mala evaluación de las instituciones, el surgimiento de alternativas antisistémicas y la falta de respuesta de los gobiernos frente a los requerimientos de mayor igualdad y mejores accesos a los recursos por parte de la ciudadanía.

Desde la perspectiva de la migración, al momento de llegar el Covid-19 a la región, las organizaciones internacionales daban cuenta de que más de cinco millones de migrantes y refugiados venezolanos se encontraban fuera de su país, en uno de los mayores fenómenos de migración a escala mundial (junto con las migraciones sirias y ucranianas), a lo que se une una migración menor de Haití, República Dominicana y Perú. La mayor parte de estos migrantes se concentraban en cuatro países de la región: Colombia, Perú, Ecuador y Chile, dedicados fundamentalmente al sector servicios. El surgimiento de la pandemia significó, tanto para los países expulsores de migrantes como para los países de acogida, una crisis de alcance mayor. Primero, porque la drástica disminución de los ingresos de los migrantes los llevó a desear retornar a sus países de origen. Se produjo así el fenómeno de los caminantes, que transitaban por las carreteras tratando de atravesar las fronteras cerradas. Además del riesgo de contagio, estas personas se arriesgaban a caer en manos de los «coyotes», que les ofrecían cruzar de forma irregular. Segundo, porque los que decían permanecer en los países de acogida, debían optar por la ayuda de sus embajadas y solicitar beneficios sociales, que en algunas naciones latinoamericanas no fueron de rápida gestación. Tercero, porque los que lograban retornar a los países de origen debían enfrentar no solo los costos de la pandemia, sino de la disminución de las remesas enviadas a sus familias. En países como Venezuela, estas suponen la segunda fuente de ingreso para la población.

De acuerdo con los análisis de organismos internacionales y especialistas en migración, la caída de las remesas y la difícil situación económica que experimentan los países de la región podría significar en la pospandemia un incremento sustantivo de la migración intrarregional. Por último, diversos factores ya señalados —como el cierre no notificado y sin coordinación de las fronteras— generaron un incremento de las amenazas transnacionales:

La delincuencia transnacional es un problema mundial que se ha incrementado en los países latinoamericanos y ha traído consigo crecientes niveles de violencia que afectan la gobernabilidad y la calidad de la democracia. Su avance sostenido y la complejidad de sus expresiones requieren de manera urgente la generación de respuestas coordinadas en materias de seguridad, así como también en cuestiones sociales y económicas [...]. La crisis sanitaria causada por la pandemia del Covid-19 ha obligado a todos los gobiernos a ejercer un mayor control territorial. Sin embargo, ello no ha impedido que la delincuencia transnacional mantenga su acción a través de diversos actos ilícitos como el narcotráfico, el tráfico de armas, el tráfico y trata de personas, la minería ilegal y los ciberdelitos, entre otros (Jorquera Vásquez, 2021).

En síntesis, América Latina es una región que enfrenta prioritariamente conflictos de carácter interno que debe solucionar. Aunque ha desarrollado una am-

plia y diversificada inserción internacional, el alcance de los desafíos internos motiva su bajo nivel de involucramiento en conflictos externos, si bien estos la condicionan de manera sustantiva.

3. INFLUENCIA DEL ESCENARIO INTERNACIONAL EN AMÉRICA LATINA

Durante el último periodo se han generado dos debates académicos acerca del papel de América Latina. El primero discute si la región es relevante o marginal a escala internacional, y el segundo, cómo se debe posicionar frente al conflicto generado entre las principales potencias mundiales. Para Malamud y Schenoni (2021), «el apogeo de América Latina brilla a sus espaldas. A lo largo del último siglo, la región perdió posiciones en todos los indicadores de relevancia disponibles: proporción de la población mundial, peso estratégico, volumen comercial, proyección militar y capacidad diplomática». Esta visión es refutada por un texto editado un año antes por Andrés Serbin y Wolf Grabendorff, en el que se argumenta:

La articulación del proceso de «distracción estratégica» de Estados Unidos en la región y la diversificación de sus relaciones internacionales, junto con una creciente proyección, influencia y relación en y con la región de nuevos actores, dio lugar a una mayor vinculación con economías como la china y el retorno estratégico de algunos actores de la Guerra Fría como Rusia, en un proceso de «redescubrimiento de la región» por varias de las principales potencias. Consecuentemente, la creciente incidencia de actores extrarregionales convirtió a América Latina y el Caribe, pese a su aparente carácter periférico, en una caja de resonancia de pugnas y confrontaciones geopolíticas y geoeconómicas a nivel global (Serbin y Grabendorff, 2020).

Respecto a la postura que los países latinoamericanos deben asumir en la disputa sino-estadounidense, también hay discrepancias. Mientras Jorge Heine, Carlos Fortín y Carlos Ominami (2021) argumentan la necesidad de adoptar un no alineamiento activo, que «tendrá una actitud proactiva y será efectivamente no alineado. Buscará oportunidades de expandir y no de limitar los lazos de nuestros países con ese vasto mundo no-occidental que surge ante nuestros ojos, y que le dará la impronta al nuevo siglo», Juan Gabriel Tokatlian, por su parte, propone desplegar la diplomacia de equidistancia (DDD):

Tal tipo de diplomacia se entiende como una doble búsqueda: construir una identidad regional y reflejar un estatus global. La DDD combina aspectos ofensivos y defensivos. Se trata de disponer de los medios para establecer con la mayor independencia posible las propias prioridades y, a su vez, evitar ser el epicentro de un juego de suma cero. La DDD no supone una política de confrontación ni de sumisión hacia Washington y Beijing, sino que se inclina por la prudente cercanía a distancia segura (Tokatlian, 2021).

El internacionalista argentino precisa que esta diplomacia cuestiona que las únicas opciones sean el plegamiento o el contrapeso, pues define ambas como costosas o riesgosas.

¿Cómo deberían situarse los países latinoamericanos? Aunque no existe consenso, si se analizan las políticas exteriores y de defensa de los países de la región,

en general se manifiestan de manera similar a lo que plantean Grabendorff y Serbin, asumiendo que la región por su posicionamiento estratégico y sus recursos geopolíticos es clave a escala internacional, aunque no prioritaria para las grandes potencias. Esto los lleva mayoritariamente a no posicionarse respecto al conflicto si no es latinoamericano o a mostrar algún acercamiento que pueda identificar una predisposición.

Una excepción puede ser la opción **del** gobierno chileno **de establecer** en el entorno de seguridad y defensa de su recientemente creada Política de Defensa al Indo-Pacífico. A este respecto, se argumenta que por su relevancia estratégica, política, económica, comercial y tecnológica, la región Indo-Pacífico representa una zona vital para el desarrollo y prosperidad de Chile en el siglo XXI. Sin embargo, en esa región se presentan una serie de conflictos o riesgos potenciales que pueden afectar directamente al desarrollo y la seguridad de Chile, incluyendo disputas territoriales, terrorismo, proliferación de armas de destrucción masiva, piratería, empleo hostil del ciberespacio, competencia por el acceso a recursos naturales o amenazas a la libre navegación en rutas aéreas y marítimas vitales para el comercio, entre otros. Para nuestro país es importante la libertad de los mares, la seguridad de las líneas de comunicaciones marítimas, el desarrollo sustentable de las actividades económicas de los océanos, la seguridad de las operaciones aéreas en el espacio aéreo sobre sus áreas jurisdiccionales oceánicas y, en general, el respeto y la aplicación de las normas y tratados internacionales.

Así pues, hasta ahí los términos utilizados en la Política de Defensa al Indo-Pacífico son fundamentalmente declarativos, pues constatan el alto nivel de conflictividad de la zona **Indo-Pacífico** y las principales amenazas que esta genera para el país, tanto por su ubicación geográfica como por su alto grado de implicación con los países **de la zona**. En el párrafo siguiente es donde se generan mayores controversias, pues se hace referencia a que Chile es partidario de la libertad de los mares, la seguridad de las líneas de comunicaciones marítimas y, en esencia, del respeto y la aplicación de las normas y los tratados internacionales, algo que se vincula con el discurso de Estados Unidos para sustentar la narrativa del Indo-Pacífico³.

Para los países latinoamericanos la opción que se asuma es clave. Mientras con Estados Unidos se ha tenido tradicionalmente una estrecha vinculación, que involucra políticas económicas y estrategia determinantes, China ha logrado consolidarse como uno de los socios fundamentales para la región y su principal acreedor, lo que no es menor en un contexto de pandemia y especialmente de pospandemia. No obstante, si respecto al conflicto sino-estadounidense en general se ha podido mantener mayor distancia, no ocurre lo mismo en el caso del conflicto Ucrania-Rusia, por diversos motivos: por el agravamiento que ha supuesto en las condiciones socioeconómicas de una región que estaba experimentando una profunda crisis, producto de la pandemia; y porque hizo patente un riesgo que ya se creía superado, la posibilidad de que surgiera un conflicto de carácter tradicional en el escenario global y, además, que posicionara a la región

³ Véase al respecto, Política de Defensa Nacional de Chile (2020: 40).

de una manera distinta en el plano internacional por la eventualidad de que se consolide como una opción para acceder a recursos energéticos.

CONCLUSIÓN

En general, no existe coincidencia respecto a la influencia de América Latina en el plano internacional, así como tampoco acerca de cómo puede ser afectada la región por los cambios en el escenario global. No obstante, en el marco de transición, agravado por la pandemia, la confrontación entre las principales potencias y la guerra de Ucrania, el papel de América Latina debería repensarse. Su posicionamiento estratégico y su riqueza en recursos pueden convertirla en una actriz clave frente a las reconfiguraciones y las construcciones de nuevas narrativas nacionales. Asimismo, no puede desconocerse que se trata de una de las regiones carentes de conflictos interestatales, a pesar de su nivel de conflictividad internacional y de los variados que enfrenta por la actuación del crimen organizado y por las consecuencias de este y de la reciente pandemia.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO (2021): *Informe 2021. Adiós a Macondo*, Chile.
- FORTÍN, Carlos; HEINE, Jorge, y OMINAMI, Carlos (2020): «El no alineamiento activo, un camino para América Latina», *Nueva Sociedad Opinión*, septiembre (<https://nuso.org/articulo/el-no-alineamiento-activo-una-camino-para-america-latina/>).
- GRABENDORFF, Wolf, y SERBIN, Andrés (2020): «Introducción», *Los actores globales y el (re)descubrimiento de América Latina*, Barcelona y Buenos Aires: Icaria/CRIES.
- JORQUERA VÁSQUEZ, Carolina (2021): «América Latina y la lucha contra la delincuencia transnacional», *Serie Minutas*, núm. 49-21, 24/06, Chile: Biblioteca del Congreso Nacional.
- MALAMUD, Andrés, y SCHENONI, Luis, (2021): «Sobre la creciente irrelevancia de América Latina», *Revista Nueva Sociedad*, núm. 291, enero-febrero.
- MILET, Paz (2018): «Reconfiguración del escenario internacional y regional. Estados Unidos o China: ¿hacia dónde camina América Latina?», en A. SERBIN (ed.), *América Latina y el Caribe frente a un nuevo orden mundial: poder, globalización y respuestas regionales*, Buenos Aires: Icaria/CRIES.
- SERBIN, Andrés (2021): «¿Entente, condominio o alianza militar?: la convergencia estratégica entre China y Rusia. El Ajedrez euroasiático», *Documentos de Trabajo*, núm. 106, mayo, Buenos Aires: CARI, CRIES.
- TOKLATIÁN, Juan Gabriel (2021): «La diplomacia de equidistancia, una propuesta estratégica», *Clarín*, 10 de febrero.

SOBRE LOS AUTORES

Gilberto Aranda

Doctor en Estudios Latinoamericanos, Universidad de Chile. Académico del Instituto de Estudios Internacionales de la misma casa de estudios. Actualmente es investigador colaborador temporal del Instituto Universitario de Investigación en Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Alcalá.

Belén Cabezas Araya

Estudiante de Ciencia Política de la Universidad de Chile. Fue coordinadora académica del Modelo de Naciones Unidas de la Universidad de Chile. Representó a la delegación de la Universidad de Chile en el Modelo de Naciones Unidas de la Universidad Autónoma de Chihuahua (MUNUACH) en su IX edición.

Pedro Chaves Giraldo

Profesor de Ciencia Política en la Universidad Carlos III de Madrid durante el periodo 2001-2014. Director de la Fundación Europa de los Ciudadanos de 2005 a 2012. Profesor investigador invitado en el Instituto Europeo de la Universidad Libre de Bruselas en 2013 y en el Centro de Estudios Sociales de la Universidad de Coímbra en 2011. Ha trabajado como asesor político en el Parlamento Europeo en las comisiones de Industria, Investigación y Energía (ITRE) y Economía (ECON) durante la legislatura 2014-2019. Investigador en proyectos relacionados con la cultura de la legalidad; calidad de los procesos democráticos en las organizaciones y participación política en varios municipios en España. Profesor en el módulo Unión Europea en másteres en varias universidades y escuelas de negocio, en el último año (2021-2022), en las Universidades de Granada y Alcalá de Henares. En la actualidad es investigador privado y coordinador de la edición en español de *Le Monde Diplomatique*.

María del Carmen Estupiñán

Socióloga y doctora en Ciencias Políticas por la Universidad Central del Ecuador. Se ha desempeñado profesionalmente en altas funciones del Estado en Ecuador

como asesora de la Presidencia de la Asamblea Nacional del Ecuador, en la Asociación de Municipalidades del Ecuador, y en el Consejo Nacional de Control de Sustancias Estupefacentes y Psicotrópicas (CONSEP). Ha sido además docente en temas de Ciencias Humanas, formación de profesionales en Intervención Comunitaria Participante con «Propuesta Alternativa Cultural» en la Fundación de Ayuda Contra la Drogadicción (FAD) de Valencia (España). Ha sido designada como vocera de experiencia pública en del «Encuentro de Trabajo. Red Iberoamericana de Educación sobre Drogas» y también expositora de «Propuesta Alternativa Cultural de Prevención» del Consejo Nacional para el Control de Estupefacentes (CONACE) de Chile.

Bernardo Gortaire Morejón

Politólogo e internacionalista por la Universidad de Las Américas. Cuenta con una doble titulación de maestría en Política Pública y Desarrollo Humano, con Especialización en Integración Regional y Gobernanza Multinivel por la Universidad de Maastricht y la Universidad de Naciones Unidas. Es autor del libro *El camino a la integración desde la identidad: una aproximación suramericana*, junto con el excanciller de Ecuador, Mauricio Montalvo. Ha escrito varios artículos sobre integración regional, desarrollo social y política en revistas indexadas. Actualmente es director de Proyectos en QUID Ecuador y profesor invitado del Centro de Estudios y Pensamiento Estratégico de la ESPE. Asimismo, forma parte del equipo editorial de Tinta Digital. Previamente ha trabajado como analista de inteligencia en el Centro de Inteligencia Estratégica de Ecuador; fue editor de la *Revista de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales*, y se ha desempeñado en otros espacios del entorno público y social.

Eduardo Mei

Profesor de Sociología en la carrera de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Humanas y Sociales de la Universidad Estadual de São Paulo (UNESP). Doctor en Historia, posgraduado en Filosofía y licenciado en Ciencias Sociales. Miembro del Grupo de Estudios de Defensa y Seguridad Internacional (GEDES) de la UNESP, en el que coordina el Observatorio de Conflictos (OC) y el Observatorio de Política Exterior de Brasil (OPEX), y afiliado a la Asociación Brasileña de Relaciones Internacionales. Contacto: eduardo.mei@unesp.br.

Paz Verónica Milet

Académica del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, con más de veinte años de experiencia como investigadora y docente de las áreas de estudios internacionales, ciencia política y seguridad. Ha realizado proyectos para instituciones como CONICYT, Fundación Konrad Adenauer, Fundación Ford, Fundación Andes y la Fundación Hewlett, entre otros organismos; en las áreas de América Latina contemporánea, política exterior chilena, relaciones vecinales de Chile y seguridad en Latinoamérica. Hace doce años, coordina el

equipo chileno del Proyecto Generación de Diálogo Chile-Perú/Perú-Chile, una iniciativa de diplomacia de segundo carril.

Cullen Nutt

Profesor asistente de Ciencia Política en la Academia Naval de Estados Unidos. Tiene una maestría en estudios bélicos del King's College de Londres (Inglaterra) y un doctorado en Ciencia Política del Instituto Tecnológico de Massachusetts (Estados Unidos). Dentro del campo de las relaciones internacionales, su investigación aborda las causas y los efectos de los intentos de los Estados de actuar en secreto, ya sea lanzando amenazas, manipulando la política interna de otro Estado o adquiriendo inteligencia. Ha publicado artículos académicos en revistas destacadas, como *International Security*, *Security Studies* e *Intelligence and National Security*. Antes de trabajar en la Academia Naval, fue becario de Política Exterior y Seguridad Internacional de Estados Unidos en el Centro John Sloan Dickey en Dartmouth College. También se desempeñó como asociado graduado y adjunto en la Corporación RAND.

María Dolores Ordóñez

Investigadora en formación del Instituto Universitario de Investigación en Estudios Latinoamericanos (IELAT) de la Universidad de Alcalá, en cotutela internacional de tesis doctoral con la Universidad de Toulouse 2 Jean Jaurès. Máster en América Latina y la Unión Europea: una cooperación estratégica, en doble titulación por el IELAT-Universidad de Alcalá e IPEAT-Universidad de Toulouse 2 Jean Jaurès. Magister en Estudios Latinoamericanos por la Universidad Andina Simón Bolívar, sede Quito (Ecuador). Licenciada en Ciencias de la Información y Comunicación por la Universidad Paris 3 Sorbonne Nouvelle. Se ha desempeñado como directora de planeación y operaciones de inteligencia y analista de inteligencia en Seguridad y Justicia en la Secretaría de Inteligencia de Ecuador. Ha sido directora de comunicación en los Ministerios Coordinador de Seguridad, Cultura y Patrimonio y Banco Central del Ecuador. También ha sido especialista de Inteligencia e Información Estratégica en el Centro de Estudios Estratégicos de la Universidad de las Fuerzas Armadas del Ecuador (ESPE) y docente de las Academias de Defensa Militar Conjunta, de Guerra del Ejército y de la Escuela Conjunta de Inteligencia Militar ecuatorianas.

Mónica Pabón

Socióloga con un posgrado en Ciencias Internacionales. Su trayectoria profesional se ha destacado en la función pública del Ecuador en varias instituciones, como la Contraloría General del Estado, el Banco del Estado, la Comisión de Investigación de la Deuda Externa (CEIDEX), la Presidencia de la República, el Congreso Nacional y el Ministerio de Gobierno, en las que se ha desempeñado en áreas de decisión estratégica como asesora. También ha fungido como consultora para el Banco Mundial. En actividades académicas, se ha dedicado a la edición de

artículos, publicaciones y libros, y ha colaborado en la producción de documentos de política nacional e internacional.

Javier Pérez Rodríguez

Pertenece al Centro de Estudios Estratégicos de la Universidad de las Fuerzas Armadas del Ecuador. Es licenciado en Ciencias Militares por la Escuela Superior Politécnica del Ejército y licenciado en Ciencias Sociales por la Universidad Técnica Particular de Loja. Magíster en Ciencias Militares con mención en «Conflicto y negociación internacional» de la Academia de Guerra del Ejército de Chile; máster en Ciencias de la Seguridad de la Universidad de Cambridge y magíster en Ciencias. Tiene un diplomado en Política, Seguridad y Democracia por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Ecuador). Ha sido profesor invitado en la Academia de Guerra del Ejército de Chile, director de la Escuela de Inteligencia Militar y agregado militar adjunto en la República de Chile. En su carrera militar se ha desempeñado en funciones de alta complejidad como director de Operaciones de Inteligencia Militar y ha ocupado el puesto de comandante general del Ejército ecuatoriano de diciembre de 2018 a octubre de 2019.

John Polga-Hecimovich

Profesor asociado de Ciencia Política en la Academia Naval de Estados Unidos. Maestría en Estudios Latinoamericanos de la Universidad Andina Simón Bolívar (Ecuador) y doctorado en Ciencia Política de la Universidad de Pittsburgh (Estados Unidos). Su investigación académica se centra en los efectos de las instituciones políticas sobre la estabilidad democrática, la formulación de políticas y la gobernabilidad, con un enfoque en América Latina. Una de sus principales áreas de interés es el ejercicio de poder de la rama ejecutiva y las interacciones de los presidentes con las legislaturas y sus propias burocracias, incluyendo a las fuerzas armadas. Ha publicado artículos revisados por pares en varias revistas tanto en inglés como en español, entre las que se encuentran *The Journal of Politics*, *Democratization* y *The Latin American Research Review*, y ha brindado informes al Departamento de Estado de Estados Unidos, la Agencia de Inteligencia de Defensa de Estados Unidos y el Comando Sur de Estados Unidos sobre temas relacionados con la política latinoamericana.

Jorge Riquelme

Doctor en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de La Plata. Colaborador en el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile y el Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata.

Carolina Sancho Hirane

Doctora en Conflictos, Seguridad y Solidaridad por la Universidad de Zaragoza. Magíster en Ciencia Política, administradora pública y licenciada en Gobierno

y Gestión Pública por la Universidad de Chile. Graduada en el Centro Perry, Universidad Nacional de la Defensa, Estados Unidos. Egresada del curso «Ciberseguridad para oficiales superiores iberoamericanos», impartido por CESEDEN, certificado por Goberna América Latina, Escuela de Política y Alto Gobierno (España). Coordina la cátedra Seguridad y Globalización del Instituto de Estudios Internacionales (IEI), Universidad de Chile. Docente en universidades chilenas (pregrado y posgrado) y del exterior (profesora invitada). En 2019 fue reconocida en el grupo de 28 mujeres chilenas especialistas en ciberseguridad por parte de la Alianza Chilena de Ciberseguridad. Participa en la sección Defensa, Seguridad Pública y Democracia de la Latin American Studies Association (LASA); en el grupo fundacional de la sección Inteligencia y Análisis Estratégico de la Asociación Española del Ciencia Política (AECPA); y en la Global Initiative Against Transnational Organized Crime, entre otras asociaciones profesionales.

Héctor Luis Saint-Pierre

Director del Instituto de Políticas Públicas y Relaciones Internacionales de la Universidad Estatal Paulista (IPPRI-UNESP). Investigador del Consejo de Desarrollo Científico y Tecnológico (CNPq) y de la Fundación de Auxilio a la Investigación del Estado de São Paulo (FAPESP). Profesor de Filosofía de la Universidad Nacional de La Plata (Argentina). Magíster en Lógica, Epistemología y Filosofía de la Ciencia en 1988 y doctor en Filosofía Política en 1996 por la Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Posdoctorado FAPESP/Universidad Autónoma de México en 1999 y CAPES/Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado en España (2011). Libre-Docencia en la Universidade Estadual Paulista (UNESP), en 2002, y profesor titular (rango máximo de la carrera académica en Brasil) en Seguridad Internacional y Resolución de Conflictos en 2011. Coordina el área de Paz, Defensa e Seguridad Internacional del Programa Interinstitucional (UNESP/UNICAMP/PUC-SP) de posgraduación en Relaciones Internacionales San Tiago Dantas. Fundador y líder del Grupo de Estudios de Defensa y Seguridad Internacional (GEDES).



Los fenómenos globales, cada vez más acuciantes, advierten que la inteligencia estratégica ya no puede plantearse únicamente desde una óptica nacional ni tampoco desde una visión de la seguridad como cuestión policial y de defensa. La reciente pandemia mundial de Covid-19 y sus efectos han marcado un antes y un después para el planeta. Ha quedado demostrado que lo que puede poner en riesgo la vida humana, las economías, el poder político y las realidades sociales no conoce de fronteras y requiere un análisis panorámico y holístico con capacidad de cruzar variables mucho más extensas.

Los fenómenos con características globales que aquejan al mundo empujan a los decisores nacionales a cambiar su manera de procesar la información para tomar medidas, pero también obligan a las instituciones asesoras a recurrir a nuevas herramientas y concepciones para el análisis. Poner en tela de juicio la eficacia de las formas tradicionales de organización para definir y anticipar los riesgos y amenazas bajo los estándares de las naciones es una ardua tarea que implica un cambio de paradigma inquietante y desestabilizador para muchos. La experiencia reciente, que no es más que una muestra de lo que nos reserva el futuro, ha sacado a la luz los obstáculos pero, sobre todo, la fragilidad de los sistemas, evidenciando la necesidad de llevar a cabo una reflexión profunda acerca de estas nuevas realidades y su abordaje por parte de los entes decisores.

¿Cuáles son las responsabilidades que conciernen a las entidades y los actores de decisión en el ámbito estratégico? ¿Qué nuevas metodologías deben adoptar los analistas? ¿Qué doctrinas es preciso actualizar o superar? ¿A qué escenarios se ha de hacer frente? Este libro, que nace de la preocupación constante de aliar la reflexión académica con la realidad que acontece, es una iniciativa conjunta entre el Instituto Universitario de Investigaciones en Estudios Latinoamericanos IELAT de la Universidad de Alcalá (España) y el Centro de Estudios Estratégicos de la Universidad de las Fuerzas Armadas CESPE (Ecuador). Para interpretar el contexto actual y responder a las preguntas planteadas, se convocó a prestigiosos pensadores provenientes de diversas latitudes y experiencias académicas y profesionales a fin de contar con concepciones amplias y heterogéneas. Como resultado, esta compilación de pensamiento que aquí se presenta cuestiona algunos de los caminos trillados de la reflexión sobre la inteligencia y propone miradas novedosas sobre doctrinas y prácticas para la construcción de una inteligencia estratégica del futuro.

