



Tema central

Consideraciones de contrainteligencia en la formulación de estrategias de seguridad: utopía o evolución pragmática

Counterintelligence Considerations in the Formulation of Security Strategies: Utopia or Pragmatic Evolution

Jaime Castillo-Arias¹

Recibido: 7 de octubre de 2019

Aceptado: 2 de diciembre de 2019

Publicado: 31 de enero de 2020

Resumen

El artículo presenta las actividades que corresponden a la contrainteligencia en un contexto de actualización doctrinaria, con la finalidad de establecer los procedimientos operativos que permitan visibilizar esta actividad que, al defender los intereses estatales, debe estar asociada con actividades regidas por la legalidad, así como el control público. Se plantea un proceso descriptivo de las actividades de este tipo, tomando en cuenta algunos países de la región andina, de Norteamérica y de Europa, considerando la disponibilidad de sustentos legales y doctrinarios. Ello permite conocer las tendencias vigentes en el campo de estudios. Igualmente, permite describir y plantear posibles estrategias y las correspondientes líneas de acción, controladas sistemáticamente por los Estados que las requieran. Con esos antecedentes, se evidencia la necesidad de configurar las mencionadas estrategias y líneas de acción de la contrainteligencia, que permitan mejorar la seguridad y el apoyo externo para enfrentar en mejores condiciones los factores de riesgo y las amenazas que afectarían a la sociedad, al Estado y sus instituciones.

Palabras clave: defensa; estrategia militar; relaciones multilaterales; seguridad del Estado; seguridad internacional

Abstract

The article presents the activities of the counterintelligence in a context of doctrinal update, in order to establish the operational procedures that allow this activity to be more visible, given that it defends state interests and therefore should be associated with activities governed by legality, as well as public control. A descriptive process of such activities is proposed, considering some countries in the Andean region, North America and Europe, as well as the availability of legal and doctrinal sustenance. This allows knowing the trends currently in force in this field. It also allows to describe and propose possible strategies and the corresponding lines of action in the field

¹ General de División en servicio pasivo del Ejército ecuatoriano, instructor invitado de la Universidad de Fuerzas Armadas del Ecuador, j.castillo.ecuador@gmail.com,  orcid.org/0000-0001-8085-7781



of counterintelligence, systematically controlled by the states that require them. With this background, there is a need to configure counterintelligence strategies and lines of action, which would improve security and external support to better address risk factors and threats that would affect the society, the state and its institutions.

Keywords: defense; international security; military strategy; multilateral relations; state security

Introducción

El presente artículo describe la importancia y aplicación de la contrainteligencia en el contexto de la seguridad, relatando sobre las actividades que en este campo realizan diferentes Estados, con la finalidad de evidenciar aspectos que se deberían observar y de ser necesario aplicar. Para ello, se enuncian aspectos doctrinarios básicos de empleo, así como su aplicación en las organizaciones de un Estado democrático moderno. Todo esto con la finalidad de disponer de criterios que permitan formular o mejorar las estrategias de seguridad de los Estados en ese ámbito, al igual que describir normas de control sobre la actividad en los diferentes niveles. De esa manera, se evidenciaría el funcionamiento eficiente para contrarrestar el accionar de actores y eventos que generen riesgos y amenazas a la seguridad de los Estados, al igual que los enlaces y apoyos que permitan enfrentarlos, particularmente de orden externo.

Se describen los conceptos doctrinarios básicos empleados por diferentes países con respecto a la contrainteligencia, particularmente de la región latinoamericana, Norteamérica y Europa. De igual manera, se consideran las funciones adoptadas en este ámbito en diferentes Estados, condición básica para actuar contra factores de riesgo y amenazas que

afecten la seguridad y sus instituciones. En el ámbito de la contrainteligencia, se toma en cuenta lo que manifiestan las políticas públicas de seguridad, al igual que las estrategias y líneas de acción formuladas sobre este campo, considerando adicionalmente las normativas legales y de control que rigen esas actividades en los organismos e instituciones del Estado.

Con la finalidad de establecer criterios de análisis sobre el tema, se realiza una observación descriptiva de las actividades sobre contrainteligencia que se realizan en diversos países, sobre todo de Occidente. Se consideran los conceptos doctrinarios básicos que describen la actividad. Sobre la funcionalidad, se toma en cuenta el modelo español y el norteamericano, sin embargo, se describen aspectos adicionales de países de la región para detallar o ejemplificar actividades. Además de los conceptos doctrinarios, se describen las estrategias y líneas de acción definidas o que se deducen de los planteamientos y normas legales vigentes, y de las políticas públicas que rigen este tipo de actividades en diferentes Estados. Es importante particularizar sobre las medidas de control que ejercen los Estados democráticos sobre las actividades de inteligencia y especialmente de contrainteligencia, lo que evidencia su orientación hacia los intereses estatales y particularmente contra los factores de riesgo y amenazas a su seguridad.

Este tema tiene un tratamiento marginal en la región latinoamericana, desde el aspecto básico doctrinario y el aspecto organizacional, pero sobre todo en los aspectos legales que rigen su funcionamiento en relación con los intereses del Estado, más allá de las necesidades de los gobiernos de turno. De igual manera, no existen procesos definidos y menos aún legislación específica sobre contrainteligencia, especialmente sobre las actividades de control democrático requeridas.

Además de los asuntos doctrinarios, se exponen los modelos de aplicación legal y funcional que puedan servir de referencia para esta actividad que no solo es fundamental para la seguridad, sino incluso para el desarrollo de los Estados y su relacionamiento externo. Se incluyen experiencias y acciones adoptadas por diversos países de Occidente, para deducir el accionar de países y actores que no correspondan a esta área geográfica o que se identifiquen con intereses extrarregionales. Se hace referencia a los países que han desarrollado doctrina y organizaciones, sobre todo desde la Segunda Guerra Mundial y de los conflictos de todo orden que se han derivado hasta la actualidad. Los ejemplos corresponden a los Estados Unidos (EE. UU.), España y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), al igual que varios países latinoamericanos.

Conceptos doctrinarios sobre las actividades de contrainteligencia

Las actividades de inteligencia y contrainteligencia han sido consideradas apoyo fundamental para la seguridad de los Estados. El estudio de inteligencia se describe como “un servicio de apoyo a la información (extranjera) dedicado y generalmente adaptado para el gobierno, los encargados de formular políticas, los planificadores y los implementadores” (Macartney 1995, 41). La contrainteligencia, a su vez, se encarga de proteger al Estado de otros Estados y organizaciones, e incluye la información para contrarrestar las amenazas percibidas a su seguridad (Bruneau y Boraz 2007, 9-10).

Esas actividades por lo general han estado enmarcadas en la reserva, o al menos, relegadas al estudio de las instituciones estatales

que tradicionalmente las han ejercido. Tanto la normativa legal como su dependencia han limitado su análisis, lo que ha generado cuestionamientos, particularmente cuando no han respondido a intereses del Estado, sino a coyunturas de gobierno, por lo que no han estado sujetas a sistemas integrales de control, de carácter político.

Las condiciones de los escenarios actuales, con demandas de convivencia e integración a escala global, han obligado a que el concepto de seguridad evolucione como un factor esencial en el desarrollo democrático de un Estado moderno. Fernández destaca que “el concepto de seguridad ha evolucionado de lo local a lo global” (Fernández 2019, 3). Esto se evidencia en la apertura del conocimiento en todos los ámbitos, caracterizado por un dinamismo tecnológico e informativo sin precedentes (Breedlove y Kosal 2019), lo que ha transformado y transparentado el accionar de las actividades de obtención de información. A su vez, ha evidenciado la necesidad de velar por la protección del accionar de entes antagónicos al Estado, provenientes de similares actores estatales, de actores no estatales, de nuevos o actualizados factores de riesgo e incluso de amenazas. Por tanto, se determina la necesidad de actualizar los conceptos, las doctrinas y la funcionalidad de las organizaciones estatales para ejecutar actividades de inteligencia y contrainteligencia (Rogers 2016). Destaca la importancia de establecer las correspondientes redes que permitan formular una estrategia de contrainteligencia (Gaitan 2017, 92-94), por lo general conservando procesos propios de sus orígenes, pero con conceptos modernos y abiertos en su estudio, que permitan el desarrollo organizacional. De igual manera, se evidencia una demanda de control político y social sobre este tipo de actividades.

Con el fin de considerar los nuevos aspectos doctrinarios que corresponden a las actividades de contrainteligencia, se pueden observar diferentes conceptos establecidos por varios países. Sus aspectos comunes permiten diferenciar las actividades de seguridad integral a nivel estratégico de las actividades tradicionales relacionadas con la defensa (Inserra 2017). La doctrina norteamericana ha servido de referencia en el estudio y desarrollo de las actividades relacionadas con aspectos de seguridad, defensa, inteligencia y contrainteligencia, sobre todo en la región latinoamericana.

Estados Unidos

Michele Van Cleave (2007, 2) detalla algunos aspectos fundamentales sobre los que descansa la misión estratégica de la contrainteligencia en el caso de los Estados Unidos.

En primer lugar, la amenaza de inteligencia extranjera es estratégica, lo que significa que los estados utilizan sus recursos de inteligencia a propósito para obtener ventaja sobre los Estados Unidos y para promover sus intereses. En segundo lugar, las amenazas de inteligencia estratégica no pueden ser derrotadas solo a través de medidas ad hoc. Las amenazas deben ser contrarrestadas por una respuesta estratégica. Y, en tercer lugar, debe haber un sistema a nivel nacional que integre y coordine diversos programas, recursos y actividades para lograr objetivos estratégicos comunes.

Al considerar a los EE. UU. como país con un potencial de influencia global, se podría entender que la deficiencia de contrainteligencia podría ser contrarrestada por el accionar de los actores sociales, en especial los que representan los intereses económicos y comerciales.

Estos actúan de forma abierta para identificar y obtener la información del personal técnico que la posea, con la finalidad de atender sus demandas, que se sintetizan en información para las acciones de carácter competitivo que se requiera adoptar. Sin embargo, aun en este caso, las actividades de contrainteligencia son fundamentales en el ámbito estatal, puesto que permiten establecer estrategias para contrarrestar el accionar de los potenciales riesgos y amenazas, así como evitar el debilitamiento de las estructuras de integración global o regional, o la generación de antagonismos de carácter estratégico. Esto se evidencia en el accionar de los Estados dependientes o de política partidista de carácter populista, lo que incrementa su debilidad y posicionamiento, con afectación a sus propios intereses y generando afectación al interés regional e incluso global.

Este análisis corresponde a la contrainteligencia a nivel estratégico, cuando obedece a un entorno geopolítico que manifiesta intereses de actores globales. Por ejemplo, el caso de China para el contexto norteamericano.

Las necesidades económicas estratégicas [de China] impulsan una serie de imperativos políticos, económicos y militares en la región que desafían a Estados Unidos. Debido a que tales actividades ocurren en un orden institucional global no de su propia creación, y porque los objetivos estratégicos de China cuestionan fundamentalmente la renta variable de los Estados dominantes y los intereses económicos (...) En política, la autoprotección de China lo impulsa a promover la multipolaridad, incluyendo un interés estratégico en la supervivencia de regímenes socialistas populistas como Venezuela (Ellis 2019, 144-145).

Ello evidencia el carácter estratégico y de seguimiento que realiza la contrainteligencia de los EE.UU. Ese mismo concepto descriptivo de las

actividades de contrainteligencia en el ámbito de la defensa permite diferenciar su alcance y especificidad, al definir la contrainteligencia militar como la recopilación de información y actividades para “identificar, engañar, explotar, interrumpir o proteger contra el espionaje, otras actividades de inteligencia, sabotaje o asesinatos llevados a cabo por o en nombre de poderes, organizaciones o personas extranjeras o sus agentes u organizaciones o actividades terroristas internacionales” (DOD Dictionary of Military and Associated Terms 2019, 52-53).

Europa

En España, el sistema de Seguridad Nacional establece que la contrainteligencia constituye uno de los ámbitos de la seguridad, que corresponde al

conjunto de acciones orientadas a prevenir, detectar y posibilitar la neutralización de aquellas actividades de servicios extranjeros, grupos o personas que pongan en riesgo, amenacen o atenten contra el ordenamiento constitucional, los derechos y libertades de los ciudadanos españoles, la soberanía, integridad y seguridad del Estado, la estabilidad de sus instituciones, los intereses económicos nacionales y el bienestar de la población (Sistema de Seguridad Nacional-España 2019).

Se describen asuntos de carácter estratégico asociados con la seguridad, pero sobre todo aspectos de estabilidad institucional y los intereses del accionar económico y social de su población. Eso evidencia el carácter estratégico no solo de la definición, sino del área de acción de la contrainteligencia. A partir de ello, se establece la necesidad de líneas de acción que apoyen las estrategias para cumplir las

políticas establecidas. Por su parte, la contrainteligencia en el ámbito militar corresponde al “conjunto de actividades cuya finalidad es identificar y actuar contra la amenaza que suponen los servicios de inteligencia enemigos u otras organizaciones similares relacionadas con el espionaje, el sabotaje, la subversión, o el terrorismo” (Ejército Español 2013, 56). Así, hay un empleo operativo contra el potencial accionar de las potenciales amenazas.

De igual manera, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), al describir la contrainteligencia en el ámbito de la defensa, establece que corresponde a “las actividades que se ocupan de identificar y contrarrestar la amenaza a la seguridad que representan los servicios u organizaciones de inteligencia hostiles o por personas dedicadas al espionaje, sabotaje, subversión o terrorismo” (NATO 2018). Apunta a actividades similares a las mencionadas por el Ejército Español, lo que evidencia el carácter operativo del concepto, cuando en este ámbito se orienta al sector de la defensa de todos los países de la organización.

Latinoamérica

Las descripciones con carácter estratégico de la contrainteligencia permiten determinar un espectro de acción más amplio que el tradicional, como corresponde a esta actividad sobre todo en Europa y Estados Unidos. Así sucede también en Colombia, por su particular conflicto interno, al igual que el apoyo externo que tiene este país. La Ley de Inteligencia, en el artículo 2, define la función de inteligencia y contrainteligencia. Establece que se realiza con el objetivo de “proteger los derechos humanos, prevenir y combatir amenazas internas o externas contra la vigencia del régimen de-

mocrático, el régimen constitucional y legal, la seguridad y la defensa nacional, y cumplir los demás fines enunciados en esta Ley” (Congreso de la República 2013). Determina parámetros de acción que van más allá de las amenazas tradicionales de los Estados, e incluye la defensa del sistema democrático y la seguridad de los diversos ámbitos estatales.

Por su parte, la Política de Inteligencia de Brasil considera a la contrainteligencia “una actividad destinada a prevenir, detectar, obstruir y neutralizar la información y las acciones adversas que constituyen una amenaza para la salvaguarda de datos, conocimientos, personas, áreas e instalaciones de interés para la sociedad y el Estado” (ABIN 2016). En Perú, la Ley de Inteligencia establece que la contrainteligencia es “parte de la actividad de inteligencia que protege las capacidades propias y evita acciones de inteligencia de actores que representen amenazas para la seguridad” (Congreso de la República del Perú 2012, 1).

En el Ecuador, la Ley de Seguridad Pública y del Estado, del año 2009, incluye las actividades de inteligencia, dado que no se ha promulgado una ley de inteligencia hasta la fecha. La norma jurídica define a la contrainteligencia en el artículo 14, literal b): corresponde a “la actividad de inteligencia que se realiza con el propósito de evitar o contrarrestar la efectividad de las operaciones de inteligencia que representan amenazas o riesgos para la seguridad”. Sin embargo, el reglamento expedido a la correspondiente ley, con fecha 30 de septiembre de 2010, si bien menciona la organización de los sistemas de inteligencia, no menciona las actividades de contrainteligencia. A pesar de ello, algunas de las recogidas antes corresponderían a esta actividad. En 2018 se presentó una propuesta de Ley de Inteligencia por parte del Ministerio de Defensa Nacional.

A partir de los conceptos enunciados, se plantea la necesidad de considerar un nivel estratégico para el accionar de la contrainteligencia, puesto que la actual definición establece limitaciones en apoyo a la seguridad integral de un Estado.

Desempeño de la contrainteligencia en la región

En América Latina, las actividades de contrainteligencia están basadas en la doctrina militar norteamericana, y derivadas de las experiencias posteriores a la Segunda Guerra Mundial, sobre todo en la etapa de la Guerra Fría. Esta se caracterizó por enfrentamientos contra grupos irregulares con afinidad política comunista, lo que desencadenó el empleo de elementos de las fuerzas del orden contra antagonistas. En ese enfrentamiento, mayormente de carácter interno, se dieron graves afectaciones e incluso evidentes violaciones a los derechos humanos, en actividades asociadas con elementos de las organizaciones estatales. Las acciones de contrainteligencia se relacionaron con la materialización de algunos despropósitos en la lucha que se generó en algunos países de la región. Es en ese entorno en el que se ha desarrollado este tipo de actividades, creando un concepto genérico de actuación que no ha permitido discriminar el accionar profesional de las organizaciones encargadas de ellas en algunos países. Los diferentes actores institucionales y de liderazgo político en su mayoría se han visto limitados y no han proyectado el desarrollo de estas actividades, esenciales para un sistema de seguridad estatal. Ello ha relegado la adaptación y actualización doctrinaria sobre los aspectos de contrainteligencia, que ya han variado en los mismos países que la región inicialmente tomó como base referencial

(Harber 2009; Hedley 2005). Por tanto, es necesario actualizar o adaptar nuevos conceptos a las necesidades particulares de cada uno de los países latinoamericanos, con las consideraciones de funcionalidad y control democrático requeridas para identificarlos con los intereses soberanos de los Estados.

Escenario para la formulación de estrategias de contrainteligencia

Latinoamérica

El desarrollo de los conceptos de seguridad está inmerso en las estructuras históricas. En 1995 se realizó la primera reunión de ministros de defensa de la región en la ciudad de Williamsburg (EE.UU.), en una coyuntura de transición que buscó una “alianza democrática para la seguridad cooperativa hemisférica” (Rojas 1996, 155). Esa circunstancia permitió considerar la seguridad para la integración y el desarrollo, ejes fundamentales de la reunión, que constituyó un avance en el escenario de Postguerra Fría. En las medidas de transparencia y confianza, destaca el “intercambio de información de defensa. Registro de ONU, políticas de defensa y presupuestos” (Rojas 1996, 154). Las prioridades continentales de seguridad y defensa se evidenciaron en la necesidad de elaborar posteriormente los Libros Blancos de la Defensa, habiéndose establecido las directrices, por el Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos (OEA 2002). Estas sostienen:

Los Libros Blancos de Defensa son una expresión fundamental de la política nacional. El producto final es un enunciado de la política pública, y no simplemente de la política del Ministerio de Defensa o de

las Fuerzas Armadas. La política expresada en el Libro Blanco debe ser congruente con los propósitos, prioridades y objetivos del Gobierno, incluida la política exterior. Evidentemente el Libro Blanco debe respetar también la Constitución y el marco legal del país (OEA 2002, 3).

En un escenario de participación de las organizaciones de seguridad en las Américas, se constató la necesidad de regular las actividades de los organismos encargados de la defensa en cada uno de los países, lo que posteriormente proyectó la orientación del rol de las organizaciones de Policía. Costa (2009), al plantear los “Desafíos políticos en la modernización democrática de la seguridad pública en América Latina” defiende la importancia de articular y coordinar su accionar, por la función que desempeñan en la seguridad interna. Por tal razón, la OEA realizó el 7 y 8 de octubre de 2008 en México D.F. la primera “Reunión de Ministros en Materia de Seguridad Pública de las Américas (MISPA)”, actividad en la cual se aprobó el “Compromiso por la seguridad de las Américas” (OEA/Ser_K/XXIX.1 2008). El proceso de este organismo se institucionalizó en la tercera reunión, realizada en Trinidad y Tobago en 2011. En ella se especificó que las funciones del MISPA, entre otras, incluyen “promover y facilitar la coordinación y colaboración entre el proceso MISPA y otros procesos de cooperación internacional en las áreas de seguridad pública” (OEA/Ser.K/XXIX.3 2011).²

Con esto se evidencian los ejes de acción que adoptan las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional en cada Estado, al igual que en la integración regional, sobre todo para actuar contra las amenazas identificadas. Esta podría

² A fines del mes de octubre de 2019 se realizó la VII reunión del MISPA en Ecuador, sobre temas relacionados con la delincuencia organizada.

ser considerada una circunstancia particular para evitar afectaciones al accionar integrado contra amenazas comunes, facilitando la coordinación política, sin perturbar intereses o sensibilidades particulares de cada uno de los Estados, al circunscribirse a las actividades de orden legal y a las normativas internacionales para actuar contra amenazas mayormente consensuadas en la región, actividad que en esencia corresponde a la contrainteligencia.

La tendencia regional ha sido formular políticas de defensa, que han evolucionado en su contexto de la orientación mayoritaria contra las amenazas interestatales a los riesgos y amenazas de carácter multidimensional, recogidos en la Declaración de Seguridad de la OEA en el año 2003 (OEA/Ser.K/XXXVIII 2003). De igual manera, se evidencia la necesidad de plantear estrategias de carácter institucional para ejecutar los objetivos trazados. Yarger (2006, 40-47), al referirse a la Gran Estrategia, menciona que las políticas de Estado (incluidas las de seguridad y defensa) constituyen uno de los componentes visibles de la posición de un Estado.

La estrategia es fundamentalmente una elección; refleja una preferencia por un futuro estado o condición en el entorno estratégico (...). Se puede definir como: el arte y la ciencia de desarrollar y utilizar el poder político, económico, social-psicológico y militar del Estado para crear efectos estratégicos que protejan o avancen los intereses nacionales (...) (Yarger 2006, 65).

Este concepto evidencia el alcance de la contrainteligencia en el plano estratégico. A partir de la formulación de documentos públicos, sin descartar el aporte de la inteligencia a través de acciones especiales o colaborativas, se pueden prevenir, detectar y neutralizar las actividades de inteligencia (de todo tipo) de

poderes, organizaciones, organizaciones terroristas, amenazas internas y externas. Así, se protegen los derechos y las libertades, la soberanía, la integridad, la seguridad de datos y las áreas de seguridad de los Estados.

La situación de la inteligencia y la contrainteligencia en Colombia consta en la Política de Defensa y Seguridad (Ministerio de Defensa-Colombia 2019). Entre sus componentes principales, establece iniciar con la descripción de las amenazas, luego definir los ejes de transformación estratégica, para finalmente establecer los objetivos estratégicos y líneas de política. Define los objetivos estratégicos formulados en la política de seguridad de Colombia, que entre otras establece la Estrategia Nacional de Inteligencia, documento guía en el que se enmarcan las prioridades y requerimientos, con normativas del Plan Nacional de Inteligencia, a partir de la Ley de Inteligencia. De igual manera, fomenta la innovación, la inteligencia estratégica y prospectiva, particularizando la inteligencia y contrainteligencia para la seguridad ciudadana, y para la seguridad y defensa nacionales (Ministerio de Defensa-Colombia 2019).

La Política de Seguridad establece como eje de los aspectos de transformación, fortalecer el Consejo de Seguridad Nacional y adoptar una Estrategia de Seguridad Nacional, que “se adoptará por primera vez con un horizonte de diez años, que señale expresamente el conjunto de los intereses nacionales de Colombia, identifique las amenazas y retos que éstos enfrentan, fije las líneas estratégicas de acción y sus responsables” (Ministerio de Defensa-Colombia 2019, 77). La inteligencia y la contrainteligencia constan en la nueva estructura doctrinaria militar, la “Doctrina Damasco”, donde se plantean los “ejes de transformación del Ejército colombia-

no” (González y Betancourt 2018). La doctrina y las estructuras de contrainteligencia constituyen elementos fundamentales de la organización militar y del sector de la defensa, puesto que permiten ejercer control de las actividades y mantener su seguridad, a la vez que aportar con acciones oportunas para el éxito de las operaciones.

Estados Unidos

Estados Unidos dispone de la Estrategia de Seguridad Nacional (The White House 2017), de la que se desprenden las Estrategias Nacionales de Defensa (2018), Inteligencia (2019) y Contrainteligencia, vigente desde el año 2016 (National C.I. Executive 2016). En esta última se detallan las amenazas que desafían el escenario estratégico, al igual que las respuestas estratégicas que se deben implementar. En el ámbito de la seguridad, el país otorga un alto nivel de importancia a la contrainteligencia, puesto que dispone desde el año 2015 del Centro Nacional de Contrainteligencia y Seguridad (NCSC's). Esa dependencia formuló el plan estratégico de contrainteligencia 2018-2022, guiado por la misión de “liderar y apoyar las actividades de contrainteligencia y seguridad del Gobierno de los Estados Unidos fundamentales para proteger a nuestra nación; proporcionar alcance de contrainteligencia a las entidades del sector privado de los Estados Unidos en riesgo” (NCSC 2018). De esa forma, establece claros objetivos estratégicos para defender sus intereses. La Estrategia de Contrainteligencia de los EE.UU. (US, National C.I. Strategy) define el “entorno estratégico” (que concierne a las estrategias), y la “respuesta estratégica” (que corresponde a las líneas de

acción estratégica). Constituyen un ejemplo de acción soberana de cualquier Estado, independientemente de su poder y potencial.

Europa

España elaboró en el año 2000 el Libro Blanco de la Defensa. En 2003, el nuevo entorno de amenazas motivó a que se realizara la Revisión Estratégica de la Defensa, (Ministerio de Defensa 2003). La demanda social y estatal de la seguridad en un Estado democrático moderno obligó a la formulación en 2013, y posteriormente a la actualización en 2017, de la Estrategia de Seguridad Nacional de España. Esta presenta un concepto integral, que incluye todos los factores de riesgo y amenaza, en el escenario de convivencia, tecnología, comercio e integración que demanda el entorno actual, eminentemente globalizado. La Estrategia de Seguridad Nacional adopta una visión integral de esta, entendida como servicio público objeto de una acción del Estado dirigida a “proteger la libertad, los derechos y bienestar de los ciudadanos, siendo componentes fundamentales de la Seguridad Nacional la Defensa Nacional, la Seguridad Pública y la Acción Exterior, apoyados por los Servicios de Inteligencia e Información del Estado” (Gobierno de España 2017, 16).

La descripción detalla aspectos específicos del ámbito de la seguridad, puesto que evidencia que la falta de una estrategia constituye una debilidad que afecta la estabilidad de un Estado de derecho, su accionar y su posicionamiento en el contexto internacional. De igual manera, se detallan las amenazas y los desafíos a los que se enfrenta el país. Sin embargo, lo más importante es definir los objetivos y líneas de acción estratégicas para los ámbitos de la Seguridad Nacional. En el ám-

bito de la contrainteligencia, se plantea como objetivo “adoptar medidas en la defensa de los intereses estratégicos, políticos y económicos de España para prevenir, detectar y neutralizar las agresiones encubiertas, incluidas las efectuadas desde el ciberespacio (...), y que estén dirigidas a la obtención ilegal de información” (Gobierno de España 2017, 96). Sin embargo, lo que corresponde resaltar son las líneas de acción de la contrainteligencia, relacionadas con el “reforzamiento de los órganos nacionales de inteligencia, potenciar la protección de información clasificada, e incrementar la cooperación internacional en materia de contrainteligencia, (incluyendo) las actividades de contrainteligencia en el ciberespacio” (Gobierno de España 2017).

La OTAN, de la cual España forma parte, estableció en 2015 el Centro de Excelencia de Contrainteligencia (NATO CI COE), en Cracovia (Polonia), con el objeto de “expandir las capacidades de la Alianza para incrementar la Contrainteligencia de la OTAN y mejorar la interoperabilidad”, al igual que “proporcionar conocimientos especializados integrales en materia de C.I.” (NATO 2015). Ello muestra la importancia del tema en los países que son parte de esa organización.

Cuadro de aplicación de estrategias de CI

En la tabla 1 se puede observar el nivel alcanzado por algunos países tomados de referencia en la formulación de documentos de

Tabla 1. Estrategias, normativas y control de actividades de inteligencia y contrainteligencia

| País | Estrategia de seguridad | Norma legal de Estado | Estrategia de inteligencia | Estrategia de contrainteligencia (C.I.) | Líneas de acción estratégica para C.I. | Ley de inteligencia nacional | Control legislativo especializado |
|----------------|--|-----------------------|---------------------------------|---|--|---|--|
| Estados Unidos | Actualizada hasta 2017 | Sí | Dispone. Actualizada hasta 2019 | Dispone. Actualizada hasta 2016 | Definidas | Establecida en 1947 | Desde 1970. Actualmente, las dos Cámaras del Congreso |
| España | Actualizada hasta 2017 | Sí | Enunciada | Enunciada | Definidas | Establecida en 2002 | Control directo del Congreso desde 1986 |
| Colombia | Política de Defensa y Seguridad, 2019. Plantea la formulación de estrategia. | Ejecutivo | Enunciada | Enunciada | Definidas | Establecida en 2013 | Comisión especializada de Inteligencia 2013 |
| Ecuador | Política de la Defensa Nacional del Ecuador, “Libro Blanco”. 2018 | Ejecutivo | | | Deducidas | Ministerio de Defensa Nacional presenta propuesta en 2018 | A través de la Comisión de Soberanía, Integración, Relaciones Internacionales y Seguridad Integral |

seguridad sobre contrainteligencia. Se observa el comprometimiento de algunos Estados con respecto a las estrategias mencionadas, así como el aspecto legal y de control que se ejerce sobre esta actividad en el entorno de un Estado democrático. Las evidencias permiten orientar el análisis a las necesidades particulares de cada uno de los Estados en cuanto a su aplicación o implementación. En todo caso, se debe considerar que el tratamiento de la contrainteligencia en la región latinoamericana constituye un aspecto que ha estado relegado, con la particularidad de que se trata de una actividad que impacta en la seguridad integral de un Estado democrático moderno.

Control de las actividades de contrainteligencia

La contrainteligencia constituye un elemento esencial en la seguridad de los Estados. Las experiencias negativas de la aplicación de una actividad que, por su naturaleza, exige reserva generaron distorsiones y abusos, los cuales han sido utilizados para desprestigiar el accionar de los Estados y, sobre todo, de sus organismos de seguridad. La misión tradicional de la contrainteligencia (tomar medidas contra el espionaje, el sabotaje y la subversión, y luego contra el terrorismo) permitió que se generen abusos, sobre todo porque este tipo de actividades tenían limitado control en los diferentes países.

Estados Unidos

Woods y King (2009, 170), mencionan que

los abusos por parte del FBI, la CIA y los componentes de inteligencia del Departamento de Defensa (DoD) que salieron a la

luz a mediados de la década de 1970 condujeron a un amplio marco de ley y regulación destinado a prevenir el uso indebido de los poderes de seguridad nacional.

El antecedente negativo del accionar de estos organismos de seguridad del Estado, en el caso de los EE.UU., generó una huella negativa particularmente en el continente latinoamericano. Esto, por las secuelas de mal uso y tergiversación de funciones y objetivos que se dieron, sobre todo en la época de la Guerra Fría, cuando se produjeron enfrentamientos fratricidas en los colectivos sociales. Estos fueron motivados por situaciones políticas y de desigualdad social interna, utilizada para la confrontación de grupos armados o posicionamiento ideológico extremo que aún en algunos actores se mantiene, o que es utilizado coyunturalmente.

Cabe destacar que la necesidad de integrar la funcionalidad y, por ende, el control de la contrainteligencia ha tenido un proceso de transformaciones, sobre todo en el control, como en el caso de EE.UU. El país fue afectado por el ataque terrorista en septiembre de 2001 y producto de ello se dictó la Ley de Autorización de Inteligencia para el año fiscal 2010. Esta proporcionó varias “medidas para fortalecer los niveles de supervisión de inteligencia” (DeVine 2018, 8), al igual que en el ámbito de la contrainteligencia. La formulación del Plan Estratégico del Centro Nacional de Contrainteligencia y Seguridad (2018-2022) establece entre sus propósitos que

debe ser coherente y receptivo a las prioridades de seguridad nacional y cumplir con la Constitución de los Estados Unidos, las leyes aplicables y los requisitos de supervisión del Congreso, (como constaba en el) Acta de Mejoramiento de la Contrainteligencia de 2002 (NCSC 2018, ii).

Son actividades que, como consta en la legislación correspondiente, están sujetas al control de las comisiones especializadas del Congreso.

Latinoamérica

Los sistemas de seguridad de un Estado, y en particular las actividades de inteligencia y contrainteligencia, requieren estar sujetas al control legal y funcional, para certificar su eficiencia y eficacia. La promulgación de los Libros Blancos, como expresión de las Políticas de Defensa, tenía este objetivo en la región latinoamericana. A través de su formulación, aprobación y difusión puede observarse el alcance del control de esa actividad en cada uno de los Estados.

En la región, el control de las actividades de inteligencia lo realiza el Congreso/Asamblea, algunos con órganos especializados y otros en comisiones sobre seguridad, defensa o relaciones exteriores. De esto depende no solo el control, sino la responsabilidad que asume el poder político hacia la inteligencia en cada uno de los países. Ello, a su vez, puede debilitar su funcionalidad y legitimidad, asumiendo que en este ámbito se incluye la contrainteligencia, puesto que en la región no está especificada.

La contrainteligencia constituye en esencia una actividad de absoluta legitimidad soberana de los Estados, puesto que trata u observa el accionar de actores adversos o amenazas, al igual que refleja el accionar de alianzas e instrumentos de cooperación en este ámbito. Por tanto, si no se realizan las actividades correspondientes, se evidenciaría que la actividad ha sido relegada e incluso excluida, sobre todo por desconocimiento doctrinario funcional especializado.

En Perú se establecen las funciones de la Comisión de Inteligencia en el art. 35 de las Comisiones Ordinarias del Congreso (Congreso de la República del Perú 2016). Esta a su vez tiene entre otras la facultad de “Fiscalizar el Plan Anual de Inteligencia y Solicitar un Informe Anual de actividades de Inteligencia y Contrainteligencia” (Congreso de la República del Perú 2012, art. 36.3). En Colombia, la Ley de Inteligencia establece en el art. 20, el “objeto de la Comisión Legal de seguimiento a las actividades de Inteligencia y Contrainteligencia”. Esta Comisión está conformada por ocho representantes, de los cuales dos serán “representantes de partidos y movimientos políticos que se declaren en oposición al gobierno, salvo que su decisión sea abstenerse de participar en dicha comisión” (Congreso de la República de Colombia 2013). Por su parte, Ecuador no dispone de una Ley de Inteligencia ni de una comisión especializada en la Asamblea.

El análisis presentado permite deducir el alcance de las actividades de inteligencia y de contrainteligencia en cada uno de los países descritos y la prioridad que se le asigna a esta actividad de la seguridad del Estado (Ugarte 2016). Cualquier actividad que realicen en este campo las instituciones estatales, y en particular las especializadas en el ámbito de la seguridad, podría tener un uso político partidario preponderante, cuando no se dispone de normativa legal y de un sistema de control. Lo mismo sucede si los recursos no se aportan con base en un plan de acción, que debe ser presentado y supervisado por los niveles estatales y políticos de control que requiere un Estado democrático.

Conclusiones

El ámbito de la contrainteligencia permite orientar con información las acciones sobre seguridad que deben asumir los conductores políticos de un Estado. Esto se refiere en particular a la adopción de estrategias para disminuir el efecto de los factores de riesgo o amenazas contra el convivir social de un Estado democrático. El escenario de empleo de la contrainteligencia en América Latina ha estado influenciado tradicionalmente por las amenazas (de carácter interno o externo) propias del accionar del sector defensa y del periodo de la Guerra Fría.

En el plano de acción estratégica se evidencia una evolución conceptual a partir de los casos de España, EE.UU. y Colombia, al proyectar las actividades de contrainteligencia a necesidades del Estado en un escenario de continua transformación de los factores de riesgo y amenazas. Estos no se circunscriben al ámbito de la defensa, al cual han estado tradicionalmente limitados, sino que amplían el espectro a diversos factores de carácter político, económico, tecnológico y de seguridad integral, que corresponden al plano estratégico y deben ser considerados en el accionar de la contrainteligencia.

Por lo tanto, el reto del futuro en el nivel estratégico consiste en fortalecer las instituciones existentes, así como identificar una posible necesidad de crearlas o modernizarlas. La prioridad es la capacitación integral, así como fomentar el relacionamiento y la participación en foros especializados en el escenario externo, para aportar o fortalecer experiencias. Este tipo de actividades posicionan a la contrainteligencia en todos los niveles de planificación y decisión estatal, lo que, más que políticas de orientación, permite establecer las correspondientes

estrategias de acción que logren que las instituciones responsables de la seguridad establezcan procedimientos y líneas de acción. Ello, con la finalidad de alcanzar los objetivos propuestos y de mejorar las condiciones de seguridad del Estado y sus instituciones, al igual que neutralizar el accionar de actores antagónicos a los intereses estatales. Incluso, así se generaría un positivo entorno de seguridad con organismos internacionales y países con los que se comparten intereses generales y específicos.

En el ámbito interno de las organizaciones, la contrainteligencia corresponde a todos los niveles jerárquicos del Estado, puesto que permite difundir a la vez que conocer los factores de riesgo, las amenazas y los procedimientos para neutralizarlos. En lo correspondiente a la información de la que disponen o que elaboran los organismos estatales, la actividad esencial corresponde a la clasificación y verificación de las normas de seguridad, de su proceso de elaboración, difusión y archivo. La verificación de antecedentes, del proceder de los miembros y las acciones de las instituciones requiere medidas de confianza que tienen como premisa básica las actividades de control, procedimiento permanente y requisito obvio para el desempeño o la administración de funciones personales e institucionales. Esa actividad normalmente corresponde a las entidades de control propias de un Estado democrático moderno, que disponen del apoyo estratégico de la contrainteligencia para evaluar el contexto y los intereses supranacionales relacionados con decisiones de actores que generan afectación a los Estados, con la manipulación de intereses políticos de los gobiernos de turno.

Igualmente, en el escenario interno se evalúa la coordinación e integración de los sistemas estatales a todo nivel. Es necesario priorizar en cada uno de ellos la actividad

de contrainteligencia. Esto permitirá no solo generar un conocimiento que alerte, sino la capacitación, la asignación de medios, la creación o el mejoramiento de estructuras organizativas, pero sobre todo una legislación y normativas que, además de orientar políticas públicas, prioricen las estrategias y sus líneas de acción, en lugar de los intereses de política coyuntural. Así, se alcanzará la transparencia a través del control a esta actividad. Este no debilita su accionar; genera un entorno que permite potencializar la información alineada a intereses nacionales y a la seguridad colectiva. Tal característica proporciona confianza y permite diferenciar la funcionalidad de los sistemas profesionales especializados, para que orienten su accionar hacia los intereses estatales, sobre todo los de seguridad y defensa.

Los ejemplos seleccionados de la región europea, norteamericana y latinoamericana permiten diferenciar el alcance de la contrainteligencia en un Estado moderno. Evidencian que, además de la existencia de estructuras especializadas de contrainteligencia en los organismos de seguridad, se requiere una legislación que norme su accionar y lo controle a través de organismos políticos especializados. De ese modo, se transparenta su funcionalidad, al ser una actividad necesaria para la seguridad, de carácter soberano, que defiende los intereses estatales.

Es importante fomentar el tratamiento académico de este tema, dado el desconocimiento que han generado las interpretaciones tergiversadas, que en su mayoría derivan en la discusión política e ideológica. Esta en ningún caso deja de ser fundamental en una sociedad democrática, pero mal dirigida puede conducir a un ambiente de aislacionismo, afectar la integración de los países a organizaciones internacionales y su accionar mancomunado

por intereses comunes. Ello no implica escoger la relación exclusiva con algún Estado, sino adoptar posiciones de pragmatismo real hacia escenarios que generen mejores condiciones de bienestar y seguridad.

En el ámbito estratégico, la contrainteligencia en América Latina no ha sido estudiada y mucho menos desarrollada. Esto se evidencia en la falta de estrategias y líneas de acción específicas, que generen una cultura funcional, en particular de los organismos estatales de seguridad encargados de ejecutarla.

Bibliografía

- ABIN. 2016. "Política Nacional de Inteligencia", <http://bit.ly/37hFZLS>
- Breedlove, Philip, y Margaret E. Kosal. 2019. "Emerging Technologies and National Security: Russia, NATO, & the European Theater". Hoover Institution, Winter Series. <https://hvr.co/31GLP8B>
- Bruneau, Thomas, y Steven Boraz. 2007. *Reforming Intelligence. Obstacles to Democratic Control and Effectiveness*. Estados Unidos: University of Texas Press.
- Congreso de la República de Colombia. 2013. Ley Estatutaria No. 1621/2013, de 17 de abril, por medio del cual se expiden normas para fortalecer el marco jurídico que permite a los organismos que llevan a cabo actividades de Inteligencia y Contrainteligencia cumplir con su misión constitucional y legal, y se dictan otras disposiciones.
- Congreso de la República del Perú. 2012. Decreto Legislativo No. 1141/2012, 11 de diciembre, para el Fortalecimiento y Modernización del Sistema de Inteligencia Nacional - SINA y de la Dirección Nacional de Inteligencia - DINI.

- Congreso de la República del Perú. 2016. “Reglamento del congreso de la república - Perú”, <http://bit.ly/37dasLi>
- Costa, Gino. 2009. “Desafíos políticos en la modernización democrática de la seguridad pública en América Latina”. *Woodrow Wilson International Center for Scholars*. <http://bit.ly/2vkvYHR>
- DeVine, Michael E. 2018. “Congressional Oversight of Intelligence: Background and Selected Options for Further Reform”, <https://fas.org/sgp/crs/intel/R45421.pdf>
- DOD Dictionary of Military and Associated Terms. 2019. “Terms and Definitions”, <https://www.jcs.mil/Portals/36/Documents/Doctrine/pubs/dictionary.pdf>
- Ejército Español. 2013. “Diccionario términos Militares”, <http://bit.ly/3bm6Utr>
- Ellis, Evan. 2019. “Understanding and Responding to Chinese Activities in Latin America and the Caribbean”. En *China’s Global Influence: Perspectives and Recommendations*, editado por Scott Mc Donald y Michael Burgoyne, 142–59. Honolulu: Daniel K. Inouye Asia-Pacific Center for Security Studies. <http://bit.ly/2SgmQps>
- Fernández Ferreira, Enrique Eduardo. 2019. “Evolución del concepto de seguridad. De lo local a lo global”. *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública* 6 (1): 3–22. doi.org/10.5209/cgap.64615
- Gaitan, John. 2017. “Strategic Counterintelligence: An Approach To Engaging Security Threats To American Security”. Tesis for the degree of Master of Global Security Studies, Johns Hopkins University. <http://bit.ly/2SCKV97>
- Gobierno de España. 2017. “Estrategia de Seguridad Nacional”. Imprenta Boletín Oficial del Estado.
- González, Miguel, y Manuel Betancourt. 2018. “La transformación del Ejército Nacional de Colombia: una interpretación teórica”. *URVIO. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad* 22: 70-84. doi.org/10.17141/urvio.22.2018.3093
- Harber, Justin. 2009. “Unconventional Spies: The Counterintelligence Threat from Non-State Actors”. *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence* 22: 221-236. doi.org/10.1080/08850600802698200
- Hedley, John Hollister. 2005. “Learning from Intelligence Failures”. *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence* 18: 435-450. doi.org/10.1080/08850600590945416
- Inserra, David. 2017. “Cybersecurity Beyond U.S. Borders: Engaging Allies and Detering Aggressors in Cyberspace”. Heritage Foundation. <https://heritag.org/2OJmwxv>
- Ley de seguridad Pública y del Estado - Ecuador - Registro Oficial 35/ 2009, de 28 de septiembre.
- Macartney, John. 1995. “Intelligence: What It Is and How to Use It”. En *Strategic Intelligence: Theory and Application*, editado por Douglas Dearth y Thomas Goodden. Washington, D.C.: Army War College.
- Ministerio de Defensa. 2003. “Revisión Estratégica de la Defensa 2003 (España)”, <http://www.defensa.gob.es/Galerias/defensadocs/revision-estrategica.pdf>
- Ministerio de Defensa-Colombia. 2019. “Política de Defensa y Seguridad PDS”, <http://bit.ly/37hmf1u>
- National C.I. Executive. 2016. “National Counterintelligence Strategy (USA) 2016”. The White House. <http://bit.ly/39ns9cn>

- NATO (North Atlantic Treaty Organization). 2015. "NATO Counter-Intelligence Centre of Excellence", <https://cicoe.org/>
- NATO (North Atlantic Treaty Organization). 2018. "NATO Glossary of terms and definitions". 2 de septiembre.
- NCSC (National Counterintelligence and Security Center). 2018. "National Counterintelligence and Security Center. Strategic Plan, 2018-2022", <http://bit.ly/2ODrgof>
- OEA (Organización de Estados Americanos). 2002. "Directrices sobre los Libros Blancos de Defensa". Consejo Permanente de la OEA, Comisión de Seguridad Hemisférica. OEA/Ser.G CP/doc. 3658/02
- OEA (Organización de Estados Americanos). 2003. "Conferencia especial sobre seguridad". Ser.K/XXXVIII.
- OEA (Organización de Estados Americanos). 2008. "Compromiso por la seguridad pública en las Américas". Ser_K/XLIX.1.
- OEA (Organización de Estados Americanos). 2011. "Institucionalización del Proceso Misa". Ser.K/XLIX.3.
- Rogers, Mike. 2016. "The Strategic Value of Intelligence to Confront 21st-Century Threats". The Heritage Foundation. <https://heritag.org/2OJOHwa>
- Rojas Aravena, Francisco. 1996. "Williamsburg: ¿Un giro definitivo en las relaciones hemisféricas de seguridad?". *Estudios Internacionales* 29 (114): 139-164. 10.5354/0719-3769.2011.15270
- Sistema de Seguridad Nacional -España. 2019. "Contrainteligencia", <http://bit.ly/2OIeIMk>
- The White House. 2017. "National Security Strategy of the United States of America", <http://bit.ly/2OFNhT9>
- Ugarte, Juan Manuel. 2016. "Actividad de inteligencia en América Latina: características, fortalezas, debilidades, perspectivas de futuro". Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos.
- Van Cleave, Michelle. 2007. "The Question of Strategic Counterintelligence What Is It, and What Should We Do About It?". *Unclassified Studies in Intelligence*. <http://bit.ly/2Sig5ng>
- Woods, Michael, y King William. 2009. "An Assessment of the Evolution and Oversight of Defense Counterintelligence Activities". *Journal of National Security Law & Policy* 3: 169-219.
- Yarger, Harry R. 2006. "Strategic Theory for the 21st Century: The Little Book on Big Strategy", <http://bit.ly/37hGVQo>.