



Contrainteligencia

URVIO

Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad

Red Latinoamericana de Análisis de Seguridad y Delincuencia Organizada (RELASEDOR)
y FLACSO Sede Ecuador

ISSN 1390-4299 (en línea) y 1390-3691 - Enero 2020 - No. 26

URVIO está incluida en los siguientes índices, bases de datos y catálogos:

- Emerging Sources Citation Index (ESCI). Índice del Master Journal List de Thomson Reuters.
- SciELO Ecuador. Biblioteca electrónica.
- Redalyc. Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal.
- ERIH PLUS, European Reference Index for the Humanities and the Social Sciences. Índice de referencias.
- JournalTOCS. Base de datos.
- Directory of Research Journals Indexing (DRJI). Directorio.
- Actualidad Iberoamericana. Índice internacional de revistas.
- CLASE, Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades. Base de datos bibliográfica.
- Directorio LATINDEX, Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal.
- DIALNET, Universidad de La Rioja. Plataforma de recursos y servicios documentales.
- EBSCO. Base de datos de investigación.
- FLACSO-ANDES, Centro digital de vanguardia para la investigación en ciencias sociales - Región Andina y América Latina - FLACSO, Ecuador. Plataforma y repositorio.
- REDIB, Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico. Plataforma.
- MIAR (Matriz de Información para el Análisis de Revistas). Base de datos.
- LatAm Studies. Estudios Latinoamericanos. Base de datos.
- Google académico. Buscador especializado en documentación académica y científica.



URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad
Número 25, enero 2020
Quito - Ecuador

ISSN 1390-4299 (en línea) y 1390-3691

URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad, es una publicación electrónica semestral de FLACSO, sede Ecuador, fundada en el año 2007. La revista constituye un espacio para la reflexión crítica, el debate, la actualización de conocimientos, la investigación y la consulta sobre temas vinculados con la seguridad, el delito organizado, la inteligencia y las políticas públicas sobre seguridad en la región.

Disponible en:

<http://revistas.flacsoandes.edu.ec/index.php/URVIO>

<http://www.flacsoandes.org/urvio/principal.php?idtipocontenido=13>

Información estadística sobre tasas de aceptación e internacionalización en Urvio #26

- Número de trabajos recibidos: 9 manuscritos.
- Número de trabajos aceptados publicados: 7.
- Índice de aceptación de manuscritos: 77,77%
- Índice de rechazo de manuscritos: 33,33%.
- Número de revisores internacionales: 20
- Número de revisores nacionales: 1
- Número total de revisores por países: 6 (Argentina, México, Chile, España, Perú y Ecuador).
- Internacionalización de autores: 5 países (Argentina, Ecuador, España, Perú y México).

Redes sociales

 @revistaurvio

 @revista_URVIO

 Blog: <https://revistaurvio.wordpress.com/>

 Academia.edu: <https://flacso.academia.edu/RevistaUrvio>



FLACSO
ECUADOR



RELASEDOR
*Red Latinoamericana de Análisis de Seguridad
y Delincuencia Organizada*

El Comité Editorial de URVIO decidirá la publicación o no de los trabajos recibidos, sobre los cuales no se comprometerá a mantener correspondencia. Los artículos serán sometidos a la evaluación de expertos mediante el sistema de doble ciego. Las opiniones y comentarios expuestos en los trabajos son de responsabilidad estricta de sus autoras y autores, y no reflejan la línea de pensamiento de FLACSO, sede Ecuador. Los artículos publicados en URVIO son propiedad exclusiva de FLACSO, sede Ecuador. Se autoriza la reproducción total o parcial de los contenidos siempre que se cite como fuente a URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad.

Editor Jefe (Editor in Chief)

Dr. Fredy Rivera Vélez, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede Ecuador

Editor Asociado (Associate Editor)

- Dra. Grace Jaramillo, University of British Columbia, Canadá.
- Mg. Liosday Landaburo Sánchez, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede Ecuador.

Asistente Editorial (Editorial Assitant)

Mg. Martin Scarpacci, Universidad Federal de Río de Janeiro, Brasil

**Consejo Científico Internacional
(International Scientific Council)**

- Dra. Adele Norris, University of Waikato, Nueva Zelanda.
- Dr. Alejandra Otamendi, Universidad de Buenos Aires, Argentina.
- Dr. Gustavo Díaz Matey, Universidad Complutense de Madrid, España.
- Dra. Sara Makowski Muchnik, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, México.
- Dr. Marco Cepik, Universidad Federal de Rio Grande do Sul (UFRGS), Brasil.
- Dra. Julia Pulido Gragera, Universidad Europea de Madrid, España.
- Dr. Markus Gottsbacher, Universidad de Viena, Austria.
- Dr. Andrés de Castro García, University of Kurdistan Hewler, Iraq.
- Dr. Daniel Pontón, Instituto de Altos Estudios Nacionales, Ecuador.
- Dr. Haluk Karadag, Universidad de Baskent, Turquía.

**Consejo Internacional de Revisores
(International Review Board)**

- Dr. Geoffrey Pleyers, Universidad de Lovaina, Bélgica.
- Dr. Marco Méndez, Universidad Nacional de Costa Rica, Costa Rica.
- Dra. Karina Mouzo, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Universidad de Buenos Aires, Argentina.
- Dr. Cristián Doña-Reveco, University of Nebraska at Omaha, Estados Unidos.
- Dra. Ana J. Bengoa, Universidad de Valparaíso, Chile.
- Dra. Gracia M. Imberton, Universidad Autónoma de Chiapas, México.
- Dr. Guillem Colom, Universidad Pablo de Olavide, España.
- Dr. Carlos Brito, Universidad Complutense de Madrid, España.
- Mg. Nicolás Alvarez, Center for Higher National Studies, Ministry of Defense, Uruguay.
- Dr. Lester Cabrera, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Ecuador.
- Dr. Iván Poczynok, Universidad de Buenos Aires, Argentina.

- Dra. Carolina Sancho, Universidad Autónoma de Chile, Chile.
- Dra. Ainhoa Vázquez, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México.
- Dra.(c) Nelly E. Reséndiz, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México.
- Dr.(c) Daniel Sansó-Rubert, Universidad de Santiago de Compostela, España.
- Dra. Laura Loeza, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México.
- Dra. María Eva Muzzopappa, Universidad Nacional de Río Negro, Argentina.
- Dra. Rut Diamint, Universidad Torcuato Di Tella, Argentina.
- Dra.(c) Liudmila Morales Alfonso, Universidad de Salamanca, España.
- Dr. Juan Antonio Rodríguez, Universidad de los Andes, Venezuela.
- Dra(c). Viviana García Pinzón, Universidad de Marburg, Alemania.
- Dra. Jenny Torres Olmedo, Escuela Politécnica Nacional, Ecuador.
- Dra. Tania Rodríguez Morales, Universidad de Santo Tomás, Colombia.
- Dra. Alma Trejo Peña, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México.
- Dr. Juan Carlos Sandoval, Universidad de Alicante, España.
- Dra. Alice Martini, Scuola Superiore Sant'Anna, Italia.
- Dra. Evelyn Louyse Godoy Postigo, Universidade Federal de São Carlos, Brasil.
- Dr. Pedro Díaz Polanco, Universidad Austral, Chile.
- Dr. Freddy Crespo, Universidad de los Andes, Venezuela.
- Dra. Rita Gradañlle Pernas, Universidad de Santiago de Compostela, España.
- Mg. Alejandro Romero Miranda, Universidad La República, Chile.
- Dr. Sergio Gabriel Eissa, Universidad de Buenos Aires, Argentina.
- Dr. Luis Ignacio García Sigman, Universidad de Belgrano, Argentina.
- Dr(c). Luiz Coimbra, Organización de Estados Americanos (OEA), Estados Unidos.
- Dra. Beverly Estela Castillo Herrera, Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua.
- Dr. Sergio Salazar Araya, Universidad de Costa Rica.
- Dra. Mariana Albuquerque Dantas, Universidade Federal Rural de Pernambuco, Brasil.
- Dr. Johan Avendaño Arias, Universidad Nacional de Colombia.
- Dra. Roberta Camineiro Baggio, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil.
- Dra. María Eugenia Suárez de Garay, Universidade de Guadalajara, México.

• **Redes y Consejo Técnico**

• **(Social Media and Technical Board)**

- - Mg. Gabriela Ríos, Escuela Superior Politécnica del Litoral (ESPOL), Ecuador.

• **Edición de estilo**

- - Alas Letras Consultoría Académica

• **Imagen de portada y carátulas**

- - Ileri Ceja Cárdenas y Martín Scarpacci

• **Diagramación**

- - Departamento de Diseño - FLACSO, sede Ecuador

• **Consulta sobre envío de artículos:**

• revistaurvio@flacso.edu.ec

• **Dirección**

• FLACSO, sede Ecuador

• Calle Pradera E7-174 y Av. Diego de Almagro.

• Quito, Ecuador

• www.flacso.edu.ec

• Telf.: (593 2) 2946800, extensión 3673

URVIO

Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad

Red Latinoamericana de Análisis de Seguridad y Delincuencia Organizada (RELASEDOR)
y FLACSO Sede Ecuador

ISSN 1390-4299 (en línea) y 1390-3691 - Enero 2020 - No. 26

Tema central

- Consideraciones de contrainteligencia en la formulación de estrategias de seguridad:
utopía o evolución pragmática 8-23
Jaime Castillo-Arias
- Sin lugar para la contrainteligencia militar en Argentina:
análisis jurídico de un posible vacío legal 24-36
Gerardo Tripolone
- Inteligencia y contrainteligencia militar frente a fallos y desafíos. El caso de Culiacán,
México (2019) 37-56
Paloma Mendoza-Cortés
- Orígenes y evolución de la subversión y la contrainteligencia en el Perú,
1958-2015 57-71
Andrés Gómez de la Torre Rotta y Arturo Medrano Carmona

Misceláneo

- Migración internacional y cambio climático:
conexiones y desconexiones entre México y Centroamérica 73-92
Rodolfo Casillas R.
- Espionaje y competitividad: la industria automotriz alemana en
el juego comercial moderno de China 93-103
Daniel F. Crespo-Pazmiño

Estudios Globales

- Corrupción en la democracia española. Una aproximación desde
los aspectos criminales y políticos 105-122
Julia Pulido-Gragera y Daniel Sansó-Rubert Pascual
- Política editorial 123-130

URVIO

Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad

Red Latinoamericana de Análisis de Seguridad y Delincuencia Organizada (RELA SEDOR)
y FLACSO Sede Ecuador

ISSN 1390-4299 (en línea) y 1390-3691 - Enero 2020 - No. 26

Central topic

- Counterintelligence Considerations in the Formulation of Security Strategies:
Utopia or Pragmatic Evolution 8-23
Jaime Castillo-Arias
- No Place for Military Counterintelligence in Argentina:
Analysis of a Possible Legal Gap 24-36
Gerardo Tripolone
- Fails and Challenges of Military Intelligence and Counterintelligence:
Culiacan, Mexico (2019) as Case Study 37-56
Paloma Mendoza-Cortés
- Origins and Evolution of Subversion and Counterintelligence
in Peru, 1958-2015 57-71
Andrés Gómez de la Torre Rotta y Arturo Medrano Carmona

Miscellaneous

- International Migration and Climate Change: Connections and Disconnections
between Mexico and Central America 73-92
Rodolfo Casillas R.
- Espionage and Competitiveness: The German Automotive Industry
in China's Modern Commercial Game. 93-103
Daniel F. Crespo-Pazmiño

Global Studies

- Corruption in Spanish Democracy. An approach since criminal
and political aspects 105-122
Julia Pulido-Gragera y Daniel Sansó-Rubert Pascual
- Política editorial. 123-130



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/XLIX.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/XLIX.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://herit.ag/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>.

Sin lugar para la contrainteligencia militar en Argentina: análisis jurídico de un posible vacío legal

No Place for Military Counterintelligence in Argentina: Analysis of a Possible Legal Gap

Gerardo Tripolone¹

Recibido: 2 de octubre de 2019

Aceptado: 28 de noviembre de 2019

Publicado: 31 de enero de 2020

Resumen

La legislación argentina establece cuatro actividades para el Sistema de Inteligencia Nacional: inteligencia nacional, contrainteligencia, inteligencia criminal e inteligencia estratégico militar. La Dirección Nacional de Inteligencia Estratégico Militar (DINIEM), dependiente del Ministerio de Defensa, es la encargada de realizar la última tarea nombrada, mientras que la ley coloca a cargo de la Agencia Federal de Inteligencia la producción de contrainteligencia. El objetivo de este artículo es abordar un problema jurídico que no ha sido tratado por la literatura especializada: la falta de regulación precisa de la contrainteligencia militar, actividad que no encuentra un lugar claro en la legislación. Mediante decretos del Poder Ejecutivo, la tarea es llevada adelante por la DINIEM, al menos parcialmente, lo cual tensiona la legislación de defensa nacional, que veda el involucramiento de las Fuerzas Armadas en asuntos internos del Estado, en especial en tareas de inteligencia. La metodología empleada es la propia de la ciencia jurídica, pero atendiendo al contexto histórico-político de la normativa que se analiza. Se concluye que la legislación nacional ha habilitado un margen de discrecionalidad en el Poder Ejecutivo, que permite asignar la función de contrainteligencia militar a más de un organismo, con todos los problemas que esto genera.

Palabras clave: contrainteligencia militar; defensa nacional; derecho; fuerzas armadas; seguridad interior; servicios de inteligencia

Abstract

The legislation of Argentina establishes four activities for the National Intelligence System: national intelligence, counterintelligence, criminal intelligence and, at least, military-strategic intelligence. The Direction on National Military-Strategic Intelligence (DINIEM), under the

¹ Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y Universidad Nacional de San Juan, Argentina, gerardo.tripolone@gmail.com,  orcid.org/0000-0002-6969-9847



Ministry of Defense, produces the military-strategic intelligence, while the Federal Intelligence Agency produces counterintelligence. The aim of this paper is to study a legal problem that has not been addressed in literature: the lack of regulation on military counterintelligence, which has no place in the national legislation. The executive branch has decided that the DINIEM carries out at least part of the military counterintelligence activities. This decision enables a military office to carry out an intelligence task inside the State, something that stresses the legal limits of the operations of Armed Forces. The methodology of legal science is used to analyze the problem, but taking into account the historical and political context of the legislation. It is concluded that the legislation allows the executive branch to decide discretionally about the appointed office to develop military counterintelligence.

Keywords: armed forces; intelligence agency; internal security; law; military counterintelligence; national defense

Introducción

La legislación argentina establece cuatro actividades para el Sistema de Inteligencia Nacional (SIN) (art. 2 de la Ley de Inteligencia Nacional 25520/01, a partir de ahora LIN, modificada por la Ley de Creación de la Agencia Federal de Inteligencia 27126/15, a partir de ahora LAFI): I. inteligencia nacional; II. contrainteligencia; III. inteligencia criminal y IV. inteligencia estratégico militar (IM).

Las dos primeras son actividades que recaen exclusivamente sobre la Agencia Federal de Inteligencia (AFI), mientras que la tercera se reparte entre esta y el Ministerio de Seguridad (MinSeg). Por último, el Ministerio de Defensa (MinDef) debe proveer a la cuarta.

El organismo creado por la LIN para llevar a cabo esa última tarea es la Dirección de Inteligencia Estratégico Militar (DINIEM), que está subordinada al MinDef, pero que reporta a la AFI (art. 10 LIN). Los productos de inteligencia de la DINIEM, junto con los de la Dirección de Inteligencia Criminal (DINICRI), dependiente del MinSeg, más los productos de contrainteligencia y demás que genera la AFI, conforman la inteligencia nacional.

El problema que se suscita es que la contrainteligencia militar (CIM) no encuentra un lugar claro en la LIN. No hay ninguna mención a la “contrainteligencia estratégico-militar” en ella ni en los decretos del Poder Ejecutivo Nacional (PEN). Esto no sucede en la legislación de países como Chile, Uruguay, Colombia y Venezuela.² El artículo 10 de la LIN establece que

los organismos de inteligencia de las Fuerzas Armadas tendrán a su cargo la producción de la inteligencia estratégica operacional y la inteligencia táctica necesarias para el planeamiento y conducción de operaciones militares y de la inteligencia técnica específica.

² Chile: Ley 19974 (artículo 20, énfasis añadido). “La inteligencia militar es una función que corresponde exclusivamente a los servicios de inteligencia de las Fuerzas Armadas y a la Dirección de Inteligencia de Defensa del Estado Mayor de la Defensa Nacional. *Comprende la inteligencia y la contrainteligencia* necesaria para detectar, neutralizar y contrarrestar, dentro y fuera del país, las actividades que puedan afectar la defensa nacional. Excepcionalmente, dentro de las funciones de policía que le corresponden a la autoridad marítima y a la aeronáutica, la inteligencia naval y la aérea podrán realizar el procesamiento de información de carácter policial que recaben. La conducción de los servicios de inteligencia militar corresponde al mando de las instituciones de las cuales dependen”. Uruguay: Ley 19696, artículos 9.B y 11.G, este último sobre la Secretaría de Inteligencia Estratégica del Estado. Colombia: Ley 1621, que regula la inteligencia y contrainteligencia, haciendo recaer ambas funciones en el ámbito de sus competencias, sobre las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional (art. 3). Venezuela: Decreto 6067 de 2008, que regula las actividades de inteligencia y contrainteligencia.

No menciona la CIM. La contrainteligencia (en general) solo figura, además de en el artículo 2.2, en el 13.3, como función exclusiva de la AFI. La pregunta es si la contrainteligencia (en general) comprende a la CIM. De ser así, la legislación estaría desarticulando la actividad de IM y CIM, dividiéndola en dos organismos que, aunque forman parte del SIN, tienen dependencias distintas.

El decreto 1311/15 ofreció, públicamente, una pauta clara durante un breve tiempo. Contenía siete anexos que reglamentaban distintos aspectos del SIN. El primero de ellos, la Nueva Doctrina de Inteligencia Nacional (DIN), es el único que permanece vigente. En mayo de 2016, el presidente Mauricio Macri dictó el decreto 656/16, que derogó los anexos II a VII. Entre las normas derogadas está la que creó una Dirección Operacional de Contrainteligencia (art. 44, anexo II del dec. 1311/15), cuyas funciones incluían la producción de CIM (art. 46.c, anexo II del dec. 1311/15). Esta Dirección se hallaba bajo la órbita de la AFI, como puede verse en el gráfico del anexo III del decreto 1311/15 y en los artículos citados del anexo II. Con la derogación de ambos anexos, solo queda la DIN como norma pública dictada por el PEN para determinar quién lleva adelante la CIM.

Sin embargo, la solución de la DIN no es tan clara. Establece que la AFI tiene como función la producción de contrainteligencia (en general) a través de dos medios (folios 25-26). El primero es la recolección, sistematización y análisis de información relativa al despliegue de actividades de inteligencia de individuos, grupos u organismos nacionales o extranjeros. Al parecer, esta actividad la desarrolla la AFI por sí misma. El segundo es la formulación y remisión de los protocolos funcionales a la DINIEM y la DINICRI,

con el fin de llevar a cabo las actividades de contrainteligencia defensivo-militar y contrainteligencia criminal. En este caso, la AFI le remite los protocolos para que esos organismos, dependientes del MinDef y del MinSeg, respectivamente, lleven adelante ciertas tareas de contrainteligencia.

El punto 1 se adecua claramente a la legislación del Congreso Nacional. Por el contrario, podrían generarse dudas sobre el punto 2, que habilita al MinDef a realizar tareas de CIM. Aunque razones lógicas y operativas permitirían sostener que la CIM debe ser llevada a cabo por la DINIEM, esta idea debe enfrentarse a dos cuestiones importantes: a) la legislación sobre inteligencia nacional, que parece vedar esta actividad y b) la legislación sobre defensa nacional (ley de Defensa Nacional 23554/88, a partir de ahora LDN), que impide a las Fuerzas Armadas Argentinas (FFAA) realizar tareas de inteligencia interna (art. 15 LDN). A ello se suma la clara distinción entre asuntos de seguridad interna y de defensa nacional que, además de la LDN, establece la Ley de Seguridad Interior 24059/91 (a partir de ahora LSI).

Mientras que la separación de ambas actividades podría ser un obstáculo operativo importante (la DINIEM se encargaría de producir IM, pero no CIM), la realización conjunta tensionaría el acuerdo fundador del retorno de la democracia sobre la no participación de las FFAA en asuntos internos, menos aún en cuestiones de inteligencia, lo que ha traído problemas incluso en el siglo XXI (Tello y Spota 2015; Muzzopappa 2017).

El objetivo de este artículo es abordar la problemática desde una perspectiva jurídica. Se busca determinar, desde un punto de vista legal, la competencia sobre la CIM, es decir, si es tarea de la AFI o de la DINIEM.

Se trata de un análisis que aspira a describir el derecho y determinar sus consecuencias jurídicas. Sin embargo, se toma en cuenta el contexto histórico y político en que se sancionó la legislación y se emitieron los decretos, algo importante para el abordaje de problemáticas jurídico-constitucionales (Rossetti 2016).

El tratamiento del problema desde esta perspectiva es importante por dos razones: primero, por la falta de claridad de los materiales jurídicos, los cuales no permiten reconocer las consecuencias jurídicas del sistema normativo. En segundo lugar, por la falta de atención del derecho a los asuntos militares y, sobre todo, de inteligencia. Esto ha producido un vacío en la literatura sobre la problemática.

Para tratar el tema, se comienza con una explicación más detallada de las actividades del SIN y se explicita la posibilidad de una laguna jurídica con respecto a la CIM.

El SIN y sus actividades

Según el art. 2.5 de la LIN, el SIN es el “conjunto de relaciones funcionales de los organismos de inteligencia del Estado Nacional”. Hasta el año 2015, la Secretaría de Inteligencia, dependiente del PEN, era el órgano máximo del SIN. A partir de la LAFI, este lugar lo ocupa la AFI, que depende también del presidente. Las actividades que desarrolla el SIN son las siguientes:

Inteligencia Nacional: consiste en la “obtención, reunión, sistematización y análisis de la información específica referida a los hechos, riesgos y conflictos que afecten la Defensa Nacional y la seguridad interior de la Nación (art. 2.1, modificado por la LAFI).

Este texto expresa la misión general del SIN, la cual abarca la defensa nacional y la seguridad interior. La LAFI modificó la última frase del inciso citado. La ley de 2001 hablaba de “seguridad exterior e interior de la nación”, mientras que la disposición vigente menciona “Defensa Nacional y seguridad interior de la Nación”. De ese modo, se ha salvado una posible incoherencia normativa. El término “seguridad exterior” (que es ajeno a la legislación sobre defensa nacional) podría haberse entendido de forma más amplia que el de “defensa nacional”, lo que permitía extender el marco de actuación de la IM. Por ejemplo, permitía entender que el narcotráfico es una amenaza a la “seguridad exterior” (aunque no a la defensa nacional) y, por tanto, la IM debería dedicarse a esa tarea.

La definición del concepto de defensa nacional debe quedar circunscripta a la LDN de 1988. Hay una pauta central de interpretación jurídica que determina que, ante términos iguales, debe dársele significado equivalente, salvo que esto lleve a resultados absurdos o contrarios al derecho (Chiassoni 2011, 89 y ss.). Teniendo en cuenta que la LDN define defensa nacional y es ley especial sobre el tema, es a ella a la que hay que remitirse.

El objetivo de la inteligencia nacional es elaborar un “diagnóstico situacional general” de la defensa nacional y la seguridad interior, tal cual lo establece la DIN (folio 19-20). Es decir, más allá de la separación de la legislación entre los ámbitos de la seguridad interior y de la defensa nacional, que también hace explícitamente la DIN, hay un punto donde deben confluir para que el PEN tenga una evaluación comprensiva de las amenazas internas y externas. Esta es tarea de la AFI: contrainteligencia, cuyo propósito es “evitar actividades de inteligencia de actores que re-

presenten amenazas o riesgos para la seguridad del Estado Nacional”.

La tarea básica de la contrainteligencia consiste en evitar que la información que el Estado desea preservar sea conocida por quienes no deberían saberla. El imaginario literario y cinematográfico la relaciona con la identificación y el apresamiento de espías enemigos. Sin embargo, el contraespionaje, aunque es una de sus tareas, no es la única. No solo el factor humano puede amenazar la información relativa a la defensa nacional y la seguridad interior, sino también factores tecnológicos. La ciberguerra constituye, sin dudas, la variable más amenazante y el desafío más importante para la contrainteligencia.

La DIN también distingue la contrainteligencia de la seguridad institucional. La contrainteligencia realiza dos actividades. La primera es la producción de conocimientos sobre las actividades que realizan grupos, organismos o individuos, nacionales o extranjeros, que operan dentro o fuera del país, y que pueda afectar la seguridad o la defensa nacional. La segunda es la generación de mecanismos que eviten la actividad de inteligencia de actores públicos o privados considerados amenazas o riesgos para el país. Ambos puntos deben distinguirse de la seguridad institucional, la cual está constituida por las acciones para evitar que se afecten las tareas de inteligencia, resguardando los dispositivos e información del SIN.

Como afirman Moravej y Díaz (2007, 2-3), la contrainteligencia solo provee información a quienes deben decidir cómo asegurar, mediante acciones tendientes a ello, la actividad de inteligencia frente a personas o Estados. Es por esto que los agentes de contrainteligencia (y de inteligencia en general) solo cuentan con la persuasión y no con me-

didadas coactivas, las cuales recaen sobre las fuerzas de seguridad o militares y sus autoridades civiles. El problema es, obviamente, cuáles son las actividades que deben llevar a cabo estos agentes para producir la información adecuada.

Según el art. 2.3 de la LIN, la inteligencia criminal refiere a la producción de inteligencia concerniente a hechos que “afecten la libertad, la vida, el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías y las instituciones del sistema representativo que establece la Constitución Nacional”.

Enunciada de esa forma, abarcaría prácticamente la totalidad de la inteligencia nacional descrita en el inciso 1 del artículo 2. Sin embargo, la LAFI reformó el artículo 8.2 de la LIN, para establecer que a este tipo de inteligencia le competen las “problemáticas delictivas complejas de relevancia federal”, tal como el terrorismo, atentados al orden constitucional, narcotráfico, trata de personas, tráfico de armas y ciberseguridad. Se entiende por Inteligencia Estratégica Militar, conocida como IM,

a la parte de la Inteligencia referida al conocimiento de las capacidades y debilidades del potencial militar de los países que interesen desde el punto de vista de la defensa nacional, así como el ambiente geográfico de las áreas estratégicas operacionales determinadas por el planteamiento estratégico militar (art. 2.4 LIN).

La DINIEM se concentra en las capacidades y debilidades de países que interesan al sistema de defensa, y en la geografía y áreas estratégicas. La pregunta de este artículo refiere a las tareas de CIM: ¿forman parte de la misión reconocida en el art. 2.4, a cargo de la DINIEM o en el 2.2, que lleva adelante la AFI?

Si la respuesta se decanta por la DINIEM, puede estarse violando el principio de competencias, que indica que los órganos del Estado solo están facultados para hacer aquello que la ley precisa.³ Optar por la AFI supondría separar la IM de la CIM, algo problemático desde el punto operativo y también jurídico. En definitiva, la pregunta es si la CIM es una actividad que, por ser de contrainteligencia, está comprendida dentro de la contrainteligencia en general; o si bien, por ser parte de la IM, está dentro de esta.

Las posibilidades del PEN de superar el Congreso

Con base en el texto de la LIN, con la reforma de 2015, la CIM no recae en la DINIEM. No hay un precepto que lo establezca y, por el principio de competencias recién nombrado, no debería ejercer estas actividades. Esto salvo que se incluya en la zona de reserva de la administración, sobre todo teniendo en cuenta que estamos frente a potestades militares regidas por la cláusula de comandante en jefe de la CN (art. 99.12). Dicha cláusula, como se analizó en otro trabajo (Tripolone 2018a), habilita (se quiera o no) a ampliar las facultades del PEN en asuntos militares, tal como ha sido postulado por cierta la literatura constitucional en Estados Unidos y Argentina.

Ahora bien, tampoco hay cláusulas legales que coloquen de forma expresa a la CIM a cargo de la AFI o de otro organismo del SIN. La cuestión es determinar si la CIM es una especie del género contrainteligencia o una especie del género IM. En ambos casos,

³ Algo que, a su vez, también puede tener una excepción en la idea de “zona de reserva de la administración” (Cassagne 2008, 93; Sáenz 2019, 686-687).

la respuesta parece ser acertada desde el uso del lenguaje común y técnico sobre la inteligencia. Hay, entonces, un supuesto genérico (la actividad de CIM) que no halla regulación jurídica clara.

Las normas jurídicas analizadas son llamadas “ordinarias”, esto es, correlacionan competencias estatales con prohibiciones, permisiones u obligaciones. Atribuyen, por caso, la inteligencia criminal a cierto órgano y, de esa forma, la excluyen de las potestades de otros. El problema es la ausencia de una atribución concreta con respecto a la CIM, que es un supuesto abstracto jurídicamente relevante, pero que no encuentra regulación en ese ámbito. Esto se conoce en derecho como laguna normativa ordinaria (Chiassoni 2011, 217).

La DIN de 2015 se decidió por recorrer una senda a mitad de camino entre dejar la CIM en manos de la AFI o de la DINIEM. Toda tarea de contrainteligencia será llevada adelante por la AFI. Sin embargo, también estableció que la AFI formulará y remitirá “los protocolos funcionales a la DINIEM [...] con el fin de llevar a cabo las actividades de contrainteligencia defensivo-militar” (Poder Ejecutivo Nacional de Argentina 2015, 26). Es decir, la AFI establece los protocolos, pero la actividad de contrainteligencia defensivo-militar la llevaría adelante la DINIEM.

La decisión por la AFI para el dictado de los protocolos podría deberse, como hipótesis, a la búsqueda de evitar que efectivos de las FFAA realicen tareas de contrainteligencia mediante protocolos elaborados autónomamente. Teniendo en cuenta que esta actividad es desarrollada principalmente, aunque no de forma exclusiva, fronteras adentro, es posible pensar que la DIN buscó limitar el campo de actuación de las FFAA en sus tareas de contrainteligencia. Sin embargo, las tareas

de producción de CIM serán llevadas por la DINIEM, según el decreto, lo cual supone la “recolección, sistematización y análisis de información relativa al despliegue y actividades de inteligencia de individuos, grupos u organismos nacionales o extranjeros”.

Lo central es tener bien presente que esa distribución de competencias proviene de una decisión del PEN, la cual podría variar a simple voluntad del presidente. Podría, por ejemplo, decidirse que todo (protocolos y producción de CIM) quede en manos de agentes de las FFAA, a través de la DINIEM. En países como Alemania, Italia y Francia la labor de inteligencia y contrainteligencia exterior son llevadas a cabo por un mismo órgano y recae sobre agencias de las fuerzas armadas. La IM y la CIM se visualizan como tareas que necesitan complementarse, por lo que no deberían separarse en dos organismos.

Del mismo modo, la Agencia Central de Inteligencia de Estados Unidos (CIA, por sus siglas en inglés) está encargada de producir inteligencia sobre asuntos de seguridad nacional. La CIA se dedica a la inteligencia exterior, mientras que la Oficina de Inteligencia Federal (FBI, por sus siglas en inglés), de la inteligencia interior. Entre las funciones de la CIA está la contrainteligencia. Por eso el “*spy game*” de la Guerra Fría entre Washington y Moscú lo montó la CIA, tanto por su penetración en la URSS como por su labor para detectar espías soviéticos dentro de Estados Unidos (Prados 2007, 328-330). Fue el presidente Ronald Reagan quien estableció, mediante la orden ejecutiva 12333, la posibilidad de que la CIA realice tareas de contrainteligencia también dentro de las fronteras estatales, siempre en coordinación con el FBI.

Surge aquí, nuevamente, el problema que plantean Bruneau y Boraz (2007, 7): el de la

tensión entre efectividad y control de los organismos de inteligencia. La efectividad aumenta en la medida en que las cuatro acciones adscritas al concepto de inteligencia (recolección de información, su análisis, contrainteligencia y acciones encubiertas, esta última en duda) se llevan a cabo en conjunto. No obstante, en el caso argentino, permitiría (o supondría) el involucramiento de las FFAA en tareas como la contrainteligencia, que debe llevarse a cabo dentro del Estado, al menos en parte, algo que ha querido evitarse desde el retorno de la democracia.

El muro entre defensa nacional y seguridad interior

El artículo 15 de LDN establece que “las cuestiones relativas a la *política interna* del país no podrán constituir en ningún caso hipótesis de trabajo de organismos de inteligencia militares” (énfasis añadido). Esta disposición forma parte del cambio de paradigma que se dio con la LDN en relación con la estricta separación entre asuntos de seguridad interior y de defensa nacional (art. 2 LDN). La literatura sobre el tema es amplia y los debates no están cerrados. López (1994), DerGhougassian (2008), Sain (2010), Pion-Berlin y Ugarte (2013), Diamint (2014), Lafferriere y Soprano (2015), entre otros autores, coinciden en que la separación de ambas esferas constituyó un avance en el control civil de las FFAA. La temática es tratada también por Tokatlian (2017) y Tokatlian, Sain y Montenegro (2018), en el contexto de debates sobre la militarización de la seguridad interior, en especial en la guerra contra el narcotráfico. Por su parte, Magnaghi (2013) y Jaunarena (2016a, 2016b) son autores que desafían ese consenso, al postular la

necesidad de disolver la distinción entre defensa nacional y seguridad interior.

En la inteligencia militar, el artículo 15 de la LDN quebró una constante en el siglo XX: las FFAA realizaban tareas de inteligencia en asuntos internos porque el enemigo era, bajo la Doctrina de la Seguridad Nacional, también (o principalmente) interno. Sin embargo, la cláusula es ambigua. El concepto de “cuestiones relativas a la política interna” es realmente difícil de definir.

En primer lugar, por la pérdida de distinción entre asuntos internos y externos. La edad global representa “la desaparición de la distinción política fundamental entre interno y externo” (Galli 2002a, 129-130; 2002b, 77-78; 2013, 59). Los espacios y bienes compartidos, las migraciones, los desafíos ambientales y de salud, el comercio mundial, los medios de comunicación, el terrorismo y el crimen organizado trascienden los límites estatales (Bethlehem 2014, 18). El desarrollo de la aviación y la comunicación por internet u otras de las “nuevas tecnologías” disuelve la distinción entre problemas locales y problemas internacionales (Kissinger 2015, 356). Los nuevos criterios espaciales de la globalización impactan en asuntos de seguridad internacional e inciden en el tema tratado.

Carl Schmitt fue uno de los primeros autores que vio este proceso desde sus inicios, como se ha analizado en otro texto (Tripolone 2018b). Las antiguas limitaciones espaciales que el Estado moderno imponía en la guerra se han perdido, generando una “guerra civil internacional”. Esto ha sido ampliamente abordado por Schmitt (1938, 518; 1943, 669; 1962, 96), Jünger (1996, 82, 104), Nolte (1995; 1996) y, de manera más actual, Traverso (2009) y Agamben (2017). Las mutaciones en la espacialidad política impactan

decisivamente en las nuevas formas de guerra y, por tanto, en las nociones arraigadas sobre inteligencia interior y exterior.

Pero la pérdida de distinción no es lo único problemático a la hora de interpretar las normas jurídicas comentadas. Suponiendo que existen cuestiones del todo internas (y es posible sostenerlo racionalmente), lo que sea “político” es otro gran problema. Por tomar un ejemplo, la inteligencia sobre las candidaturas de algún partido político constituyen cuestiones que le están vedadas a la IM (de hecho, como sostiene la LIN, le están vedadas a todos los órganos del SIN). Sin embargo, una agrupación que se presenta como partido político, pero que tiene fines de atentar contra el orden constitucional, ¿es un tema de “política interna”? Si tiene conexiones con un Estado enemigo, ¿es un tema exclusivo de seguridad interior?

El problema es evidente: para saber si son grupos que pueden afectar la defensa nacional, primero hay que realizar tareas de inteligencia sobre ese grupo. Esto habilitaría una discrecionalidad bastante grande del PEN o de los órganos del SIN, que a veces actúan de forma autónoma (para el caso de la IM, véase Muzzopappa 2017). Basta con que se considere a alguna agrupación opositora como posible amenaza para que comience a producirse inteligencia sobre ella, incluso de IM, si se la considera amenaza exterior.

El muro agrietado

Luego del intento de copamiento del cuartel de La Tablada, en 1989, por parte del Movimiento Todos por la Patria, el presidente Raúl Alfonsín dictó el decreto 327/89. En lo que interesa a este análisis, determinó la necesidad de adoptar disposiciones de flexibilización

en el empleo de los organismos del SIN. El presidente Alfonsín exprimió el lenguaje del artículo 15 de la LDN (promulgada por él mismo meses antes) para habilitar a las FFAA a realizar tareas de inteligencia dentro del territorio. Lo fundó en las amenazas del “terrorismo subversivo” que atacaba a la nación, en su conjunto. Las FFAA, se dijo, necesitaban tener herramientas para anticipar otro ataque como el de La Tablada y, para ello, debían realizar inteligencia interna. La puerta jurídica que le permitió a Alfonsín dictar ese decreto es la ambigüedad del término “política interna”.

El presidente Néstor Kirchner acotó las posibilidades interpretativas mediante el decreto 727/06, que reglamentó la LDN, por primera vez y a casi 20 años de promulgarse. El decreto inhibió a las FFAA de elaborar doctrina, planificar, adquirir equipos, adiestrar personal o realizar tareas de inteligencia que se basen en “hipótesis, supuestos y/o situaciones pertenecientes al ámbito de la *seguridad interior*” (art. 3 dec. 727/06, énfasis añadido). Se resalta “seguridad interior” porque no es lo mismo que “política interna”, concepto utilizado en la LDN. Seguridad interior es una idea mucho más acotada y que responde a la LSI de 1992.

En 2018, el presidente Mauricio Macri modificó esa norma mediante el decreto 683/18. Eliminó la prohibición de realizar inteligencia en asuntos de “seguridad interna”, manteniendo –por supuesto– la de hacerlo en cuestiones de “política interna”, que proviene de la LDN. El nuevo decreto afirma que el MinDef tendrá en cuenta la “integración operativa de sus funciones de apoyo logístico a las fuerzas de seguridad” para sus previsiones estratégicas, organización, equipamiento, doctrina y adiestramiento. Esto último parte de la posibilidad de que, según la LSI, las FFAA

colaboren con las Fuerzas de Seguridad (Policía Federal, Gendarmería Nacional, Prefectura Naval, Policía de Seguridad Aeroportuaria) por medio de apoyo logístico.

Basado en esa función, que es secundaria, el decreto de 2018 ordena a las FFAA realizar “previsiones estratégicas”, de “organización”, de “equipamiento”, de “doctrina” y de “adiestramiento” para “la integración operativa de sus funciones de apoyo logístico con las fuerzas de seguridad” (art. 2 dec. 683/18 modificatorio del art. 3 del 727/06). Es cierto que nada dice de la inteligencia, pero también es verdad que deroga la prohibición expresa del decreto 727 de Kirchner de realizar IM en asuntos de seguridad interna. En conclusión, nos encontramos nuevamente en la situación posterior a 1988 y previa a 2006, esto es, luego de dictada la LDN, pero antes del decreto 727/06. La situación es la que le permitió a Alfonsín habilitar a las FFAA para que realicen tareas de inteligencia sobre los “grupos subversivos”.

Más allá del desacuerdo, podría argumentarse que los asuntos de seguridad interna, al diferir de los de “política interna” prohibidos por la LIN para la IM, pueden ser parte de las “previsiones estratégicas” que el decreto manda a hacer a las FFAA, siempre que sea en el marco de colaboración con la Gendarmería, la Policía Federal o la Prefectura Naval. La falta de prohibición expresa abre la puerta para que, si hay intención de cualquier titular del PEN, se realicen tareas de inteligencia interna desde las FFAA. Aunque se pregone que es para fines loables, esto no trae buenos recuerdos al país.

Incluso rechazando esa interpretación, podría decirse que existen tareas relacionadas con la IM que deben realizarse dentro del territorio del Estado. Una de ellas, sería la CIM.

Aquí se vuelve al punto central de este análisis. Las tareas de la CIM refieren a amenazas de origen externo y conciernen al nivel estratégico militar del SIN, por tanto, podría postularse que deben ser realizadas por la DINIEM, lo cual supondría involucrar a las FFAA en tareas que deben desarrollarse dentro del Estado.

La levedad del muro

Parece imposible pensar un sistema de IM sin el respaldo de la CIM. Hay ciertas tareas de contrainteligencia que indefectiblemente lleva adelante la DINIEM, más allá de lo que pueda establecer la ley. Eso genera un problema grave relativo a la eficacia de la legislación: la LIN afirma que la contrainteligencia (sin mencionar a la CIM) es tarea de la AFI. Sin embargo, en la realidad el MinDef produce CIM, por expresa habilitación de la DIN y porque ciertas tareas que no son mencionadas como CIM son efectivamente actividades que ingresan en esta categoría.

Una tarea fundamental de contrainteligencia es la de seleccionar personal (Morajev y Díaz 2007, 56-58). La legislación no la incluye en el concepto legal de contrainteligencia, sin embargo, como afirman los autores citados, es la “primera línea de defensa”. Una correcta selección del personal es la clave para que no se infiltren agentes que puedan afectar el secreto de la información reservada. Esta sí es una tarea que lleva adelante el director general de la AFI, tanto en el caso del personal permanente como del contratado y el de gabinete (arts. 9, 10, 17 y ss., 23 anexo I dec. 656/16). Sin embargo, una vez que el personal es nombrado, surge la necesidad del control disciplinario de los agentes. Quien controla al personal de inteligencia también

realiza una tarea de contrainteligencia. El mal comportamiento del personal compromete la seguridad de la información, además de otros bienes (Morajev y Díaz 2007, 58).

En Argentina, las facultades disciplinarias están repartidas en el decreto referido entre el PEN, el director general de la AFI, el subdirector general, el director administrativo y/o operacional, el director, jefe de departamento o de delegación y el jefe de división (art. 114 anexo I dec. 656/16). La DINIEM tiene como titular a un director, el cual está facultado para imponer apercibimientos de hasta ocho días. Es cierto que no tiene facultades disciplinarias importantes, como cesantías (que las impone el director general) o exoneración (que la decide el PEN), pero es innegable que posee facultades de contrainteligencia bajo los parámetros definidos por Morajev y Díaz (2007).

Más importante que todo lo anterior es el reconocimiento, por parte de la DIN, de las tareas de la CIM ya nombradas: recolección, sistematización y análisis de información relativa al despliegue y actividades de inteligencia de individuos, grupos u organismos nacionales o extranjeros. Todas estas tareas son llevadas a cabo, al menos en gran medida, en el interior del Estado, lo cual disuelve la distinción entre interior y exterior a la hora de separar funciones entre las FFAA y las fuerzas de seguridad.

En conclusión, la DINIEM efectivamente realiza, como mínimo y según la normativa pública, las funciones disciplinarias (menores) sobre los agentes a su cargo y las designadas por la DIN de 2015. Todo esto es producto de un decreto y no de la legislación del Congreso Nacional. Otro presidente podría modificarlo, sea para anular toda función de CIM en la DINIEM o para lo contrario. Al no legislar expresamente sobre la CIM, el propio Congreso Nacional le concedió al PEN un amplio

margen de actuación. Si, como sostiene Diamint (2017, 80), las medidas legales son parte imprescindible de una política pública en materia de defensa nacional, en lo que refiere a IM y CIM, la deuda es alarmante.

Conclusión

En este artículo se analizó el problema de la regulación legal de la CIM en Argentina, desde la perspectiva de la ciencia jurídica. Un abordaje de estas características posibilita extraer ciertas conclusiones que pueden ser punto de partida para indagaciones futuras bajo metodologías distintas.

Se concluye, en primer lugar, que existe una laguna jurídica con respecto a la CIM: la LIN no establece qué órgano se encargará de realizar esta tarea. Por lo tanto, no es posible identificar si es una actividad que le corresponde a la AFI o a la DINIEM. La laguna le permite al PEN atribuir la CIM a cualquiera de los dos organismos. A la AFI, porque la LIN le atribuye la contrainteligencia (en general). Además, por aplicación de la LDN, que inhibe a las FFAA de realizar tareas de inteligencia en asuntos de política interna (art. 15 LDN). Una interpretación de esta cláusula restrictiva para con las potestades de las FFAA postularía que la CIM desarrollada dentro del Estado no es una facultad legal de la DINIEM, organismo del MinDef. No obstante, también podría postularse que la CIM debe ser tarea de la DINIEM. La LDN prohíbe la inteligencia en asuntos de “política interna” y no hay razones suficientes para sostener que la CIM refiere necesariamente a estos asuntos. De hecho, podría postularse que tampoco abarca la IM en el interior del Estado, siempre que no sea sobre asuntos políticos.

La DIN, promulgada por decreto presidencial en 2015, dispuso que la contrainteligencia (sin distinguir entre CIM y el resto de ella) es tarea de la AFI. Además, dispuso que le compete formular protocolos de CIM para que la desarrolle la DINIEM. Con esto se acepta que la CIM sea llevada a cabo por el MinDef. Por otra parte, hay tareas de CIM que son dirigidas por la DINIEM y están aceptadas expresamente por el decreto que regula el régimen del personal de inteligencia.

El abordaje jurídico es importante para determinar, frente a la falta de claridad de la legislación, las posibilidades del Poder Ejecutivo para decidir sobre la cuestión. Esto es relevante, sobre todo si se tiene en cuenta que todo lo relativo a los servicios de inteligencia está apartado del escrutinio público, por su propia naturaleza y por práctica espurias. En otras palabras, no determinar claramente sobre qué órgano recae una tarea supone ampliar el margen de decisión de quien tiene la potestad de determinarlo.

Sin embargo, esta indagación no permite saber qué sucede con la CIM en la práctica concreta de las agencias del SIN argentino. Para ello se requiere una investigación sociológica y politológica en el terreno, que precise las prácticas concretas de los agentes y órganos dedicados a la tarea. Nuevas investigaciones basadas en otras metodologías son necesarias para cubrir este y otros aspectos relativos a la inteligencia en el país.

Bibliografía

Agamben, Giorgio. 2017. *Stasis. La guerra civil como paradigma político*. Buenos Aires: Adriana Hidalgo.

- Bethlehemman, Daniel. 2014. "The End of Geography: The Changing Nature of the International System and the Challenge of International Law". *The European Journal of International Law* 25 (1): 9-24. 10.1093/ejil/chu003
- Bruneau, Thomas C., y Steven C. Boraz. 2007. "Intelligence reform: balancing democracy and effectiveness". En *Reforming intelligence. Obstacles to Democratic Control and Effectiveness*, editado por Thomas C. Bruneau y Steven C. Boraz, 1-24. Austin: University of Texas Press.
- Cassagne, Juan C. 2008. *Derecho administrativo*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot.
- Chiassoni, Pierluggi. 2011. *Técnicas de interpretación jurídica. Breviario para juristas*. Madrid: Marcial Pons.
- DerGhougassian, Khatchik. 2008. "Las "nuevas amenazas" en la perspectiva estratégica del riesgo: una visión crítica". En *Construyendo roles. Democracia y fuerzas armadas*, coordinado por Gastón Chillier y Rut Diamint, 37-41. Buenos Aires: CELS.
- Diamint, Rut. 2014. *Sin gloria. La política de defensa en la Argentina democrática*. Buenos Aires: Eudeba.
- Diamint, Rut. 2017. "La política de defensa como política pública". En *100 políticas para la Argentina de 2030*, dirigido por Eduardo Levy Yeyati, 78-81. Buenos Aires: Ciudad de lectores.
- Galli, Carlo. 2002a. *Espacios políticos. La edad moderna y la edad global. Léxico de política*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Galli, Carlo. 2002b. *La guerra globale*. Roma: Bari: Gius Lateraza & Figli.
- Galli, Carlo. 2013. *El malestar de la democracia*. Buenos Aires: FCE.
- Jaunarena, Horacio. 2016a. "Un paradigma obsoleto". *CEDEF* 3 (16): 3-8.
- Jaunarena, Horacio. 2016b. "Fuerzas armadas y seguridad". *CEDEF* 3 (23): 3-5.
- Jünger, Ernst. 1996. *La Paz seguido del nudo gordiano, el estado mundial y alocución en Verdún*. Barcelona: Tusquets.
- Kissinger, Henry. 2015. *World order. Reflections on the character of Nations and the course of history*. Nueva York: Penguin Books.
- Lafferriere Guillermo, y Germán Soprano. 2015. *El ejército y la política de defensa en la Argentina del siglo XXI*. Rosario: Prohistoria.
- López, Ernesto. 1994. *Ni la ceniza ni la gloria. Actores, sistema político y cuestión militar en los años de Alfonsín*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.
- Magnaghi, Emilio. 2013. *El ABC de la defensa nacional en el siglo XXI. Bases y puntos de partida para la conformación de una política de Estado*. Mendoza: Antucura.
- Moravej, Kaveh, y Gustavo Díaz. 2007. "Critical issues in contemporary counter-intelligence". *UNISCI Discussion Papers* 13: 53-70.
- Muzzopappa, Eva. 2017. "Inteligencia militar en Argentina. Reflexiones desde un archivo naval". *URVIO. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad* 21: 87-103. doi.org/10.17141/urvio.21.2017.2946
- Nolte, Ernst. 1995. *Después del comunismo*. Barcelona: Ariel.
- Nolte, Ernst. 1996. *La guerra civil europea, 1917-1945. Nacionalsocialismo y bolchevismo*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Poder Ejecutivo Nacional de Argentina. 2015. *Nueva Doctrina de Inteligencia Nacional*, Anexo Decreto 1311/15. <http://servicios.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anejos/245000-249999/248914/dec1311.pdf>

- Prados, John. 2007. "Intelligence for Empire". En *The Long War. A New History of U.S. National Security Policy since War World II*, editado por Andrew J. Bacevich, 302-334. Nueva York: Columbia University Press.
- Rossetti, Andrés. 2016. "Interpretación constitucional: aspectos teóricos, metodológicos y prácticos". En *Metodología de la Investigación Jurídica. Propuestas contemporáneas*, compilado por Guillermo Lariquet, 403-413. Córdoba: Brujas.
- Sáenz, Juan I. 2019. "Comentario artículo 99 inc. 1". En *Constitución de la Nación Argentina Comentada*, editada por Roberto Gargarella y Sebastián Guidi, t. II pp. 683-687. Buenos Aires: La Ley
- Schmitt, Carl. 1938. *Frieden oder Pazifismus? Arbeiten zum Völkerrecht und zur internationalen Politik 1924-1978*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Schmitt, Carl. 1943. "Strukturwandel des Internationalen Rechts". En *Frieden oder Pazifismus? Arbeiten zum Völkerrecht und zur internationalen Politik 1924-1978*, edición, prólogo y notas de Günter Maschke, 652-670. Berlin: Duncker & Humblot.
- Schmitt, Carl. 1962. *Theorie des Partisanen. Zwischenbemerkung zum Begriff des Politischen*, Berlin: Duncker & Humblot.
- Tello, Ángel P., y Julio C. Spota. 2015. "Discusiones en torno al rol asignado a la inteligencia militar en la Argentina contemporánea". *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad* 10 (2): 21-41.
- Tokatlian, Juan Gabriel, Marcelo F. Sain, y Germán Montenegro. 2018. *De militares a policías. La "guerra contra las drogas" y la militarización de Argentina*. Buenos Aires. Capital Intelectual.
- Tokatlian, Juan Gabriel. 2017. *Qué hacer con las drogas. Una mirada progresista sobre un tema habitualmente abordado desde el oportunismo político y los intereses creados*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Traverso, Enzo. 2009. *A sangre y fuego. De la guerra civil europea, 1914-1945*. Buenos Aires: Prometeo.
- Tripolone, Gerardo. 2018a. "Poderes militares y Constitución en el siglo XXI". *En letra V* (10): 32-55. <http://bit.ly/2Sln26V>
- Tripolone, Gerardo. 2018b. "El camino de ida hacia el soldado-policía. Carl Schmitt, la defensa nacional y la seguridad interior". *Carl Schmitt-Studien* 2 (2): 41-54.

Inteligencia y contrainteligencia militar frente a fallos y desafíos.

El caso de Culiacán, México (2019)

Fails and Challenges of Military Intelligence and Counterintelligence: Culiacan, Mexico (2019) as Case Study

Paloma Mendoza-Cortés¹

Recibido: 7 de octubre de 2019

Aceptado: 27 de noviembre de 2019

Publicado: 31 de enero de 2020

Resumen

El presente artículo se deriva de la tesis doctoral *El proceso de toma de decisiones en el Ejército Mexicano: la función de la Inteligencia Militar*. La investigación es retomada para analizar la operación de captura de Ovidio Guzmán, en Culiacán, Sinaloa, México. Se confrontan fuentes de primera mano de inteligencia militar con información de fuentes abiertas y se determinan los posibles fallos de inteligencia y contrainteligencia que condujeron al gobierno mexicano a tomar la decisión de liberar a Ovidio Guzmán frente a los actos de violencia y al uso del ciberespacio por el crimen organizado para tal fin. A partir de la información consultada, se concluye que existió una falta de cooperación interagencial y fallos del Gabinete de Seguridad de México en el proceso de toma de decisiones en situaciones críticas.

Palabras clave: contrainteligencia; inteligencia militar; fuerzas armadas; México; seguridad

Abstract

This analysis is based on the dissertation *The Mexican Army decision-making process: The role of Military Intelligence*. The original research is applied to the case of the Ovidio Guzmán capture operation in Culiacán, Sinaloa, Mexico. First-hand sources of military intelligence are confronted with information from open sources to evaluate the possible intelligence and counterintelligence failures that can explain the Mexican government's decision to release Ovidio Guzman after members of his cartel committed acts of extreme violence and exploited social media. Based on the sources consulted, the author concludes the key factors that led to the failure of the operation were the lack of inter-agency cooperation and deficiencies in the decision-making process by the Security Cabinet of Mexico.

Keywords: armed forces; counterintelligence; Mexico; military intelligence; security

¹ Profesora, analista y consultora privada, México/Estados Unidos, paloma.mendoza@comunidad.unam.mx,
 orcid.org/0000-0002-1741-7764



Introducción

“Experts are, by definition, servants of those in power: they don’t really think, they just apply their knowledge to the problems defined by those in power”.
Slavoj Žižek

En la segunda década del Siglo XXI, los servicios de inteligencia continúan sin ser considerados actores operativos de políticas y acciones de seguridad en todos sus niveles y órdenes. A pesar de su creciente importancia, que va de la mano con la interrelación de procesos globales, este déficit de investigación se distingue especialmente en Latinoamérica, donde la inteligencia es a menudo confundida con actos de espionaje, a causa de las restricciones de acceso a la información sobre su organización, financiamiento y operación. Ante tal panorama, la autora se propone contribuir al estado de conocimiento de los servicios de inteligencia mexicanos, haciendo énfasis en la inteligencia militar.

El presente análisis se deriva de la tesis doctoral *El proceso de toma de decisiones en el Ejército Mexicano: la función de la Inteligencia Militar* (Mendoza 2018). La investigación cualitativa original se basa en el análisis documental y la entrevista semiestructurada, orientados al estudio del ciclo de inteligencia dentro del proceso de toma de decisiones de los comandantes en materia de operaciones militares de seguridad nacional. Para tal fin, el diseño se basó en tres ejes fundamentales: el análisis teórico sobre toma de decisiones, enfatizando la incertidumbre y la administración del riesgo; el análisis teórico, doctrinario y legal sobre la ambigüedad en la definición de seguridad nacional y su separación de la seguridad pública y la seguridad interior en México; y la historia y organización

de la inteligencia militar en la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA de aquí en adelante).

En este artículo se analiza el operativo de aprehensión de Ovidio Guzmán, el 17 de octubre de 2019, en Culiacán, Sinaloa, México. Se considera a la inteligencia y a la contrainteligencia categorías de análisis que se complementan e interpretan a partir de un contexto de ambigüedad e incertidumbre que influye en el diseño final de los productos de inteligencia, así como en las acciones procedentes a la decisión que resulta en acciones y operaciones militares determinadas, al igual que en las medidas de contrainteligencia que deberán tomarse a fin de evitar los fallos de inteligencia, en la medida de lo posible. Cabe mencionar que la última parte del análisis está basada en la información oficial y no oficial publicada en tiempo real y en los días subsiguientes al operativo de aprehensión de Ovidio Guzmán, para determinar los posibles fallos de inteligencia y contrainteligencia.

Inteligencia y contrainteligencia

La función de la inteligencia consiste en desarrollar conocimiento que permita anticiparse a las amenazas o riesgos y apoyar la toma de decisiones. Un aparato de inteligencia debe contribuir a la identificación de las oportunidades y vulnerabilidades que se presentan. Como una disciplina de escrutinio y validación, sus técnicas de análisis deben estar determinadas especialmente por un enfoque prospectivo. Para los fines de este análisis, la inteligencia es concebida como una metodología de procesamiento de información para reducir la incertidumbre que caracteriza a la toma de decisiones. Por lo tanto, no es un

fin, sino un medio que forma parte indispensable de los protocolos de seguridad. La importancia de la inteligencia radica en su capacidad de percibir y adaptarse a través de sus instrumentos a las situaciones cambiantes e inesperadas (Herrera-Lasso 2001; Tello Peón, Laborde Carranco y Villarreal 2012; SEDENA y SEMAR 2015).

Al igual que otras profesiones, el análisis de inteligencia requiere conocimiento especializado y formación académica, a la par de un alto contenido pragmático sobre las prácticas que han sido exitosas en el pasado. Si bien carece de una epistemología propia, la transmisión de conocimientos y *expertise* se lleva a cabo a través de la formación de nuevos cuadros. Sherman Kent estableció en 1955, con la publicación de *Strategic Intelligence for American World Policy*, los principios en los que se basan los actuales sistemas de inteligencia, la doctrina para “compartir el conocimiento silencioso”, así como la necesidad de concebir a la inteligencia como una profesión. No obstante,

si bien puede haber buenas razones históricas para explicar por qué el análisis de inteligencia no se ha desarrollado una profesión formal, tales como su relativamente pequeña base de personal y la carencia de un escrutinio externo, el fracaso para profesionalizarlo ha conducido a una gran vinculación en las competencias y destrezas de los analistas en lo individual, como incertidumbre respecto de los deberes esenciales del analista de inteligencia y a una generalizada reducción del papel que el analista puede jugar en el proceso de toma de decisiones (Marrin 2010, 63).

Para entender el funcionamiento de los servicios de inteligencia, debemos reconocer también que están sujetos a reglas y límites, si los consideramos organismos de Estado. En

opinión de Herrera-Lasso (2001, 35), la inteligencia posee tres tipos de límites: los límites propios de la agenda; los límites jurídicos, que definen la actuación de los servicios de inteligencia y los recursos humanos, materiales y tecnológicos disponibles. Para Leonardo Curzio (2007, 106), los servicios de inteligencia constituyen un elemento clave para articular los principios generales del Estado con la seguridad nacional. Esto plantea un doble debate en torno a su cooperación y confianza mutua, así como de su legislación.

Para Bruce y George (2010, 76), un analista de inteligencia debe reunir las habilidades del historiador, el periodista, el metodólogo de la investigación, el administrador de recolección de información y el escéptico profesional. De igual forma, los autores proponen que sea un experto en las capacidades de recolección de inteligencia, que sea imaginativo y riguroso al considerar las explicaciones respecto a los datos faltantes, confusos y a menudo contradictorios, autocrítico hacia sus propios sesgos y expectativas respecto a lo que muestran los datos, así como un conjunto de habilidades que en sí mismas lo conducen a ser poseedor de un alto nivel de cultura general. En perspectiva de John Hollister (2010, 137), los analistas de inteligencia tratan de encontrar sentido a datos ambiguos, inconsistentes y a veces contradictorios. Hacen su trabajo en un ambiente cambiante inserto en la política exterior, la seguridad y la defensa, con un análisis en tiempo real y no *a posteriori*, sentados en su escritorio, clasificando y encontrando patrones de evidencia para ser colocados en una matriz.

Otro punto importante señalado por el Centro por el Control Democrático de las Fuerzas Armadas de Ginebra (DCAF 2010, 222-223) es que las transformaciones en la se-

guridad global han influido notablemente en los servicios de inteligencia. Lo han hecho en cuatro áreas principales: 1) obtención y utilización de información; 2) coordinación y cooperación nacional entre los servicios de inteligencia y otros actores del sector seguridad; 3) compartir información con organizaciones internacionales y otros países, en vista de tratarse de asuntos globales² y finalmente, 4) la responsabilidad y aceptación pública. También debemos considerar que en la actualidad los servicios de inteligencia no solo se limitan al Estado. En el análisis, es indispensable incluir como actores de seguridad a los organismos de inteligencia de las empresas privadas o *Private Intelligence Agency, PIA* (por ejemplo: Archimedes Group, Black Cube, NSO Group, AEGIS, Cambridge Analytica, Booz Allen Hamilton, Kroll Inc., etc.), e incluso de las organizaciones de inteligencia del crimen organizado.

La contrainteligencia se refiere a los esfuerzos realizados para proteger las operaciones de inteligencia propias contra penetraciones y interrupciones provenientes de naciones hostiles o sus servicios de inteligencia. Puede ser analítica y operativa. Es ante todo una actividad defensiva, que considera al menos tres actividades. La primera es la recolección: obtener información sobre las capacidades de recolección de inteligencia del oponente, que pueden estar dirigidas hacia el servicio propio. La segunda es la defensiva: frustrar los esfuerzos de los servicios de inteligencia hostiles para penetrar el servicio propio. La tercera es la ofensiva: identificar los esfuerzos de un oponente en contra del sistema propio, tratar de manipular dichos

² Los retos a la seguridad obligan al intercambio de inteligencia como un prerrequisito para la toma de decisiones y para eliminar la duplicación de esfuerzos en materia binacional.

ataques ya sea transformando a los agentes del oponente en dobles agentes o alimentándolos de información falsa que reportarán a su central (Lowenthal 2010a, 205).

Como definición propia de la autora, la contrainteligencia está constituida por la serie de acciones para evitar, reducir o contrarrestar afectaciones al trabajo de inteligencia; en consecuencia, puede ser estratégica o táctica para lograr sus fines. Podemos clasificarla en tres tipos. En primer lugar, la contrainteligencia pasiva o defensiva, concentrada al personal, documentación, equipo, instalaciones y comunicaciones del servicio de inteligencia. En segundo lugar, la contrainteligencia activa u ofensiva, basada en la identificación de acciones de inteligencia llevadas a cabo por una contraparte o un adversario. Por último, la contrainteligencia de engaño, a través de la deliberación intencional de información falsa para influir en la toma de decisiones del adversario, por ejemplo, a través de la propaganda y la contrapropaganda.

Fallos de inteligencia y contrainteligencia

Definir un análisis de inteligencia exitoso es difícil. Cuando los analistas alertan de forma satisfactoria sobre una amenaza y los funcionarios tomadores de decisiones lo consideran, se pueden evitar catástrofes, pero en el caso contrario, pueden determinar que exageraron la amenaza. Poco se sabe y se valora públicamente sobre los éxitos de los servicios de inteligencia, pero cuando se trata de los fracasos, existen mayores evidencias documentales y escrutinio público. El análisis de inteligencia considera diversas variables en su ejercicio. En primer

lugar, los funcionarios se desempeñan en un ambiente saturado de información. En segundo lugar, la inteligencia proporciona una parte fundamental para la toma de decisiones. En este aspecto, el análisis busca limitar la incertidumbre respecto a los asuntos internos e internacionales y hacer de dichos procesos algo comprensible y afín a las necesidades específicas del gobierno (Bruce y George 2010, 83).

Definitivamente, los fallos de inteligencia son muy costosos para los gobiernos en muchos sentidos. Recordemos que después de los atentados al World Trade Center de Nueva York, el 11 de septiembre de 2001, los servicios de inteligencia de Estados Unidos fueron sujetos a un proceso de reorganización. Tras un largo proceso de investigaciones sobre las fallas que llevaron al 9/11, las principales conclusiones consideraron la falta de imaginación en el análisis de inteligencia, producto de la aversión al riesgo y la preocupación por evitar errores, en vez de imaginar eventos sorpresivos, además de la insuficiente integración de los esfuerzos analíticos entre las 16 agencias de la comunidad de inteligencia estadounidense (Hollister 2010, 138). Se consideró también que

la apuesta por una inteligencia con base tecnológica en detrimento de una tradicional centrada en los recursos humanos, con agentes rastreando información y procesando conocimiento sobre el terreno, ha destapado, sobre todo a partir de los fallos de seguridad detrás del 11S y posteriores al terrorismo fundamentalista islámico, carencias de disponibilidad y de formación de hombres y mujeres capaces de enfrentarse a estas nuevas amenazas (Navarro 2010, 173).

Como ya se ha mencionado, cuando las actividades de un organismo de inteligencia son

exitosas, nunca se hace público, mientras que, en el caso contrario, las fallas de inteligencia siempre son objeto de dictamen público.

En el caso de los ataques del 11 de septiembre, se criticó a los analistas por no reunir la inteligencia disponible a fin de obtener un mejor sentido de la amenaza y de los planes de Al Qaeda. Los funcionarios de inteligencia también fueron criticados por no alertar de forma más estridente —un cargo que los funcionarios de inteligencia rechazaron— y los funcionarios tomadores de decisiones fueron criticados por no estar sintonizados con la inteligencia que recibieron. Sin embargo, nadie ha podido comprobar que existía suficiente inteligencia para anticipar el momento y lugar de los ataques. Lo dicho anteriormente sobre la sorpresa estratégica contra la táctica viene al caso. Para impedir un ataque terrorista se requería un conocimiento táctico sobre los planes de los terroristas, el cual nunca se tuvo, a pesar de los indicios que se recopilaron en distintas instancias (Lowenthal 2010b, 39).

En todo caso, se considera “la importancia excesiva que se le dio a la inteligencia coyuntural en detrimento del análisis a profundidad” (Hollister 2010, 148), además de

(...) la sobreabundancia de información y de la incapacidad para compartirla y hacerla accesible a todos los organismos y agencias involucradas en la defensa nacional. No se trata por tanto de exhaustividad sino de precisión y de eficacia en su control, procesamiento y puesta a disposición de organismos responsables de la inteligencia nacional (Navarro 2010, 194).

Otra falla histórica de inteligencia fueron los supuestos sobre la posesión de armas de destrucción masiva en Irak debido a que

existieron prejuicios, pensamiento grupal y análisis lineal presentes en algún grado donde se considera que las evidencias no tomaron en cuenta que se estaban acumulando armas nucleares, ya que la información estaba muy fragmentada y la hipótesis no estaba sustentada en datos contundentes de inteligencia, sino en preguntas sin respuestas y en suposiciones políticas (Hollister 2010, 153).

Si bien

puede considerarse como un caso claro de manipulación de inteligencia o utilización del trabajo de inteligencia con fines políticos en el cual no sólo estuvo involucrada la inteligencia estadounidense sino también se cuestionó la actuación del MI6 británico a través del Informe Butler (julio de 2004) donde se demuestra que el servicio exterior británico de Inteligencia no contrastó las fuentes, sobrevaloró sin datos fiables a la amenaza de las armas de destrucción masiva y fueron presentados como hechos irrefutables lo que parecían meras hipótesis a contemplar (Navarro 2010, 189).

Lo cierto es que, después de los fallos de inteligencia del 11/S y de las supuestas armas de destrucción masiva en Irak, sumado a la incorporación del ciberespacio como nuevo teatro de operaciones, comenzó una etapa de reestructuración de los servicios de inteligencia no solo de Estados Unidos, sino de todo el mundo.

Inteligencia civil y militar en México

La historia contemporánea de los organismos de inteligencia mexicanos desde sus inicios hasta el desmantelamiento de la DFS (Direc-

ción Federal de Seguridad) en 1985 estuvo más relacionada con el espionaje político que con el análisis de información. De acuerdo con Sergio Aguayo, inició en 1915 cuando el presidente Venustiano Carranza estableció la “Sección Primera” para llevar a cabo “actividades de espionaje en el campo enemigo”, a través de un cuerpo especializado externo al Ejército, al cual se sumó en 1918 un servicio de agentes de investigación en la Secretaría de Gobernación (Aguayo 2015, 10). En 1929 ya existía un Departamento Confidencial encargado de obtener informes, investigaciones y ejecutar órdenes. Contaba con un amplio margen de acción, además de una cultura institucional basada en la pertenencia a una élite de los funcionarios públicos, en la lealtad absoluta al jefe inmediato superior, a la institución y al presidente de la República. Para llevar a cabo las tareas encomendadas, les era tolerada la transgresión del marco legal para fines de espionaje político de los enemigos del régimen PNR (Partido Nacional Revolucionario), PRM (Partido de la Revolución Mexicana) y PRI (Partido Revolucionario Institucional).

En 1938 cambió su denominación a Oficina de Información Política y Social hasta que el presidente Miguel Alemán Valdés creó la DFS entre diciembre de 1946 y enero de 1947. Aunque seguía con la misma línea, fue fundada en principio con policías, a los cuales se sumaron en abril de 1947 oficiales egresados del Heroico Colegio Militar. Estos inclusive se encargaban, al igual que el Estado Mayor Presidencial, de la seguridad del presidente de la República y de altos funcionarios extranjeros que visitaban el país, función que terminó con la creación del Cuerpo de Guardias Presidenciales (Aguayo 2015, 23).

Durante el gobierno de Luis Echeverría Álvarez, la DFS incrementó su presupuesto y categoría. En 198, contaba con representantes en todos los estados y tenía su propio edificio en Plaza de la República –frente al Monumento a la Revolución– para sus funciones de policía política, bajo la dirección de Fernando Gutiérrez Barrios y Miguel Nazar Haro. Tuvo su posterior declive con José Antonio Zorrilla Pérez, a causa de los excesos de sus agentes, que fueron señalados por sus nexos con el narcotráfico por el periodista Manuel Buendía, quien fue asesinado en mayo de 1984. Junto al secuestro y asesinato de Enrique Camarena –un agente de la DEA (*Drug Enforcement Administration*)–, este hecho derivó en presiones internas y externas, entre otros asuntos, por el cuestionamiento del verdadero papel de la DFS. Ello obligó al presidente Miguel de la Madrid a ordenar la disolución de la institución por acuerdo presidencial, el 29 de noviembre de 1985, para la creación de un nuevo organismo de inteligencia más profesional: la DISEN (Dirección de Investigación y Seguridad Nacional). El proceso culminó el 13 de febrero de 1989, con la creación del CISEN (Centro de Investigación y Seguridad Nacional) (Astorga 2007, 58).

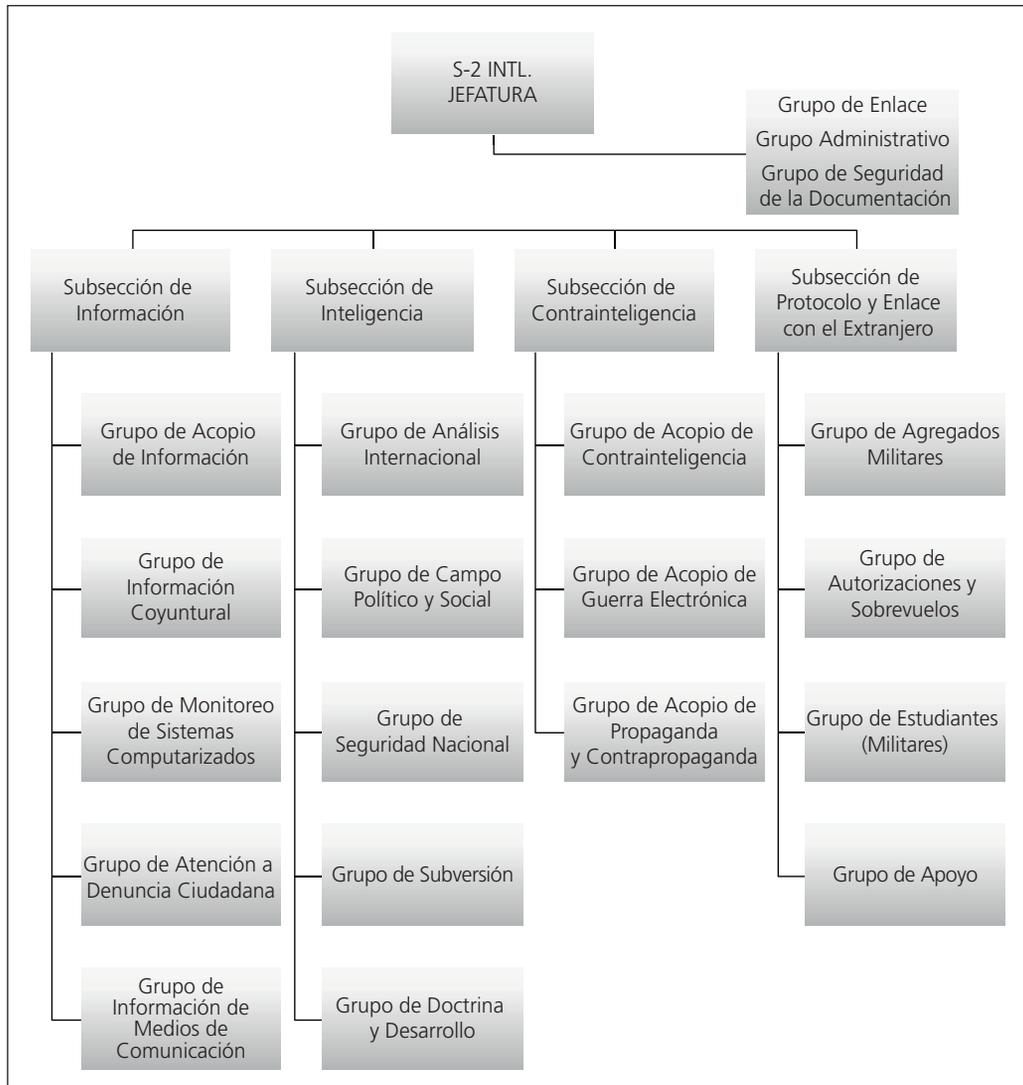
Con la llegada al poder del presidente Andrés Manuel López Obrador, en 2018, se reestructuraron totalmente las estructuras de seguridad, a excepción de las fuerzas armadas. El 30 de noviembre de 2018, un día antes de la toma de posesión, se creó la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, a la cual fue adscrito el Centro Nacional de Inteligencia (CNI), que reemplazó al CISEN (Martínez 2018). Quedó bajo la dirección del general retirado Audomaro Martínez Zapata (la primera vez en al menos tres décadas que un militar dirige un organismo de inteligencia

civil). También se liquidó la Policía Federal y entró en funciones la Guardia Nacional, el 28 de febrero de 2019, comandada por el general Luis Rodríguez Bucio, que pasó a situación de retiro *ad hoc* para cumplir con el requisito de comandancia civil aprobado por el Congreso en reforma constitucional (Rojas 2019). Este nuevo organismo se integró a partir de un filtro de selección y transferencia de 60 000 efectivos militares, navales y policías federales (Serple y Villegas 2019).

En el caso concreto de la inteligencia militar, el Ejército y la Fuerza Aérea mexicanos coexisten en la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA). Como Sección Segunda del Estado Mayor, Inteligencia Militar se encuentra en el Estado Mayor de la Defensa Nacional, integrado por personal Diplomado de Estado Mayor (D.E.M.) (Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos del 21 junio de 2018. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión 2018, a partir de ahora LOEFAM, Artículos 10-20).

El Sistema de Inteligencia Militar (SIM) está integrado por cuatro escalones de análisis. En el primer escalón, el SIM se encuentra representado dentro de la estructura del Estado Mayor de la Defensa Nacional a través de la Subjefatura de Inteligencia (figura 1), de la cual dependen la Sección Segunda Inteligencia (S-2 Intl.) y la Sección Séptima Operaciones Contra el Narcotráfico (S-7 OCN). Dicha subjefatura establece las estrategias generales sobre las actividades de los órganos del SIM, a fin de programar su trabajo y desarrollo y de canalizar al Alto Mando (Secretario de Defensa) los productos de información, inteligencia y contrainteligencia que se generan en el sistema. El jefe de Inteligencia Militar forma parte y es el principal administrador y coordinador del Sistema de Inteligencia Militar (Castellanos 2013).

Figura 1. Organigrama de la Sección Segunda (Inteligencia) del Estado Mayor de la Defensa Nacional (SEDENA)



Fuente: elaboración propia con base en Castellanos 2013.

El SIM en las Regiones Militares se encuentra representado en la jefatura de la S-2, que coordina las actividades de los organismos de inteligencia y depende operativamente de la Jefatura del Estado Mayor de la Región. En apoyo a los mandos territoriales, se encarga de

dar asesoría en materia de análisis de información, dirección y coordinación de las actividades, la selección de personal de inteligencia, su supervisión, el fortalecimiento de la cultura de contrainteligencia, así como su capacitación (LOEFAM 2018, artículo 3°) (Secretaría de

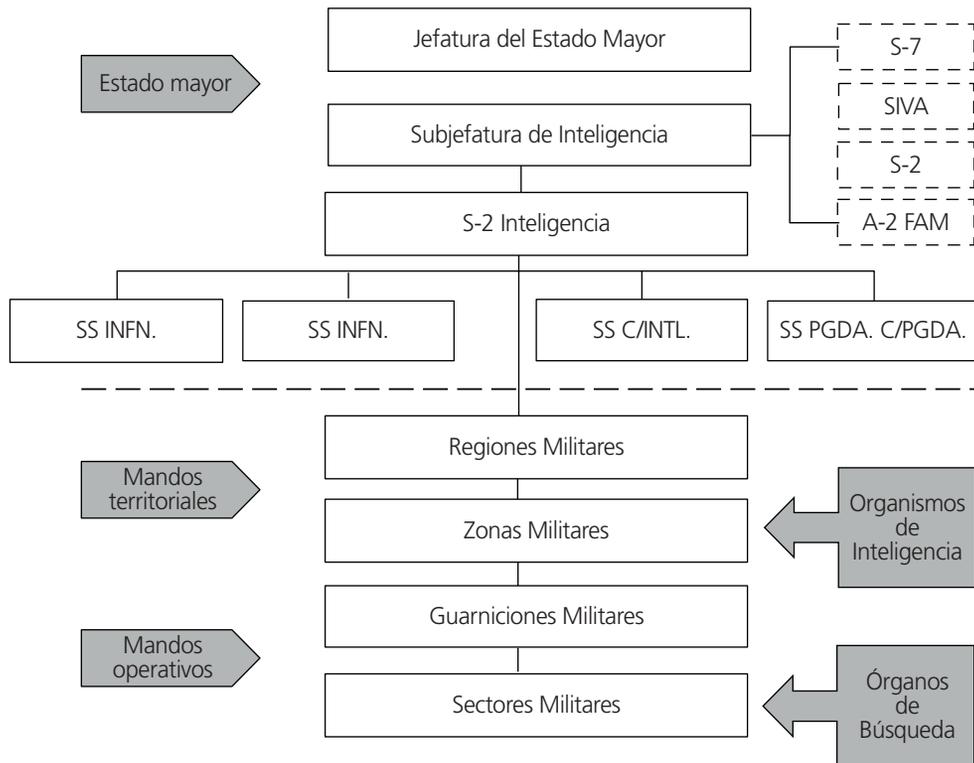
la Defensa Nacional. “Reglamento General de Regiones y Zonas Militares, Diario Oficial de la Federación, 22 de abril de 2013, de aquí en adelante RGRZM, artículos 13-33).

El SIM en las Zonas Militares está representado por la jefatura de la S-1, la cual coordina el funcionamiento de los organismos de inteligencia de este nivel. En él se definen los promotores de conflictos de la jurisdicción, a fin de conocer su forma de operar, sus posibles proyectos locales, su estructura, sus características y los posibles escenarios de riesgo. Asimismo, se encarga de generar inteligencia para la aplicación del Plan DN-III-E, brindar seguridad a instalaciones vitales,

aplicar la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, y la estrategia para reducir la violencia y detectar individuos y organizaciones criminales.

En el último nivel, el SIM en una Corporación, es coordinado y operado por el jefe de la Sección de Información, Instrucción y Operaciones (SIIO). Se obtiene la información detallada, precisa y oportuna sobre los asuntos que demanden los órganos del SIM, a fin de que los diferentes escalones de análisis puedan generar inteligencia en el ámbito que les corresponde (SEDENA y Estado Mayor de la Defensa Nacional, 239-244) (figura 2).

Figura 2. Organización de Inteligencia Militar en el Estado Mayor de la Defensa Nacional y División Territorial Militar



Fuente: elaboración propia con base en Castellanos 2013.

Los analistas de inteligencia militar consideran contrainformación

El conjunto de medidas que un mando y sus tropas adoptan y de actividades que realizan, para negar información al enemigo, ocultándole las fuerzas, intenciones y actividades propias y engañándolo; todo ello a fin de contrarrestar sus acciones, de aplicarle la sorpresa y de obtener seguridad (SEDENA y Estado Mayor de la Defensa Nacional 2010, 118).

Así como existe el binomio información-contrainformación, existe el de propaganda-contrapropaganda, relacionado con la controver-sial guerra psicológica, cuyo fin es influir en las opiniones, emociones, actitudes y comportamientos de amigos, enemigos y neutrales, en aras de un objetivo militar. La propaganda consiste en preparar y difundir información en territorio hostil para afectar la moral del enemigo y generar confianza de quienes lo apoyan y quienes son neutrales a través de los diversos medios de comunicación. Por su parte, la contrapropaganda es el conjunto de medidas que un mando y sus tropas utilizan para neutralizar el efecto sobre sí y sobre la población civil de la propaganda del enemigo, la cual incluso puede ser utilizada en beneficio propio. Los medios de la contrapropaganda se aplican mediante medidas prácticas y técnicas como, por ejemplo, la aclaración de rumores que requiere anticipación, por respuesta directa o indirecta, el silencio o el menosprecio (Gamma, General de Brigada D.E.M., Estado Mayor de la Defensa Nacional E.M.D.N., Ciudad de México, 8 de junio de 2017; SEDENA y Estado Mayor de la Defensa Nacional 2010, 121-124).

Se propone definir la inteligencia militar como la organización integrada por recur-

sos humanos y materiales con el objetivo de obtener información, generar inteligencia y contrainteligencia y sustentar la toma de decisiones. Los objetivos del Sistema de Inteligencia Militar (SIM) son: 1) generar Inteligencia Militar para la toma de decisiones; 2) proponer acciones preventivas sustentadas en la información y 3) hacer eficiente la actuación de los mandos y los resultados de las operaciones. La Misión del SIM se concentra en 1) definir los riesgos y amenazas que puedan vulnerar la seguridad nacional; 2) obtener información relevante; 3) generar inteligencia y 4) aplicar medidas de contrainteligencia en el marco de las facultades de seguridad y defensa nacional del Ejército y la Fuerza Aérea Mexicanos. Finalmente, la visión del SIM es: 1) contar con un Sistema de Inteligencia Militar; 2) conducir el SIM con visión de Estado, que coadyuve en la salvaguarda de los intereses y objetivos nacionales; 3) que esté dotado con tecnología de última generación, con integrantes profesionales con principios ético-morales, con recursos suficientes para atender sus necesidades; 4) que sea capaz de interactuar con otros organismos de inteligencia; 5) que esté encuadrado dentro de un marco jurídico y doctrinario (respeto a los derechos humanos) y con aspiración a 6) conformar a futuro el arma y servicio de inteligencia (Castellanos 2013).

La inteligencia militar considera que, en una situación táctica, el comandante militar se enfrenta a factores conocidos y factores desconocidos. No obstante, a mayor conocimiento tanto del terreno como del enemigo para estimar la situación y, en consecuencia, tomar decisiones, mayor garantía de éxito. En términos castrenses, se entiende como “información militar” a la información relativa al terreno y el enemigo, con la cual el comandante puede concebir, preparar y conducir una operación

militar (Alpha, General de División D.E.M., Ciudad de México, 27 de mayo de 2017; Beta, General de Brigada D.E.M., Comandante de Zona Militar, México, del 6 de febrero al 18 de marzo de 2017 vía electrónica; Gamma, General de Brigada D.E.M., Estado Mayor de la Defensa Nacional E.M.D.N., Ciudad de México, 8 de junio de 2017).

En consecuencia, el comandante es el responsable de buscar información militar, valorarla, explotarla y divulgarla cuando resulte de utilidad ya sea a sus tropas, sus homólogos o sus superiores. La información militar se clasifica de la forma descrita a continuación. A) Información de la SEDENA: proporcionada por el Alto Mando (Secretario de Defensa) para satisfacer las necesidades de información de los mandos operativos. B) Información de combate: la obtienen los mandos y tropas en campaña a través de medios propios. C) Información para el orden interno: se obtiene y utiliza de forma permanente (Alpha, General de División D.E.M., Ciudad de México, 27 de mayo de 2017; Beta, General de Brigada D.E.M., Comandante de Zona Militar, México, del 6 de febrero al 18 de marzo de 2017 vía electrónica; Gamma, General de Brigada D.E.M., Estado Mayor de la Defensa Nacional E.M.D.N., Ciudad de México, 8 de junio de 2017; SEDENA y Estado Mayor de la Defensa Nacional 2010, 106-109).

El proceso de toma de decisiones militares se considera que tiene cuatro fases (Garduño 2008; Tello Peón, Laborde Carranco y Villareal 2012):

1) Fase de estimaciones: se parte de la posibilidad de penetración en el tiempo y espacio para afectar el punto de equilibrio de la organización o grupo delictivo. En esta fase se inserta el trabajo de inteligencia militar.

- 2) Fase de toma de decisiones: la información producto de inteligencia se integra a las acciones, con el análisis de las probables consecuencias que tiene cada alternativa (visión), que abarca el horizonte de la operación.
- 3) Fase de despliegue: momento en el cual las acciones se concretan en un escenario determinado. Los recursos tienen que movilizarse en el tiempo y espacio para lograr el manejo de situaciones.
- 4) Fase de evaluación: ámbito en el que se derivan las responsabilidades públicas. La evaluación procede en cuatro fases: resultados de la ejecución, eficiencia (obtención del logro al menor costo posible), efectividad (capacidad) y enlaces de coordinación (correspondencia entre la magnitud de los recursos movilizados en relación con la coordinación real de esfuerzos en forma sistémica).

La Secretaría de Marina-Armada de México posee una organización que comprende la Sección Segunda del Estado Mayor General de la Armada (N-2) y de las Regiones y Zonas Navales, así como a la Unidad de Inteligencia Naval (UIN) creada el 1 de febrero de 2008 (SEMAR 2018). La UIN depende directamente y proporciona inteligencia al secretario de Marina, diseña e implementa estrategias institucionales de contrainteligencia y se especializa en la fusión, coordinación y cooperación en materia de inteligencia. Ha mantenido una exitosa relación con otros organismos nacionales e internacionales para concretar operaciones caracterizadas por su precisión, junto a la Unidad de Operaciones Especiales (UNOPES), como las operaciones que dieron muerte a Arturo Beltrán Leyva (Morelos, 17 de diciembre de 2009, en Cuernavaca, Morelos), las dos últimas reaprehensiones de Joa-

quín “El Chapo” Guzmán (22 de febrero de 2014, en Mazatlán, Sinaloa y 8 de enero de 2016, en Los Mochis, Sinaloa), la muerte de Juan Francisco Patrón Sánchez “el H2” líder del Cártel de los Beltrán Leyva (el 9 de febrero de 2017, en Tepic, Nayarit), y la muerte Felipe de Jesús Pérez Luna “El Ojos” del líder del Cártel de Tláhuac (el 20 de julio de 2017, en Tláhuac, Ciudad de México). Son operaciones denominadas “quirúrgicas” debido a que se llevan a cabo en zonas densamente pobladas y exigen un alto grado de precisión y, por tanto, un elevado trabajo de inteligencia de campo e inteligencia de gabinete. Esa es, en esencia, la función de la inteligencia.

La Unidad de Inteligencia Naval encabeza el Sistema de Inteligencia de la Armada de México (SIAM), junto al Sistema Integral de Inteligencia para la Seguridad Marítima de la Armada de México (SIISMAR). Cuenta con cinco Centros Regionales de Inteligencia Naval (CEREGINAS): RN-1 Región del Golfo Norte, RN-4 Región Mar de Cortés, RN-5 Región del Caribe, RN-6 Región del Pacífico Centro y RN-8 Región del Pacífico Sur. Operan bajo el enfoque de fusión-gestión del conocimiento, a través del Sistema de Gestión de Inteligencia (SIGETIN), el Sistema de Análisis de Redes de Vínculos (SARVIN), y el Sistema de Inteligencia Marítima (SINTMAR), Ciberseguridad, Ciberdefensa y Geointeligencia (CESNAV 2015).

La SEMAR define el ejercicio de sus facultades y funciones a la inteligencia marítima como “el conjunto de actividades destinadas a proporcionar información privilegiada al Estado encaminada a proteger la vida de personas y bienes en el mar y a preservar el medio ambiente marino” (Cadena 2013). Se enfoca en los riesgos en el ámbito marítimo, como instalaciones estratégicas navales, protección

de las fronteras marítimas e identificación de riesgos y amenazas frente a desastres naturales. Mientras que la inteligencia naval se concentra en 1) la adaptabilidad a misiones de defensa y tareas de apoyo a autoridades civiles en el mantenimiento del orden; 2) integración de las capacidades nacionales en las zonas marítimas y portuarias bajo mando naval; 3) aplicación de tecnología geoespacial en la identificación de zonas y corrientes marítimas de interés; 4) “blindaje” de recintos portuarios y cadenas logísticas asociadas, para negar su acceso a la delincuencia organizada; 5) generación de inteligencia para desactivar blancos y cadenas logísticas y 6) desarrollar procedimientos y centros de “fusión” de inteligencia en el entorno marítimo, con capacidad y potencial de ampliarse al ámbito nacional para su inmediata aplicación (Ortega 2016).

Culiacán 2019: histórico fallo de inteligencia y contrainteligencia en México

El 17 de octubre de 2019 México presenció uno de los mayores fallos de inteligencia de su historia. En la ciudad de Culiacán (Sinaloa) se llevó a cabo un operativo para aprehender a Ovidio Guzmán, hijo de Joaquín Loera, alias “El Chapo” Guzmán, con base en una orden de aprehensión girada en Estados Unidos y gracias al trabajo de inteligencia de campo de la DEA (Cruz 2019; Gómez, Nácar y Aguilar 2019). A través de *Twitter*, medios de comunicación locales y habitantes de Culiacán mostraron imágenes en tiempo real del despliegue “inusual” de elementos del Ejército Mexicano y de la Guardia Nacional, no solo por el número, sino también por ser las 15:30 horas en una zona habitacional (@Carloszup

en *Twitter*, 2019; @LaGaceta_me en *Twitter*, 2019). Por unas fotografías filtradas a la prensa, pronto se tuvo conocimiento de que el operativo tenía la finalidad de aprehender a Ovidio Guzmán (@AlfaDiarioMx en *Twitter*, 2019), quien hasta ese momento no era muy conocido en la prensa nacional. Si acaso, se le conocía porque los hijos del Chapo son llamados “Chapitos”. A partir de ese momento se convirtió en una figura mítica del narcotráfico, gracias a que su organización criminal logró paralizar a los organismos de seguridad para liberarlo (Velasco 2019; El Diario de Chihuahua 2019; Díaz 2019).

Las acciones incluyeron balaceras, bloqueo de las principales vías de comunicación, incendio de vehículos en diversos puntos de la ciudad e inclusive la liberación de 47 presos del Centro Penitenciario de Aguaruto. Esos hechos desataron psicosis colectiva, a tal grado que las fuerzas del operativo solicitaron a Ovidio comunicarse con miembros de su organización delictiva para que detuvieran los actos de violencia (@temoris en *Twitter*, 2019; @VMVR_ (a) en *Twitter*, 2019; @PulsoRegionalMX en *Twitter*, 2019; @adn40 en *Twitter*, 2019).

Poco a poco, a través de videos en redes sociales y sin comunicados oficiales por parte del gobierno del presidente López Obrador, la situación en la ciudad se salió de control. Las imágenes mostraban la angustia de la población, que llegó al punto de abandonar sus automóviles en plena calle, con las puertas abiertas, para buscar un refugio para sus familias (@GuillermoLerdo en *Twitter*, 2019; @MedicenRemy en *Twitter*, 2019; Nájjar 2019a). Después de los enfrentamientos con el Ejército, los delincuentes secuestraron soldados, robaron e incendiaron vehículos oficiales (@blogdelnarcomx (a) en *Twitter*, 2019; @VMVR_ (b) en *Twitter*, 2019; @lasillarota en

Twitter, 2019). Incluso, se difundió un video que muestra a militares superados en poder de fuego estrechando la mano de los delincuentes. En un primer momento, se entendió como un acto de rendición y después se aclaró que los militares recibieron amenazas de hacer explotar pipas de gasolina en zonas altamente pobladas (@S_Montecristo en *Twitter*, 2019; @blogdelnarcomx (b) en *Twitter*, 2019). La situación se había salido totalmente del control de las fuerzas de seguridad.

La primera versión oficial del Gabinete de Seguridad del presidente López se hizo pública en un comunicado de dos minutos de duración. Estuvo encabezada por los secretarios de Seguridad Ciudadana, Defensa Nacional y Marina, y por el comandante de la Guardia Nacional. Seis horas después del inicio de las balaceras, los bloqueos y los incendios, el secretario de Seguridad Ciudadana, Alfonso Durazo, ofreció una primera versión: se trataba de una agresión armada desde una casa particular contra un patrullaje de rutina de la Guardia Nacional. Como parte de esto, se dio la confrontación y el arresto fortuito de Ovidio Guzmán (@SSPCMexico en *Twitter*, 2019).

Sin embargo, ante los cuestionamientos por los videos publicados en redes sociales por la población, que mostraban un despliegue militar planeado, el gobierno tuvo que reconocer al día siguiente que se trató de un operativo conjunto de la recién creada Guardia Nacional y el Ejército Mexicano, y que fue por “precipitación” que no se respetaron los protocolos de actuación ni se cerraron los anillos de seguridad para un operativo de tal magnitud. Esa situación fue aprovechada por los criminales para controlar la ciudad y exigir la liberación de Guzmán (Milenio 2019). Llegaron a dar recomendaciones de “seguridad”

a la población, ante una escalada de violencia (@lluviagabriel en *Twitter*, 2019) y el control continuó incluso horas después de lograr su objetivo (@ElBlogdePorter en *Twitter*, 2019; @MexGde en *Twitter*, 2019; @DianaHurta-do04 en *Twitter*, 2019; @frarivasCol en *Twitter*, 2019; @QuePocaMadre_Mx en *Twitter*, 2019).

Los días siguientes al operativo existió una fuerte presión de la opinión pública y los medios de comunicación, que exigían la destitución de los funcionarios responsables del Gabinete de Seguridad. Frente a ello, se apreció una marcada tendencia a deslindar responsabilidad del secretario de Seguridad Ciudadana (entidad a la cual corresponde la Guardia Nacional y el Centro Nacional de Inteligencia) hacia el secretario de Defensa. Este, en un hecho inédito e histórico, enunció una relatoría pormenorizada del dispositivo de la operación en Culiacán, en una conferencia transmitida en vivo el 30 de octubre, en la que el presidente López Obrador (2019) ordenó al secretario de Defensa hacer públicas las funciones, el personal e incluso el nombre del jefe del Grupo Inteligencia Contra el Narcotráfico (GIAN) adscrito a la Sección Segunda (inteligencia) del Estado Mayor de la Defensa Nacional. La situación generó malestar dentro del Ejército, tanto para militares en activo como en retiro, que cuestionaron la relación institucional con el presidente de la República (Noticias San Luis 2019; Loret de Mola 2019; Ramos 2019).

Ahora bien, como un análisis preliminar, se pueden listar los siguientes fallos de inteligencia, contrainteligencia y manejo de crisis.

Fallo en la anticipación de inteligencia. Los analistas aceptaron la idea (generalizada desde hace años por académicos y periodistas especialistas en seguridad) de que el Cártel de

Sinaloa estaba minimizado, en parte, por la recaptura y extradición a Estados Unidos de Joaquín “El Chapo” Guzmán. Apostaban en cambio por el fortalecimiento del Cártel de Jalisco Nueva Generación (CJNG) (Alonso 2016; Quintana 2018; Martínez 2019; Nájjar 2019b).

Fallo de contrainformación y contrainteligencia de engaño. En momentos críticos, el crimen organizado posee un mejor manejo de redes sociales que las fuerzas de seguridad, que saben aprovechar la desinformación y la información falsa para obtener sus objetivos. Ello resultó en el posicionamiento de Ovidio Guzmán como figura pública del crimen organizado, al ser un narcotraficante que logró doblegar al gobierno mexicano y así evitar su arresto y extradición a Estados Unidos (Ahmed 2019; BBC 2019; El País 2019; @lluviagabriel en *Twitter*, 2019).

Fallo de cooperación interagencial. El caso muestra la evidente falta de intercambio de información y coordinación operativa entre las fuerzas de seguridad de México, especialmente en operativos conjuntos entre organismos civiles y militares de seguridad. La conclusión del operativo se hizo sobre dos premisas que no lograron aclararse: si se trató de un operativo experimental de la Guardia Nacional o un fracaso operativo y de coordinación interagencial entre esta y el Centro Nacional de Inteligencia, por parte de la Secretaría de Seguridad Ciudadana, el Ejército Mexicano y la Secretaría de la Defensa Nacional. La situación conduce a pensar que la Secretaría de Marina-Armada de México es la única institución con la capacidad de llevar a cabo operaciones quirúrgicas y operaciones urbanas.

Fallo de contrainteligencia defensiva. La vulnerabilidad de las comunicaciones y transmisiones del Ejército Mexicano fue evidente

al ser intervenida para exigir la liberación de Guzmán e incluso para amenazar de muerte a las familias que viven en las instalaciones militares de Culiacán, las cuales no tenían un dispositivo de seguridad para el desarrollo de la operación (El Siglo de Torreón 2019; Jiménez 2019).

Fallo de manejo de crisis. Se evidenció la inexistencia de comunicación en el interior y hacia el exterior del Gobierno federal para situaciones de emergencia en materia de seguridad. En el interior, con la incomunicación entre el presidente de la República y el Gabinete de seguridad para la toma de decisiones (fin último de la inteligencia) durante el vuelo (en aerolínea comercial) del presidente López Obrador de la Ciudad de México a Oaxaca, mientras se intensificaban los hechos en Culiacán. Incluso se mencionó que el presidente no tuvo conocimiento del operativo hasta tres horas antes de ejecutarlo. También existió incertidumbre de quién tomó la decisión de liberar a Guzmán y con base en qué información. Hacia el exterior, la nulidad de información oficial propició el incremento de rumores y desinformación en redes sociales e incluso en los medios de comunicación, en los cuales se citaron hasta seis versiones diferentes de lo ocurrido en Culiacán (Viña y Caña, Ortiz y Espino 2019).

Fallo de contrainteligencia ofensiva. Este se dio por la incompetencia de los organismos de seguridad mexicanos para prevenir y contrarrestar los efectos de Operaciones Psicológicas (PSYOPS) en el ciberespacio de las redes sociales, en dos frentes: las acciones del Cártel de Sinaloa, que buscaban el objetivo de liberar a Ovidio Guzmán y los opositores políticos que aprovecharon la coyuntura para atacar al presidente López Obrador (Signa_lab e ITESO 2019; Río Doce 2019). En este aspecto vale la

pena considerar, de acuerdo con el organigrama, el papel de las subsecciones y los grupos de acopio de propaganda y contrapropaganda, de guerra electrónica, de monitoreo de sistemas computarizados y de información a medios de comunicación, que corresponden a la Sección Segunda del Estado Mayor de la Defensa Nacional (Castellanos 2013). Esto sucedió ante la falta de un cibercomando (Centro de Operaciones del Ciberespacio), que SEDENA no ha podido concretar por falta de presupuesto (García y Quevedo 2017; Sánchez Onofre 2017), a pesar de que en las hipótesis de conflicto está considerado el ciberespacio como teatro de operaciones (ver ciberataque, ciberespacio, ciberguerra y ciberseguridad en SEDENA y SEMAR 2015). SEMAR, por su parte, ya cuenta con la Unidad de Ciberseguridad (SEMAR 2019, 32). Debemos cuestionarnos en qué áreas de SEDENA se hace operativa la Estrategia Conjunta de Ciberdefensa SEDENA-SEMAR, más allá de la asistencia a conferencias sobre ciberseguridad (SEDENA 2019, 96).

Fallo en la toma de decisiones críticas y delimitación de responsabilidades por las consecuencias de la operación, que resultó de una cadena de omisiones, incomunicación y pérdida de control. Los sucesos concluyeron en la liberación de Guzmán a cambio de proteger la integridad de la población de Culiacán frente a las amenazas de escalada de violencia de los delincuentes. Aunque la operación militar fue exitosa por la captura momentánea de Ovidio Guzmán, el gobierno perdió el control de la situación y, según la versión oficial no tuvo más alternativa que tomar la decisión de liberar a Guzmán para pacificar la ciudad, apelando a información de inteligencia con la cual no contaban para planear la operación. Esto constituye un fallo en la estimación de

la situación. Aquí surge una nueva cuestión sobre el tomador o los tomadores de tal decisión que, según el presidente López Obrador (2019), obedeció a un consenso del Gabinete de Seguridad, con el respaldo del mandatario. Hasta el momento, la decisión no tiene nombres, apellidos o cargo para asumir la responsabilidad pública. A ello se suma la interrogante sobre papel del centro Nacional de Inteligencia en el planeamiento de la operación y en la información en la cual se basó la decisión crítica de liberar a Guzmán.

Si bien se considera que lo ocurrido en Culiacán es relativamente reciente para investigar y evaluar en profundidad, hasta ahora la rendición de cuentas no pasó de una comparecencia del secretario de Seguridad Ciudadana ante el Congreso, el 5 de noviembre de 2019. Es necesario llevar a cabo una investigación sobre las fallas de los organismos de seguridad. Sin embargo, es poco probable, en vista del reciente anuncio de la reserva por cinco años de la información militar para llevar a cabo la operación para capturar a Ovidio Guzmán (Sánchez 2019).

Conclusiones

Tomar decisiones con un diagnóstico equivocado, en contextos adversos, eleva el riesgo y produce efectos no deseados. Si no se dispone de información confiable y oportuna por parte de las agencias de información y los propios órganos de seguridad, se incrementa la vulnerabilidad. De igual forma, los analistas y los organismos de inteligencia deben reunir una serie de cualidades que se reflejan en los productos y, a la vez, influyan en las decisiones y operaciones derivadas de sus análisis. Al no existir buena relación entre productos de inte-

ligencia y operaciones, se carece de elementos para una estimación acertada, el planeo no considera ciertas variables y todo redundando en una ejecución desarticulada y, con frecuencia, improvisada, solo reactiva. El caso de Culiacán es ilustrativo en este aspecto.

Retomando las características para el *expertise* de los analistas de inteligencia, que enunciaba Sherman Kent (1953), los fallos en la detección de las vulnerabilidades y su anticipación dan cuenta de disfunciones, necesidades y desafíos para los servicios de inteligencia. Es indispensable identificar y contrarrestar las causas por las cuales los analistas de inteligencia fallaron en la anticipación del uso del ciberespacio como teatro de operaciones para difundir desinformación y pánico entre la población, como un acto de guerra psicológica. Tal fallo, sumado a la incomunicación y la opacidad de la toma de decisiones en materia de seguridad nacional condujo al descontrol en una situación crítica. Ante los cuestionamientos que surgen por la información publicada, es poco probable que se lleve a cabo una investigación en profundidad para determinar hasta qué grado se trató de la suma de fallos de inteligencia, contrainteligencia o en la toma de decisiones. Esta determinación trae como consecuencia la reafirmación y continuidad de la desconfianza de la población mexicana respecto a los organismos de seguridad, especialmente los servicios de inteligencia.

Hablar sobre inteligencia en México obliga a hacer una separación entre inteligencia militar e inteligencia civil, e incluso entre inteligencia naval e inteligencia militar, considerando sus aspectos históricos, organización y funciones. Mientras que la inteligencia civil con frecuencia es relacionada con el espionaje al servicio del gobierno, la inteligencia militar y la inteligencia naval se han enfocado más

en la lucha contra el crimen organizado. La inteligencia militar concibe las fases de estimaciones, toma de decisiones, despliegue y evaluación. Dentro del proceso de toma de decisiones militares de seguridad nacional, constituye el mecanismo para depurar información que deriva en las estimaciones preliminares o estratégicas a ser consideradas en una operación militar en contextos complejos que demandan de manera simultánea operaciones quirúrgicas, operaciones urbanas y operaciones en el ciberespacio. Fallos como el de Culiacán obligan a determinar la necesidad de un rediseño organizacional, así como el replanteamiento de los esquemas de cooperación interagencial. Ese desafío lo ha afrontado con éxito la inteligencia naval, única institución en México capaz de llevar a cabo operaciones contra el crimen organizado caracterizadas por ser urbanas, quirúrgicas y considerar el ciberespacio como teatro de operaciones.

Si pensamos en las lecciones aprendidas de los atentados del 9/11, considerado uno de los mayores fallos de inteligencia de la historia mundial, y de Culiacán (2019) como el mayor fallo de la historia contemporánea de México, se observan fallos analíticos, prejuicios, falta de tolerancia al error y falta de intercambio de información interagencial, por una tendencia natural hacia la competitividad entre los organismos de inteligencia. Es necesario reconocer que los organismos civiles de seguridad no cuentan con solidez institucional, situación que es evidente en sus continuas transformaciones y en las señales de desconfianza, principalmente entre los servicios de inteligencia civil y militar. En términos generales, en Culiacán también fueron muy graves los fallos de contrainteligencia y contrainformación, así como la argumentación, delimitación y comunicación de responsabilidad de las deci-

siones del Gabinete de Seguridad. Si bien ese es un aspecto que rebasa los límites de la inteligencia, es una variable que aprovechó a su favor el Cártel de Sinaloa. Esto potencialmente será imitado en el futuro por otras organizaciones del crimen organizado.

Bibliografía

- Aguayo Quezada, Sergio. 2015. *En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*. México: Siglo XXI.
- Ahmed, Azam. 2019. "The Stunning Escape of El Chapo's Son: It's Like a Bad Netflix Show". *The New York Times*, 18 de octubre. <https://nyti.ms/2HcIeFP>
- Alonso, Luis Fernando. 2016. "Experta dice que Cartel de Sinaloa está debilitado y acosado por sus rivales". *Insight Crime*, 11 de octubre. <http://bit.ly/2OOh9gu>
- Astorga, Luis. 2007. *Seguridad, traficantes y militares. El poder y la sombra*. México: Tusquets.
- BBC. 2019. "Violencia en Culiacán: los motivos de AMLO para defender la liberación del hijo de "El Chapo" (y las duras críticas que recibió)". 18 de octubre. <https://bbc.in/39v3aUr>
- Bruce, James B., y Roger Z. George. 2010. "Análisis de Inteligencia: el surgimiento de una disciplina". En *Análisis de Inteligencia*, editado por el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN). Ciudad de México: Secretaría de Gobernación/ CISEN.
- Cadena Lira, Sergio. 2013. "La inteligencia marítima y naval para la seguridad nacional". Presentación en el *Primer Seminario Internacional de Inteligencia Estratégica*, Centro de Estudios Superiores Navales (CESNAV), Secretaría de Marina-Armada de México.

- Castellanos Franco, Rogelio. 2013. "La estructura de la inteligencia militar en México". Presentación en el *Primer Seminario Internacional de Inteligencia Estratégica*, Centro de Estudios Superiores Navales (CESNAV), Secretaría de Marina-Armada de México.
- Cruz, Andrea. 2019. "Durazo confirma que EUA pidió orden de extradición vs Ovidio Guzmán". *Político.mx*, 18 de octubre. <http://bit.ly/2UEILcK>
- Curzio, Leonardo. 2007. *La seguridad nacional en México y su relación con Estados Unidos*. México. Ciudad de México: Centro de Investigaciones Sobre América del Norte CISAN/ Universidad Nacional Autónoma de México UNAM.
- DCAF (Geneva Center for the Democratic Control of Armed Forces). 2010. "Desafíos contemporáneos para los servicios de Inteligencia". En *Inteligencia y Seguridad Nacional*, editado por el Centro de Investigación y Seguridad Nacional y Escuela de Inteligencia para la Seguridad Nacional, 219-228. Ciudad de México: Secretaría de Gobernación/ CISEN.
- Díaz, Brenda. 2019. "Corrido de Ovidio Guzmán (El Rescate) Arte Norte". *YouTube*, 19 de octubre. <https://youtu.be/eWCW0HFdcSA>
- El Diario de Chihuahua. 2019. "Atracción por Ovidio Guzmán puede ser por falta de autoestima en mujeres, según estudio". 19 de octubre. <http://bit.ly/38eeN21>
- El País. 2019. "México fracasa ante el narco. La estrategia del Gobierno para poner fin a la violencia hace agua". 19 de octubre. <http://bit.ly/38uirFj>
- El Siglo de Torreón. 2019. "Culpa Sedena a Policía Federal del fallido operativo en Culiacán. En el que se terminó dejando en libertad a Ovidio Guzmán López". 18 de octubre. <http://bit.ly/2tSiI5M>
- García, M., y J.A. Quevedo. 2017. "La Sedena ultima su Centro de Operaciones del Ciberespacio". *Infodefensa.com*, 10 de octubre. <http://bit.ly/2Hbmx9c>
- Garduño Valero, Guillermo. 2008. *El Ejército Mexicano. Entre la guerra y la política*. México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Gómez María Idalia, Jonathan Nácar y Marco Antonio Aguilar. 2019. "La DEA opera en territorio enemigo". *Eje Central*, 24 de octubre. <http://bit.ly/39vp5uH>
- Herrera-Lasso M., Luis. 2001. "El quehacer de la inteligencia para la seguridad nacional". En *Inteligencia y Seguridad Nacional*, editado por el Centro de Investigación y Seguridad Nacional y Escuela de Inteligencia para la Seguridad Nacional, 29-49. Ciudad de México: Secretaría de Gobernación/ CISEN.
- Hollister Hedley, John. 2010. "Los retos del análisis de Inteligencia". En *Inteligencia y Seguridad Nacional*, editado por el Centro de Investigación y Seguridad Nacional y Escuela de Inteligencia para la Seguridad Nacional, 137-155. Ciudad de México: Secretaría de Gobernación/ CISEN.
- Jiménez, Benito. 2019. "Interviene crimen frecuencia militar", *Reforma*, 15 de noviembre. <http://bit.ly/3bsGDJT>
- Kent, Sherman. 1953. *Strategic Intelligence for American World Policy*. Nueva Jersey: Princeton University Press.
- López Obrador, Andrés Manuel. 2019. "Informe del operativo en Culiacán, Sinaloa. Conferencia presidente AMLO". *YouTube*, 30 de octubre. <http://bit.ly/31JSw9X>
- Loret de Mola, Carlos. 2019. "Un grupo de élite del Ejército está enojado". *El Universal*, 20 de noviembre. <https://www.>

- eluniversal.com.mx/opinion/carlos-lorete-de-mola/un-grupo-elite-del-ejercito-estanojado
- Lowenthal, Mark M. 2010. "Contrainteligencia". En *Inteligencia y Seguridad Nacional*, editado por el Centro de Investigación y Seguridad Nacional y Escuela de Inteligencia para la Seguridad Nacional, 205-217. Ciudad de México: Secretaría de Gobernación/ CISEN.
- Lowenthal, Mark M. 2010b. "Análisis". En *Análisis de Inteligencia*, editado por el Centro de Investigación y Seguridad Nacional y Escuela de Inteligencia para la Seguridad Nacional. Ciudad de México: Secretaría de Gobernación/ CISEN.
- Marrin, Stephen. 2010. "Análisis de inteligencia: convertir un oficio en una profesión". En *Análisis de Inteligencia*, editado por el Centro de Investigación y Seguridad Nacional y Escuela de Inteligencia para la Seguridad Nacional. Ciudad de México: Secretaría de Gobernación/ CISEN.
- Martínez Huerta, David. 2018. "Centro Nacional de Inteligencia sustituirá al Cisen en nueva Secretaría: Morena". *Expansión*, 19 de octubre. <http://bit.ly/2SifgL7>
- Martínez, Marco Antonio. 2019. "Los reacomodos que vienen para el Cártel de Sinaloa". *La Silla Rota*, 12 de febrero. <http://bit.ly/39oAUmz>
- Mendoza Cortés, Paloma. 2018. "El proceso de toma de decisiones en el Ejército Mexicano: la función de la Inteligencia Militar". Tesis de doctorado en Estudios Organizacionales, Universidad Autónoma Metropolitana.
- Milenio. 2019. "Informe del Gabinete de Seguridad sobre lo ocurrido en Culiacán". *Youtube*, 18 de octubre. <http://bit.ly/31MKQ6Y>
- Nájar, Alberto. 2019a. "Culiacán: cómo se vivió el jueves infernal que aterrizó a la capital de Sinaloa". *BBC News Mundo*, 19 de octubre. <https://bbc.in/3boXUDT>
- Nájar, Alberto. 2019b. "Sentencia a "El Chapo": qué poder tiene aún el Cartel de Sinaloa y en qué le afecta la condena a Joaquín Guzmán Loera". *BBC News Mundo*, 17 de julio. <https://bbc.in/2HeaNmb>
- Navarro Bonilla, Diego. 2010. "El ciclo de inteligencia y sus límites". En *Inteligencia y Seguridad Nacional*, editado por el Centro de Investigación y Seguridad Nacional y Escuela de Inteligencia para la Seguridad Nacional EISEN, 185-203. Ciudad de México: Secretaría de Gobernación/ CISEN.
- Noticias San Luis. 2019. "Revelar nombre de militar de operativo en Sinaloa violó al menos 7 leyes". 1 de noviembre de 2019. <http://bit.ly/31M7MmP>
- Ortega Muñiz, Carlos. 2016. "Propuesta teórica de Inteligencia Estratégica para la Seguridad Nacional en México". Tesis por el Doctorado en Defensa y Seguridad Nacional del Centro de Estudios Superiores Navales (CESNAV)/Secretaría de Marina Armada de México (SEMAR).
- Quintana, Matí. 2018. "Extradición a EEUU del "Licenciado", un revés para el Chapo y su cártel". *La Vanguardia*. 6 de julio. <http://bit.ly/3buymoG>
- Ramos Chavero, Luis. 2019. "Decisiones del Ejecutivo inquietan y eventualmente nos ofenden: general en retiro". *La Silla Rota*, 30 de octubre de 2019. <http://bit.ly/38lb7eR>
- RGRZM. 2013. "Reglamento General de Regiones y Zonas Militares". Diario Oficial de la Federación, México, 22 de abril.
- Río Doce. Redacción. 2019. "Durante el Operativo Ovidio se buscó manipular la

- percepción pública a través de redes”. 1 de noviembre. <http://bit.ly/2OJwezC>
- Rojas, Ana Gabriela. 2019. “Luis Rodríguez Bucio: el “militar poco convencional” que AMLO puso al frente de la Guardia Nacional para encabezar la lucha contra el crimen”. *BBC News Mundo*, 12 de abril. <https://bbc.in/2vq5ltI>
- Sánchez Onofre, Julio. 2017. “Sedena, sin análisis de riesgos cibernéticos por falta de dinero”. *El Economista*, 18 de agosto. <http://bit.ly/3bvqnrC>
- Sánchez, Enrique. 2019. “Reservan 5 años información militar de caso Ovidio Guzmán”. *Excelsior*, 23 de diciembre. <http://bit.ly/37kmjXY>
- SEDENA (Secretaría de la Defensa Nacional) y Estado Mayor de la Defensa Nacional. 2010. *Manual de Operaciones en Campaña (MOC)*. México: Taller autográfico SEDENA.
- SEDENA (Secretaría de la Defensa Nacional) y SEMAR (Secretaría de Marina-Armada de México). 2015. *Glosario de términos unificados de Inteligencia y Contrainteligencia*. México. CEEFA/CESNAV.
- SEDENA (Secretaría de la Defensa Nacional). 2019. “Primer Informe de Labores 2018-2019”. Informe, 1 de septiembre.
- SEMAR (Secretaría de Marina-Armada de México). 2018. “Manual de Organización de la Secretaría de Marina. Acuerdo secretarial número 018”. México, Diario Oficial de la Federación, 20 de febrero de 2018.
- SEMAR (Secretaría de Marina-Armada de México). 2019. “Primer Informe de Labores 2018-2019”. Informe, 1 de septiembre.
- Serple, Kirk, y Paulina Villegas. 2019. “Mexico Approves 60,000-Strong National Guard. Critics Call It More of the Same”. *New York Times*, 28 de febrero. <https://nyti.ms/38nFzoI>
- Signa_lab/ITESO (Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente). 2019. “#Culiacán 17 de Octubre: Perder la calle, ganar la red”. 31 de octubre. <https://signa-lab.mx/2019/10/25/culiacan/>
- Tello Peón, Jorge Enrique, Adolfo Alberto Laborde Carranco y Antonio Villarreal Díaz. 2012. *Inteligencia estratégica en el contexto mexicano*. México: Instituto Tecnológico de Estudios Superiores Monterrey ITESM/ Plaza y Valdés.
- Velasco, Xavier. 2019. “Cuando ganan los malos”. *Milenio*, 19 de octubre. <http://bit.ly/2vmsUnm>
- Viña y Caña, Pedro, Alexis Ortiz, y Manuel Espino. 2019. “Dieron 6 versiones sobre caso Chapito”. *El Universal*, 19 de octubre. <http://bit.ly/2vlgXyq>

Orígenes y evolución de la subversión y la contrainteligencia en el Perú, 1958-2015

Origins and Evolution of Subversion and Counterintelligence in Peru, 1958-2015

Andrés Gómez de la Torre Rotta¹ y Arturo Medrano Carmona²

Recibido: 6 de octubre de 2019

Aceptado: 25 de noviembre de 2019

Publicado: 31 de enero de 2020

Resumen

El accionar de la subversión en el Perú y el rol de las Fuerzas Armadas para combatirla, con base en la escuela francesa antisubversiva, se desarrollaron en un contexto de ausencia del Estado en las zonas más empobrecidas, donde cada bando se disputaba ganarse a la población. El objetivo de este artículo es adentrarse en los orígenes, la formación y la influencia militar francesa de la contrainteligencia peruana, para comprender su accionar en ese contexto. A través de una investigación cualitativa, con base en un enfoque histórico, se busca comprender el accionar de la contrainteligencia peruana y establecer los orígenes y la evolución de la subversión en el país –dirigida a ganarse a la población para fomentar el terrorismo– al igual que cómo se plasmó esto en la doctrina primigenia de contrainteligencia. Parte fundamental de la investigación son los datos sobre contrainteligencia contenidos en el Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación. Las conclusiones plantean la relación entre los orígenes subversivos, la doctrina y las excusas del terrorismo de Walzer, por lo cual este estudio constituye un asidero importante para próximas investigaciones.

Palabras clave: contrainteligencia; insurgencia; Perú; subversión; terrorismo

Abstract

The actions of subversion in Peru and the role of the Armed Forces to combat them based on the French anti-subversive school developed in a context of absence from the State in the most impoverished areas, where each side disputed to win over the population. The objective of this article is to delve into the origins, training and French military influence of the Peruvian counterintelligence and understand its actions in that context. Through a qualitative research, based on a historical approach, we seek to understand the actions of the Peruvian counterintelligence and establish the origins and evolution of subversion in the country -directed at gaining the population to promote terrorism- as well as how this was embodied in the original counterintelli-

1 Instituto de Estudios Internacionales (IDEI-PUCP), andres_gotorrer@yahoo.es,  orcid.org/0000-0003-4485-0413

2 Universidad Autónoma del Perú, amedranoc@autonoma.edu.pe,  orcid.org/0000-0001-7046-9419



gence doctrine. A fundamental part of this investigation is the data regarding counterintelligence contained in the Final Report of the Comisión de la Verdad y Reconciliación. The conclusions point out the relationship between the subversive origins, the doctrine and the excuses of terrorism, by Walzer. The study is an important support for further investigations.

Keywords: counterintelligence; insurgency; Peru; subversion; terrorism

Introducción

“...I still insist that without investigation there cannot possibly be any right to speak”
(Mao Tse Tung 1966, 230).

Nuestra región sufrió —y aún sufre— los embates de acciones subversivas que desataron olas de terror, atraso económico y la marca indeleble de heridas que aún no cicatrizan, a pesar de que se llevaron a cabo Comisiones de la Verdad para restaurar los efectos del terrorismo. Perú no estuvo lejos de la experiencia terrorista, iniciada por miembros de organizaciones subversivas que usaron la lucha armada para instaurar un orden sobre la base del marxismo, el leninismo y el maoísmo. No solo terminaron ejecutando acciones contrarias a sus ideas primigenias, sino a los derechos humanos.

Esta investigación tiene como propósito analizar los acontecimientos de la lucha contrasubversiva peruana y su relación con las actividades de contrainteligencia de esa época. La aplicación de un enfoque histórico permite comprender el porqué del accionar de las fuerzas armadas peruanas y la relación de este accionar con su formación de lucha contrasubversiva francesa.

La metodología del estudio se da con base en la revisión de fuentes abiertas sobre el pe-

ríodo analizado, que aporten evidencia de los acontecimientos históricos. Para contrastarla, se revisó la literatura fundamental en materia de inteligencia y contrainteligencia. Autores como Masterson (2001) desarrollaron estudios históricos detallados acerca de las raíces fundacionales de las Fuerzas Armadas peruanas. Trinquier (1985) señaló el derrotero y la experiencia francesa contra la subversión. Gómez de la Torre y Medrano (2017) fueron base para los estudios acerca de los orígenes del proceso de inteligencia en el Perú. Estas publicaciones abordaron el origen, la historia y el uso de la inteligencia, pero no la relacionaban con casos en los que se desarrollaba la contrainteligencia. Para hacerlo, fue de gran utilidad el Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación.

Resulta fundamental para el análisis precisar algunos términos como terrorismo, que aún es susceptible de debate académico. El término conflicto armado interno se emplea en los Convenios de Ginebra, de agosto de 1949. Según Bregaglio (2013), refiere a un tipo de conflictividad, mientras que el terrorismo serían las acciones llevadas a cabo con violencia. En esta investigación, el término terrorismo se entiende como el uso de la violencia ilegalmente para amedrentar al gobierno o a la población (United States Joint Chiefs of Staff 2010). Subversión constituyen las acciones que están orientadas a mermar el poder militar, económico, psicológico o político de los gobernantes (United States Joint Chiefs of Staff 2018). Por último, insurgencia es el empleo organizado de la subversión y la violencia para tomar el control político de zonas (United States Joint Chiefs of Staff 2018) de interés para este tipo de organizaciones, como sucedió en el Perú.

Las actividades de inteligencia y contrainteligencia están vinculadas (United States Joint

Chiefs of Staff 2013, B-9), al ser una complementaria de la otra. Por ende, además de las ya conocidas definiciones de inteligencia, en esta investigación se considera la contrainteligencia, por sus actividades para “identificar, engañar, explotar, interrumpir o proteger contra el espionaje, otras actividades de inteligencia, sabotaje o asesinatos realizados por o en nombre de potencias extranjeras, organizaciones o personas, o sus agentes, u organizaciones o actividades terroristas internacionales” (United States Joint Chiefs of Staff 2013, B-9).

En primer lugar, el artículo presenta una breve historia de la insurgencia en el Perú, en la que se aprecian el desarrollo y el accionar de las guerrillas –Movimiento de Izquierda Revolucionario (MIR) y Ejército de Liberación Nacional (ELN)– y de las organizaciones terroristas –Partido Comunista Peruano Sendero Luminoso (PCP-SL) y Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA)–. En segundo lugar, se analiza la evolución de los servicios de inteligencia frente al fenómeno subversivo y cómo la contrainteligencia participó en el Plan Cóndor, en alianza con otro país. En tercer lugar, se refleja cómo quedaron plasmados la doctrina y el accionar de la contrainteligencia peruana en su mismo territorio. Por último, se recopilan algunos casos recientes de la permanente y eficaz actividad de la contrainteligencia peruana.

Metodología

La presente investigación cualitativa está orientada a describir y comprender el accionar de las fuerzas armadas peruanas en la lucha contrasubversiva, para determinar cómo la formación militar inicial que recibieron fue aplicada en el uso de la contrainteligencia.

Tiene un enfoque histórico y corte longitudinal extensivo, que abarca desde 1960 hasta 2015. No pretender ser exhaustiva y toma como unidad de análisis a la contrainteligencia peruana. Las unidades de observación son la forma de aplicación de la contrainteligencia y la ejecución de la contrainteligencia.

En cuanto a las técnicas e instrumentos de recolección de datos, se empleó la observación de los hechos históricos que constituyen evidencia empírica y el análisis de la documentación a la que se tuvo acceso, mediante técnicas documentales (Anduiza, Crespo y Méndez 2009). Fueron revisadas más de 40 fuentes de información. Una de las principales fue el Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, cuya relevancia para esta investigación reside en documentar detalles de cómo se estableció la actividad de contrainteligencia en el Perú en documentos de uso militar durante la guerra contrasubversiva.

Orígenes de la insurgencia en el Perú

En 1958, Hugo Blanco inició su trabajo revolucionario en Cuzco, donde creó comités campesinos, dirigió huelgas contra las haciendas de la zona y hasta buscó la toma de tierras, pero no tuvo éxito debido a las diferencias ideológicas y la falta de apoyo de los marxistas peruanos. En mayo de 1963 caería detenido por las fuerzas del orden (Masterson 2001).

En 1965 los movimientos guerrilleros como el MIR y el ELN desarrollaron acciones insurgentes durante el primer gobierno de Fernando Belaúnde Terry (Masterson 2001; Gómez de la Torre y Medrano 2017; Sánchez y Ríos 2018; Zapata 2018) pero finalmente fueron desarticulados (Sánchez y Ríos 2018)

y derrotados por los militares en Mesa Pelada (Masterson 2001).

Luis de la Puente Uceda (1965), líder guerrillero del MIR, señaló detalladamente el atraso rural tanto en la sierra como en la selva, la lucha contra los gamonalistas, la geografía peruana y la herencia feudalista española como explicación del atraso social y económico. También señaló que la riqueza se concentra en la capital, que las Fuerzas Armadas y la Policía se componen mayoritariamente de campesinos que son usados en contra de sus propios hermanos de clase. Describió la opresión de los patrones hacia los campesinos que migraron a la costa, con el fin de mejorar su situación socioeconómica, pero al llegar habitaron en casas precarias y en pueblos marginales alrededor de las propiedades de la oligarquía, lo que generó miseria y resentimiento (de la Puente 1965).

Dos grupos terroristas centralizaron y expandieron el terror dentro de sus áreas de influencia en el Perú: el PCP-SL y el MRTA. El primero es conocido por sus ataques y genocidios. El segundo, que adoptó su nombre por el revolucionario peruano Tupac Amaru (Walker 2017), fue más conocido por la toma de rehenes en la residencia del embajador japonés de Lima (del 17 de diciembre de 1996 al 22 de abril de 1997).

Sendero Luminoso tuvo sus orígenes en el partido político que fundó José Carlos Mariátegui en 1928 (Sánchez y Ríos 2018), con base en la revolución maoísta (Gómez de la Torre y Medrano 2017). Su accionar subversivo en contra de la población y del Estado peruano tuvo su génesis, desarrollo y evolución en Ayacucho, debido a que brindaba las condiciones necesarias para expandir la revolución: escaso desarrollo, marginación social y geográfica, escasez de conexión de vías de comunicación te-

rrestre y desmembramiento en distintos polos de desarrollo (Sánchez y Ríos 2018). Además de la lucha por la gratuidad de la enseñanza, tres hechos adicionales marcaron los orígenes de Sendero Luminoso. El primero fue el ingreso directo a la Universidad Nacional San Cristóbal de Huamanga (UNSCHE); el segundo fue la ratificación de los docentes en sus labores, a pesar del conocimiento de que las ideas maoístas ya habían calado en dicho centro de estudios y el tercero fue la reorganización de la UNSCH a través de autoridades transitorias. Estos hechos posibilitaron el auge de la organización de Abimael Guzmán (Sánchez y Ríos 2018), quien constituyó la denominada “fracción roja” del Partido Comunista del Perú (Degregori 2011).

En enero de 1979, el líder de Sendero Luminoso, Abimael Guzmán Reinoso, fue detenido en la casa de la familia de sus suegros en Lima, pero inmediatamente la red de contactos en el ámbito social y judicial estableció acciones legales para liberarlo. Lo lograron haciéndolo pasar como un inofensivo profesor universitario (Gorriti 2012), debido a su fuerte influencia en estudiantes y maestros (Degregori 1996).

A pesar de las diferencias dentro de Sendero Luminoso para enfrentar la guerra popular, entre los sectores que apoyaban la guerra prolongada y los que apoyaban acciones de terror y aniquilamiento, se buscó establecer la denominada República de la Nueva Democracia (Aranda, López y Salinas 2009), pasando por las tres etapas de la guerra prolongada senderista: defensiva estratégica, equilibrio estratégico y ofensiva estratégica (Murillo 1989; Aranda, López y Salinas 2009). Se constituyeron como una organización subversiva con fuerte influencia, apoyada en el terror, al punto de que para 1992 se elaboraron hipótesis

de “libanización” tras la victoria de Sendero Luminoso y la consecuente destrucción del Perú (Reuter 1992).

La guerra subversiva tuvo un trasfondo en el que se buscaba justicia (Walzer 2004), pues en su momento los militares de la escuela de inteligencia se dieron “cuenta de la urgente necesidad de un cambio nacional para poner fin a un sistema de injusticia social, explotación y dependencia” (Tello 1983 citado en Masterson 2001, 327). Esto terminó convirtiéndose en una necesidad militar, porque para los terroristas su accionar es la última opción, cuando fracasan política y militarmente (Walzer 2004).

Walzer (2004) señaló que los terroristas son responsables de las acciones bélicas contra el Estado y la población, que ejercen con base en las siguientes excusas: a) usan el terrorismo como último recurso, al no haber podido alcanzar nada con su activismo social; b) luchan contra un Estado opresor, teniendo en cuenta que no pudieron poner de su lado a la población; c) ejecutan acciones terroristas sin participación de los oprimidos sociales y d) usan la justificación de que el terrorismo viene tanto del lado estatal como de los mismos terroristas (Walzer 2004). Así, en Perú estos grupos dejaron de lado la moralidad (Walzer 2004) en cuanto atacaron y ejecutaron a políticos, militares, gays y niños, al igual que cuando dinamitaron todo objetivo que tuvieron en sus planes.

El alzamiento en armas de los grupos guerrilleros y terroristas peruanos fue la evidencia de su incapacidad para movilizar a la población (Walzer 2004) en favor de sus acciones, pensamiento e ideología. La población percibía una indiferencia y un distanciamiento con sus autoridades, y al Estado como un ente violento y generador de terror (Degregori 2011). En ese sentido, el Gobierno Revolu-

cionario de las Fuerzas Armadas (GRFA) y su legado, a través de Juan Velasco, impidieron el avance de estos grupos revolucionarios en una sociedad carente de justicia social (Masterson 2001), sobre todo con la presencia estatal a través de la reforma agraria en las zonas donde se inició el terrorismo (Degregori 2011).

Evolución de los servicios de inteligencia y los militares peruanos frente al fenómeno subversivo

El Ejército del Perú tiene una historia y tradición eminente francófila, desde la misión militar francesa encabezada por el coronel Paul Clément, que llegó al país en septiembre de 1896 (Masterson 2001) hasta 1939, en que se retiró debido a la II Guerra Mundial. Luego de la derrota frente a Chile en la Guerra del Pacífico (1879-1883), el estamento militar comenzó a analizar los impactos en la segunda década del siglo XX, desde la perspectiva de los cambios en el escenario internacional. Las Revoluciones china (1947) y cubana (1959), así como las experiencias de los procesos de Malasia y Argelia, que involucraron a Inglaterra y Francia, respectivamente, merecieron especial atención por parte de la jerarquía castrense. Se trataba de la consolidación del fenómeno de la guerra no convencional (GNC), subversiva, insurgente y revolucionaria, por lo que las guerras con Colombia (1933) y Ecuador (1941) suponían redefinir el rol tradicional de las Fuerzas Armadas (Gómez de la Torre 2018) frente a una nueva amenaza, que era algo más complejo de lo que se suponía.

Alain Rouquié (1984) dibujó a un Ejército peruano francófilo y reconstruido con ciertos parámetros y columnas vertebrales que lo moldean prácticamente desde su fundación hasta

nuestros días. En esos parámetros hay varios conceptos y un eje central: el acercamiento a la población. También, el control de las comunicaciones y los transportes, para llegar a todo el territorio nacional y asumir presencia y liderazgo desde el punto de vista estatal. El Ejército desarrolló una “misión civilizadora y educadora” en todos los confines de la nación y aplicó soluciones militares a grandes problemas nacionales. Lo caracterizaba una creciente desconfianza en el mundo civil, con epicentro en instituciones políticas como los partidos, considerados la antítesis de la organización militar.

Era la cosmovisión del soldado administrador, que se diferenciaba del soldado combatiente de la escuela prusiana afincada en Chile y, en menor medida, con sus respectivas misiones militares prusianas en Bolivia, Ecuador y Colombia. Al Perú llegó una misión militar alemana a cargo del general Wilhelm Faupel, desde 1927 hasta 1929, durante el gobierno del entonces presidente Augusto Leguía, quien no duró más tiempo debido a las quejas de los miembros del Ejército por su influencia en exceso (Masterson 2001).

Debido a la fuerte influencia militar francesa, serían asumidas como propias las visiones del mariscal Lyautey y del general Gallieni sobre el rol social de la milicia. Claro fue el derrotero francófilo marcado por el oficial Manuel Morla Concha (1933), en la primera mitad del siglo XX, a partir de su visión sobre la función social del Ejército, esbozada en su obra “Función social del ejército peruano en la organización de la sociedad” (Morla 1933 citado en Nunn 1979, 399). En el texto adaptó a la realidad militar peruana el nuevo pensamiento del Ejército con base en el pensamiento de Lyautey: cultura, civismo, orientación patriótica e igualdad de oportuni-

dades entre militares, aunados al servicio militar obligatorio, permiten que el ser humano sea educado y entrenado como un ciudadano productivo (Nunn 1979, 400).

En 1945, fue impulsada por el general Óscar N. Torres la creación de un centro militar para la preparación de los oficiales del Ejército. Esto fue acompañado de la propuesta del coronel en situación de retiro y senador César Enrique Pardo, con el fin de tener una capacitación castrense de calidad (Masterson 2001). Así, en julio de 1950 nació el Centro de Altos Estudios del Ejército, que tres meses después se llamaría Centro de Altos Estudios Militares (CAEM)³ (Masterson 2001), a cargo del exministro de Guerra, el general José del Carmen Marín. Este también se graduó en Francia, en la Escuela de Versalles de Ingeniería Militar, con grado de capitán, y luego en la Escuela de Guerra de París, con grado de mayor. Así, el CAEM se convirtió en un verdadero laboratorio de análisis, en modo *think tank*. Allí se formaría la perspectiva de un Ejército como agente de cambio social, dispuesto a buscar una transformación nacional mediante la justicia social redistributiva, lo que en lenguaje de Marín era el concepto de “bienestar”.

Ese reformismo captó la atención y, desde luego, la alerta (años después, ya entrada la década de los años sesenta) de varios académicos norteamericanos, estudiosos de América Latina, algunos ligados al *establishment* de la seguridad de su país: Abraham F. Lowenthal, Luigi Einaudi, David Scott Palmer, Alfred Stepan, Daniel Sharp y otros como el francés Alain Rouquié (1984), Hosbawm (2018), Dirk Kruijt y Kees Koonings (2003). Así nació el

³ Actualmente es el Centro de Altos Estudios Nacionales (CAEN).

“experimento peruano” (Lowenthal 1975). En cierto modo y matices, el planteamiento militar peruano confluía con la “Alianza para el Progreso” del liberalismo demócrata norteamericano, propiciado en los años sesenta en la región. Los generales Morla y Marín detentaron altos cargos en el Ejército peruano de plena transformación: Morla llegaría a ser comandante general (en jefe) durante los años 1953 a 1954, en la dictadura militar del general Manuel A. Odría, y Marín fue ministro de Guerra del mandatario constitucional José Luis Bustamante y Rivero.

En 1957, el general Marcial Romero Pardo, director del CAEM, a invitación del gobierno francés realizó una estancia en Argelia para analizar el modelo represivo contra el Frente de Liberación Nacional (FLN), para luego dictar charlas sobre técnicas antisubversivas. El polémico y controvertido general francés Raoul Salan, exmiembro de la Organización del Ejército Secreto (OAS) y connotado represor de la campaña en Argelia (Fidalgo 1984) realizó una visita a Lima para afianzar los nexos y apoyos de la milicia francesa a sus contrapartes peruanas.

Harrison (2000) estudió y publicó durante años obras sobre la pobreza y el subdesarrollo en América del Sur. Definió al CAEM peruano como un “organismo peculiar” (Harrison 2000), que consideraba el papel de los militares como fuente de soluciones bajo reformas nacionalistas (Sharp 1972).

Los militares peruanos promovieron la creación de un organismo de inteligencia de alcance nacional, en pleno gobierno democrático y constitucional, aprovechando las coincidencias entre Estados Unidos de América y el régimen del presidente conservador y derechista Manuel Prado y Ugarteche. Consideraron que, para enfrentar el novísimo fenóme-

no de la GNC y la subversión, era necesario conocer mucho más a fondo el mundo civil y político. La GNC iba mucho más allá de una respuesta exclusiva en el plano militar y era un enemigo que no presentaba la cara de forma directa, como las Fuerzas Armadas estaban acostumbradas. Por tanto, había que comenzar a conocer la economía, la sociología, la antropología social y otras disciplinas afines, hasta entonces desconocidas y miradas con creciente recelo.

Fue en ese contexto que el 27 de enero de 1960 se creó el Servicio de Inteligencia Nacional (SIN). Figuras centrales de tal esfuerzo fueron los generales Alfredo Rodríguez Martínez y Juan Bossio Collas. El general Rodríguez fue comandante general de Ejército y ministro de Guerra y Gobierno (Gómez de la Torre y Medrano 2017). Llevó a cabo un proceso de transformación de su institución con base en los nuevos fenómenos de la GNC y la influencia de Francia, y en experiencias de guerras irregulares y revolucionarias aparecidas en sus colonias, con epicentro en la campaña de Argelia. El general Bossio fue agregado militar en Bolivia en la década de los años cincuenta. En ese contexto, analizó al detalle la situación de estabilidad política y gobernabilidad democrática del régimen del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), del presidente Hernán Siles Zuazo y su ministro de Gobierno y Justicia, Walter Guevara Arce. Este había creado un servicio de inteligencia para los efectos de sus problemas internos, por Decreto Supremo n.º 5154 del 24 de febrero de 1959: la Dirección General de Informaciones y Seguridad del Estado, que dependía directamente del Ministerio de Gobierno (Gómez de la Torre y Medrano 2017). Dicho órgano detentaba amplias funciones de recogida, centralización, clasificación y verifi-

cación de todas las informaciones que interesaran al orden público y la seguridad interior y exterior del Estado, es decir, una amplia gama de atribuciones previstas en el artículo 1 del decreto. Finalmente, su artículo 2 habilitaba al organismo para tomar medidas de orden preventivo en contextos de potenciales alteraciones al orden público, lo que incluía el grave peligro a la estabilidad institucional y a la seguridad del Estado, con el requerimiento a la Fuerza Armada para tales efectos.

Si bien Siles y Prado eran bastante afines, por su condición de civiles y democráticamente electos –además de ser hijos de expresidentes, y de no formar parte de la legión anticomunista hemisférica imperante por entonces– los militares peruanos estaban interesados en hurgar acerca de los efectos de la revolución boliviana de 1952 y los nexos entre los partidos políticos afines en ambos países (Gómez de la Torre y Medrano 2017). Tal interpretación tenía asidero, pues tras el triunfo de la Revolución cubana, el Partido Comunista de Bolivia (PCB) mantuvo nexos con grupos insurgentes peruanos.

En 1961 se difunde en todos los estamentos del Ejército peruano el planteamiento del coronel francés Roger Trinquier (1985), quien señaló que el ejército debía adaptarse a este nuevo tipo de guerra, con equipos de comando pequeños, uso de la tortura, uso de fuerzas de autodefensa, operaciones psicológicas y educación. Herbert Lyautey y Joseph Gallieni profundizaron en estrategias para ganarse la confianza de la población y aumentar el crecimiento económico en las zonas afectadas por la subversión (Masterson 2001).

En 1962, la Junta Militar de Gobierno (1962-1963) que derrocó al presidente constitucional Manuel Prado y Ugarteche creó el Instituto Nacional de Planificación (INP). El

desarrollismo, el modelo de relaciones centro-periferia y la influencia en Lima de pensadores como el argentino Raúl Prebisch (que asesoró al gobierno peruano de esa época) marcaron y cimentaron las bases de lo que los militares esbozaron como el “Proyecto Nacional”, que suponía una fuerte intervención y presencia del Estado en la actividad nacional.

En ese contexto es que aparecen en el Perú las primeras guerrillas, una de orientación e influencia cubana neta, apoyada por Fidel Castro y el Che Guevara, incluidos nexos con el PCB, y otra con variopintos nexos internacionales, que incluyeron al Partido Comunista Chino, al Partido Comunista de Corea del Norte y al propio Fidel Castro. Así se dio la llamada “primera subversión” y nacieron como actores principales el ELN, con Héctor Béjar y Alaín Elías, y el MIR (también conocido como el “Apra rebelde”), con Luis de la Puente Uceda (Masterson 2001).

Lust (2013) analizó bien los rasgos distintivos de ambos grupos, que mantuvieron importantes contactos con el exterior, en el marco de una situación internacional de Guerra Fría neta. Hosbawm (2018) analizó la relación entre insurgencias, campesinados, reformas sociales y Fuerzas Armadas en el Perú. Dada la tradición e influencia francesa, el estamento militar peruano se convirtió en un “ejército político” (Koonings y Kruijt 2003). Es decir, una fuerza armada que consideraba dentro de sus legítimas funciones su participación o control en la política interna del país (Koonings y Kruijt 2003).

Rodríguez (1984) señaló que en 1966 el coronel Enrique Gallegos Venero, oficial de inteligencia adiestrado por los franceses, ya trabajaba para reorientar la definición de inteligencia en el mundo militar. Insistía en darle una connotación contrarrevolucionaria y un

nuevo papel en el proceso de recolección de información. Gallegos detentaría un rol protagónico en el equipo operativo que ingresó a Palacio de Gobierno el 3 de octubre de 1968 (Masterson 2001) para derrocar al mandatario constitucional Fernando Belaúnde Terry. Se vinculó siempre al oficio de inteligencia y fue también muy cercano al sector del campesinado, como ministro de Agricultura del nuevo régimen militar (Masterson 2001).

En ese contexto aparece con mayor nitidez, a mediados de los años sesenta, la figura de Edgardo Mercado Jarrín (1974), quien ya demandaba que, para encarar el fenómeno de la subversión, se requería un modelo de inteligencia que debería ir mucho más allá de los planteamientos asépticos y estrictamente hacia el extranjero perfilados por el modelo clásico de Sherman Kent (1978) y Washington Platt (1983). Es decir, un modelo más intrusivo y en niveles operativos que excedieran lo puramente estratégico. Mercado Jarrín fue un militar de alta trayectoria. Llegó a ser jefe de inteligencia del Ejército a mediados de los años sesenta y se convirtió en los años setenta en comandante general del Ejército, ministro de Guerra y primer ministro.

El fenómeno de un novísimo militarismo peruano se hizo más nítido con el golpe militar del 3 de octubre de 1968, llevado a cabo por el entonces jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, el general de división Juan Velasco Alvarado, que se había desempeñado con anterioridad como agregado militar en París. Ese golpe militar se autodenominó GRFA, e incluía nacionalizaciones, expropiaciones a empresas extranjeras (sobre todo norteamericanas) dedicadas a la explotación de recursos naturales y un régimen de propiedad social, pero especialmente una agresiva reforma agraria. Esta avanzó mucho más

allá de las aplicadas tímidamente en la década de los años sesenta por los gobiernos civiles y democráticos de Fernando Belaúnde Terry y Eduardo Frei Montalva, en el Perú y Chile, respectivamente.

Para los militares peruanos, fue importante la participación en la vida nacional, dado que “toda la información reunida por el Servicio de Inteligencia en la década de los sesenta fue más valiosa para tener una visión de los problemas del Perú” (Masterson 2001, 327). Ello llevó a un urgente cambio en la injusticia social en el Perú, que se materializaría en el golpe de Estado el 3 de octubre de 1968 por parte de Juan Velasco Alvarado, que instauró el GRFA. Las reformas abarcaron la justicia social, la participación popular, la independencia nacional y el desarrollo económico (Gorman 1982 citado en Masterson 2001). Buscaron y no pudieron llevar a cabo los primeros grupos guerrilleros en favor de las clases menos favorecidas.

Velasco incorporó sorpresivamente a su gobierno, en calidad de asesores, a algunos representantes de la insurgencia, entre ellos a Héctor Béjar (ELN), exmilitante comunista y parte de las guerrillas de la década de los sesenta, quien se integró a un inédito organismo público fundamental en la era velasquista: el Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización (SINAMOS). Era un ente de intermediación política, movilización y nexos entre el Estado y la sociedad. Implicaba plasmar aquella idea transmitida por los instructores militares franceses en el siglo XIX a sus pares peruanos en relación con la creciente desconfianza y distancia para con los partidos políticos, los que deberían ser vistos con mucha lejanía por el mundo castrense. Así se comprende la visión de Velasco, al asumir la tesis del no partido en su peculiar “Proyecto Nacional”. También fue el caso de

otro guerrillero del ELN de la década de los sesenta: Alaín Elías, que apoyó públicamente las reformas realizadas por Velasco.

Una de las reformas clave llevada a cabo como eje central del proyecto del gobierno de Velasco (1968-1975) fue la reforma agraria, para lograr una supuesta repartición más justa de la tierra y mejores condiciones para el campesino, curioso epicentro de las acciones violentistas desarrolladas en suelo peruano por grupos subversivos.

El 4 de abril del año 1972, siendo ministro de Guerra el general Ernesto Montagne Sánchez, es institucionalizado el Sistema de Inteligencia Nacional (SINA), creado como tal por el Decreto Ley n.º 19351 (Gómez de la Torre y Medrano 2017). En tal dispositivo fue creado el Sistema de Inteligencia de la Fuerza Armada (título IV de la norma) mediante una Segunda División de Estado Mayor de la Fuerza Armada, institucionalizada por el artículo 14. En el numeral 1 del artículo 14 se establece que la función de dicho ente es “dirigir e integrar la inteligencia y coordinar las medidas de contrainteligencia que requiera el Comando Conjunto de la Fuerza Armada, para el empleo de la misma, tanto en Guerra Convencional como en No Convencional” [el subrayado es nuestro]. También en el numeral 2 del artículo 14 se plasma la necesidad de “establecer la doctrina de Inteligencia Estratégica en el Dominio Militar”.

Corolario de todo el andamiaje institucional del pensamiento militar peruano desde fines del siglo XIX es la Constitución de 1979, redactada por una Asamblea Constituyente en pleno gobierno militar de la segunda fase (1975-1980), por el general Francisco Morales Bermúdez. En dicha carta política se insertan los nuevos roles de las Fuerzas Armadas. Merece detenernos en el artículo 280: la

participación en el desarrollo socioeconómico del país (Constitución para la República del Perú 1979; Gómez de la Torre 2018).

La contrainteligencia peruana en la lucha contrasubversiva

Entre noviembre y diciembre de 1975 se llevó a cabo la Primera Reunión Interamericana de Inteligencia Nacional, en Santiago de Chile. Los acuerdos dieron nacimiento al conocido Plan Cóndor (Páez 2005). Este fue “un plan de contrainteligencia en actividad” (Schroth 2012), que buscó acabar con las acciones subversivas a través de medidas de seguridad que detectaran y anularan la inteligencia subversiva (Schroth 2012).

En 1980 se registró el caso Molfino. Un grupo de militares del Batallón 601 de inteligencia argentino viajó a Lima para cumplir su misión, pero los montoneros argentinos debían formar una base en Lima para la contraofensiva (Larraquy 2018). Este también fue un caso de contrainteligencia llevado a cabo en el Perú, con autorización del entonces general Pedro Richter Prada, quien pidió una operación “rápida y limpia” (Larraquy 2018), con el apoyo de inteligencia peruana, “que estaba a cargo del coronel Martín Martínez Garay” (Larraquy 2018). En esa operación se aplicó uno de los recursos de contrainteligencia: se terminó con la vida de la persona, pero que no se sabe si fue ejecutado entre militares peruanos y sus pares argentinos (Schroth 2012).

El Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas emitió “la Directiva N° 01-PE-DI – JUN 86 JUL 90: Para la Defensa Interior del Territorio: Contrasubversión” (Comisión de la Verdad y Reconciliación 2003, 282), en la que señaló las acciones para desorganizar

y destruir los focos subversivos, con el fin de restablecer el orden interno. En la citada directiva se señalaron las “tareas pendientes en materia de inteligencia y contrainteligencia”, por ser importantes para conocer la estructura y el accionar del PCP-SL, además de organizar a la población y de actuar en los campos o dominios no militares (Comisión de la Verdad y Reconciliación 2003, 283).

En el Manual de Ejército Guerra no Convencional Contrasubversión ME 41-7, de junio de 1989, se definió a la contrasubversión como

un conjunto ordenado de acciones en todos los campos de la actividad humana, llevados [sic] a cabo por el país entero, con la finalidad de impedir la conquista del poder, la destrucción de las estructuras del país y la creación de las bases sobre las que los elementos subversivos piensan edificar las nuevas estructuras (ME 41-7, 58 citado en Comisión de la Verdad y Reconciliación 2003, 286).

Con ello se amplió el accionar militar a campos no militares, se previó que la subversión no tomara el poder ni pusiera las bases fundacionales para instalar su pensamiento y accionar. El Poder Ejecutivo tiene el liderazgo de las acciones contrasubversivas, conforme al orden constitucional peruano; por ello, era necesario sumar todos los esfuerzos militares y económicos para destruir el dominio subversivo. También se buscó obtener el apoyo de la población a través de reglas de conducta similares a las que Mao señaló a su ejército revolucionario (Comisión de la Verdad y Reconciliación 2003, 288), reconociendo los derechos de las personas solo con fines propagandísticos o como estrategia psicosocial (Comisión de la Verdad y Reconciliación 2003). De esta forma, la lucha contrasubversiva se constituye

en un 80 % de guerra de inteligencia y un 20 % de operaciones, así como operaciones de contrainteligencia y psicosociales (Comisión de la Verdad y Reconciliación 2003).

En un informe de las experiencias de la lucha contrasubversiva, de diciembre de 1990, el entonces comandante general de la Trigésimo Primera División de Infantería señaló las experiencias sobre inteligencia y contrainteligencia: mejora de personal y materiales de inteligencia, y evitar tratos crueles y detenciones prolongadas durante los interrogatorios (Comisión de la Verdad y Reconciliación 2003). Precisamente, para mejorar la inteligencia era necesario que los oficiales planearan y ejecutaran sus operaciones especiales, por lo que con ello cada unidad contrasubversiva llevaría a cabo sus propias acciones de contrainteligencia, a fin de no depender de las unidades de inteligencia (Comisión de la Verdad y Reconciliación 2003).

En septiembre de 1996 y enero de 1997, fueron desclasificados manuales contrasubversivos de la Escuela de las Américas y de la CIA, usados para la capacitación de militares en temas de inteligencia y contrainteligencia en la lucha contrasubversiva (Comisión de la Verdad y Reconciliación 2003). Estos documentos fueron parte del denominado *Project X* del *Joint Foreign Intelligence Assistance Program* (Priest 1997; Comisión de la Verdad y Reconciliación 2003). En el manual de estudio “Terrorismo y Guerrilla Urbana” se señaló que tienen que ser identificados los grupos y organizaciones porque podrían amenazar potencialmente al gobierno, toda vez que las actividades subversivas se esconden detrás de sus organizaciones de fachada. Además, se postulaba la necesidad de asegurar un espacio seguro para la población y de recuperar su apoyo, que buscaban los subversivos (“Terrorismo y

Guerrilla Urbana” 1989, 112 citado en Comisión de la Verdad y Reconciliación 2003).

En el manual denominado “Contrainteligencia” se señaló que los objetivos de las operaciones de la contrainteligencia peruana tenían que ser explotados con el fin de no dañar a los miembros de la red de información, porque la razón de ser de estas operaciones es precisamente

interceptar a los informantes del enemigo, neutralizar a sus saboteadores o a los agentes que pudieran haber infiltrado o captado dentro de las propias filas. En estos casos, cuando se detiene o se amedrenta a una persona que se viene siguiendo, se pierde información a cambio de proteger la capacidad operativa actual. El peor de los casos es que esta persona resulte muerta durante el operativo, porque entonces se pierde totalmente la información. El principio fundamental de la contrainteligencia es pues hacer el uso de la fuerza mínima imprescindible para desactivar la amenaza a nuestra capacidad operativa sin hacer mayor daño a nuestra red de obtención de información (Comisión de la Verdad y Reconciliación 2003, 318).

En ese contexto, y en concordancia con la “doctrina de la «guerra política» de la escuela de Taiwán” (Comisión de la Verdad y Reconciliación 2003, 347), la contrainteligencia busca desinformar al adversario a través de “estratagemas y engaños” (348) para condicionar su conducta.

Algunos casos recientes de contrainteligencia peruana

A raíz de los hechos suscitados, junto a la doctrina francesa, la contrainteligencia sufrió cambios hacia “una visión estratégica moderna con criterio proactivo capaz de impedir y

neutralizar con eficacia los riesgos y amenazas que representaba el espionaje chileno en el territorio nacional” (Montesinos 2010, 12).

En 2009 se dio a conocer el caso del técnico de la Fuerza Aérea del Perú (FAP) Ariza Mendoza, que fue auxiliar del agregado aéreo de la embajada del Perú en la República de Chile durante 2002 (Montesinos 2010). Este realizó actividades de espionaje contra Perú y luego se descubrió que entregó información a Chile a cambio de dinero. Así, una vez descubierto y en el proceso en su contra, la Dirección de Inteligencia de la Fuerza Aérea del Perú (DIFAP) envió un informe a través de un documento secreto donde se da “cuenta de las investigaciones de contrainteligencia a las que habría sido sometido el TIP.FAP Víctor Ariza Mendoza por actividades que comprometen la Seguridad Nacional” (Corte Suprema de Justicia 2010).

En 2015, otro caso de conocimiento público fue el perpetrado por miembros de la Marina de Guerra del Perú: el técnico de tercera Alfredo Domínguez Raffo, el técnico de segunda Johnny Philco Borja y el técnico de tercera Alberto Gonzales Alejos fueron acusados de espionaje a favor de Chile. En este caso, la contrainteligencia de la Marina de Guerra del Perú determinó que su contacto fue un oficial de la Marina de Chile, que se hacía pasar como italiano (Hoyos y Castillo 2015). Se descubrió que los marinos peruanos filtraron información clasificada, que incluyó planes de inteligencia (Hoyos y Castillo 2015).

Conclusiones

A través del enfoque histórico se evidencia que el accionar de la contrainteligencia peruana tuvo relación directa con la doctrina e influencia de la escuela contrasubversiva

francesa, que formó a militares peruanos. Dicha influencia marcó el derrotero de su lucha contrasubversiva, lo que a su vez se manifestó en la forma de aplicación y en la ejecución de contrainteligencia en el Perú.

La forma de aplicación de la contrainteligencia se dio con base en la influencia doctrinaria, conforme a los estudios que no coincidían con la realidad en combate frente a terroristas y no a guerrillas, como antaño. Con las organizaciones terroristas se tuvo que hacer un trabajo más minucioso de inteligencia y contrainteligencia, a fin de diferenciar a los terroristas de los pobladores y ganarles su objetivo: la población. La ejecución de contrainteligencia se desarrolló con el objetivo de ganar los corazones y mentes de esta, siguiendo las propuestas que utilizaban los mismos terroristas y guerrilleros.

La nueva ejecución de la doctrina contrasubversiva permitió conseguir información valiosa, salvo en los casos documentados como excesos, que fueron sancionados por la justicia peruana y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Las excusas del terrorismo planteadas por Walzer tienen relación con los acontecimientos históricos de los orígenes subversivos en el Perú.

La contrainteligencia es un tema conjunto a las actividades de inteligencia, pero que a veces puede pasar desapercibido. No por ello deja de ser importante. Investigaciones como la presentada en este artículo contribuyen a que se sigan generando conocimientos sobre el tema.

Bibliografía

- Anduiza, Eva, Ismael Crespo, y Mónica Méndez. 2009. *Metodología de la ciencia política*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Aranda, Gilberto, Miguel Ángel López, y Sergio Salinas C. 2009. *Del regreso del Inca a Sendero Luminoso. Violencia y política mesiánica en Perú*. Santiago: RIL editores.
- Bregaglio, Renata. 2013. “¿Terrorismo o conflicto armado?”. IDEH, 8 de agosto. <https://bit.ly/2PEHxZw>
- Comisión de la Verdad y Reconciliación. 2003. *Informe Final*. Lima: CVR. <https://bit.ly/2E6Xoe3>
- Constitución para la República del Perú. 1979. “Constitución Política del Perú”, <https://bit.ly/2rCfeDd>
- Corte Suprema de Justicia. 2010. “Contienda n.º 37-2009”, <https://bit.ly/2YH8JuN>
- de la Puente, Luis. 1965. “The Peruvian Revolution: Concepts and Perspectives”. *Monthly Review* 17 (6): 12-28. doi.org/10.14452/MR-017-06-1965-10_2
- Degregori, Carlos. 1996. “Cosechando tempestades: Las rondas campesinas y la derrota de Sendero Luminoso en Ayacucho”. En *Las rondas campesinas y la derrota de Sendero Luminoso*, editado por Carlos Iván Degregori, José Coronel, Ponciano del Pino y Orin Starn, 189-226. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Degregori, Carlos. 2011. *El surgimiento de Sendero Luminoso. Ayacucho 1969-1979, del movimiento de la gratuidad de la enseñanza al inicio de la lucha armada*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Fidalgo, Feliciano. 1984. “Raoul Salan, el último ‘soldado perdido’”. *El País*, 8 de julio. <https://bit.ly/2t1vVZ1>
- Gómez de la Torre, Andrés, y Arturo Medrano. 2017. “Orígenes en el proceso de inteligencia en el Perú”. *URVIO. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad* 21: 104-120. doi.org/10.17141/urvio.21.2017.2940

- Gómez de la Torre, Andrés. 2018. “¿Nuevos roles de las Fuerzas Armadas en el Perú?”. En *El nuevo rol de las Fuerzas Armadas*, editado por autores varios, 171-198. Lima: IDEI y KAS.
- Gorriti, Gustavo. 2012. *Sendero. Historia de la guerra milenaria en el Perú*. Lima: Editorial Planeta Perú.
- Harrison, Lawrence. 2000. *Underdevelopment Is a State of Mind: The Latin American Case*. Seattle: Madison Books.
- Hoyos, Patricia, y María Elena Castillo. 2015. “Perú identifica a dos chilenos que fueron nexos en caso de espionaje”. *La República*, 24 de febrero. <https://bit.ly/2RFEuDf>
- Kent, Sherman. 1978. *Inteligencia estratégica para la política mundial norteamericana*. Buenos Aires: Editorial Pleamar.
- Koonings, Kees, y Dirk Kruijt. 2003. *Ejércitos políticos. Las Fuerzas Armadas y la construcción de la nación en la era de la democracia*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP).
- Larraquy, Marcelo. 2018. “Noemí Molfino, secuestrada en Lima y asesinada en Madrid: el enigma de la operación internacional más sanguinaria del Batallón 601 de Inteligencia”. *Infobae*, 16 de julio. <https://bit.ly/2Ebf6NL>
- Lowenthal, Abraham F. 1975. *The Peruvian Experiment: Continuity and Change under Military Rule*. Princeton: Princeton University Press.
- Lust, Jan. 2013. *Lucha revolucionaria. Perú 1958-1967*. Barcelona: RBA Libros.
- Masterson, Daniel. 2001. *Fuerza Armada y Sociedad en el Perú moderno: un estudio sobre relaciones civiles militares 1930 – 2000*. Lima: IDEPE.
- Mercado, Edgardo. 1974. *Seguridad, política, estrategia*. Lima: Imprenta del Ministerio de Guerra.
- Montesinos, Vladimiro. 2010. *Espionaje chileno. Operaciones especiales de inteligencia contra el Estado peruano*. Lima: EZER Editores.
- Murillo, Ana. 1989. “Lima, cercada por un sendero de sombras”. *El País*, 19 de mayo. <https://bit.ly/2RIaeaN>
- Nunn, F. M. 1979. “Professional Militarism in Twentieth-Century Peru: Historical and Theoretical Background to the Golpe de Estado of 1968”. *The Hispanic American Historical Review* 59 (3): 391-417.
- Páez, Ángel. 2005. “Perú sí fue parte de la Operación Cóndor”. *La República*, 14 de enero. <https://bit.ly/35dwptb>
- Platt, Washington. 1983. *Producción de inteligencia estratégica. Principios básicos*. Buenos Aires: Editorial Struhart& Cía.
- Priest, Dana. 1997. “Army’s Project X Hard Wider Audience”. *The Washington Post*, 6 de marzo. <https://wapo.st/2rG0KIE>
- Reuter. 1992. “Temor por expansión de Sendero Luminoso”. *El Tiempo*, 12 de agosto. <https://bit.ly/2PHXgHE>
- Rodríguez Beruff, Jorge. 1984. *Los militares y el poder. Un ensayo sobre la doctrina militar en el Perú: 1948-1968*. Lima: Mosca Azul editores.
- Rouquié, Alain. 1984. *El Estado militar en América Latina*. México D. F.: Siglo Veintiuno Editores.
- Sánchez, Martí, y Jerónimo Ríos. 2018. *Breve historia de Sendero Luminoso*. Lima: Catarata y Revuelta editores.
- Schroth, Juan. 2012. “Perú sí fue parte del Plan Cóndor, afirma ex jefe de Inteligencia del Ejército”. *La Mula*, 6 de marzo. <https://bit.ly/2LLYxMF>
- Sharp, Daniel. 1972. *Estados Unidos y la revolución peruana*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.

- Trinquier, Roger. 1985. *Modern Warfare. A French View of Counterinsurgency*. Kansas: Combat Studies Institute.
- Tse Tung, Mao. 1966. *Quotations from Chairman Mao Tse-Tung*. Peking: Foreign Languages Press.
- United States Joint Chiefs of Staff. 2010. "Antiterrorism. Joint Publication 3-07.2", <https://bit.ly/2RE2ab8>
- United States Joint Chiefs of Staff. 2013. "Joint Intelligence. Joint Publication 2-0", <https://bit.ly/2YGjWMn>
- United States Joint Chiefs of Staff. 2018. "Counterinsurgency. Joint Publication 3-24", <https://bit.ly/2YF1Av7>
- Walker, Charles. 2017. *La rebelión de Tupac Amaru*. Lima: IEP. Serie: Colección Popular 6.
- Walzer, Michael. 2004. *Reflexiones sobre la guerra*. Barcelona: Paidós.
- Zapata, Antonio. 2018. *La guerra senderista. Hablan los enemigos*. Lima: Debolsillo/Penguin Random House.



Misceláneo

Migración internacional y cambio climático: conexiones y desconexiones entre México y Centroamérica

International Migration and Climate Change: Connections and Disconnections between Mexico and Central America

Rodolfo Casillas R.¹

Recibido: 3 de junio de 2019

Aceptado: 3 de noviembre de 2019

Publicado: 31 de enero de 2020

Resumen

El cambio climático en Centroamérica genera, entre otros efectos, migraciones en el interior o al exterior de los países de origen. La migración centroamericana que transita por México es importante por su volumen, por ser indocumentada y por su diversificación social, de género y etaria. Algunas localidades mexicanas susceptibles al cambio climático están en las rutas migratorias que atraviesan el país, mientras que otras con la misma susceptibilidad posiblemente sean receptoras de emergentes asentamientos indefinidos de quienes desde 2019 esperan respuesta a su solicitud de refugio en Estados Unidos. El objetivo de este artículo es analizar la posible relación entre las localidades mexicanas con problemas climáticos y el tránsito de migraciones centroamericanas, así como referir los riesgos de aquellas que sean receptoras de los nuevos asentamientos. Con base en fuentes documentales y hemerográficas y resultados empíricos, se analizan esos procesos desde una perspectiva histórico- procesual. Las conclusiones apuntan a vacíos de conocimiento; flujos migratorios mixtos, que incluyen a migrantes por razones climáticas; a tránsito por un bajo número de localidades mexicanas con riesgo climático, dispersas por las rutas migratorias; a procesos con algunas conexiones y a otros que, sin tenerlas, no escapan al riesgo de potenciar posibles intolerancias sociales.

Palabras clave: cambio climático; Centroamérica; México; migración internacional; rutas migratorias; intolerancia social

Abstract

In Climate change in Central America generates, among other effects, migrations inside and outside the countries of origin. The Central American migration that travels through Mexico is important because of its volume, because it is undocumented and diversified socially, by gender and age. Some Mexican localities susceptible to climate change are on the migratory routes through Mexico, while others with the same susceptibility may be receivers of emerging indefinite settlements from those who expect a response to their request for refuge in the United States, since 2019. The objective of this article is to analyze the possible relationship between the Mexican localities with climatic problems and the transit of Central American migrations, as well as referring the risks of those who are receivers of the new settlements. Based on second-

¹ Consejo de Investigaciones Científicas y Técnicas; Universidad Nacional de San Martín, Instituto de Altos Estudios Sociales, Argentina, violetadik@hotmail.com,  orcid.org/0000-0001-5953-913X



ary sources and empirical results, these processes are analyzed from a procedural historical perspective. The conclusions point to knowledge gaps, mixed migratory flows that include migrants for climatic reasons, transit through a low number of Mexican towns with climate risk, dispersed by migratory routes and also to processes with some connections and others that, without having them, do not escape the risk of fostering possible social intolerances.

Keywords: Central America; climate change; international migration; Mexico; migratory routes; social intolerance

Introducción

El medioambiente y los recursos naturales han sufrido un deterioro acelerado desde mediados del siglo XX en diversas partes del mundo, en algunas con efectos más graves que en otras. Los patrones de desarrollo económico basados en la explotación intensiva de los recursos naturales, como la quema de combustibles fósiles y los cambios de uso del suelo de vocación forestal a agropecuaria, son la principal causa de la alteración de los procesos naturales que configuran el clima y los sistemas ecológicos que limpian el aire, regulan el flujo del agua, reciclan los elementos esenciales, crean y regeneran el suelo. La contaminación del aire, agua y suelo y la modificación y destrucción de los ecosistemas marinos y terrestres son prueba fehaciente del deterioro ambiental.

La presión sobre los recursos naturales y las alteraciones paulatinas al medioambiente han generado cambios drásticos en el clima global. Las perturbaciones en el clima, producto de la actividad humana, aumentan los riesgos de impactos graves, generalizados e irreversibles en las personas y los ecosistemas, y de cambios duraderos en todos los componentes del sistema climático (IPCC 2014).

La migración internacional que transita por México ha cobrado importancia en la agenda internacional debido a su presencia creciente, constante y diversificada. Como se verá, el volumen mayor de migrantes en tránsito proviene del norte centroamericano (Guatemala, Honduras y El Salvador), de ahí que este artículo se concentre en esa parte del istmo. Los argumentos que explican esa migración son histórico procesuales, y algunos coyunturales (ITAM 2014). Aunque se han mencionado huracanes y otros elementos hidrometeorológicos, no ha habido investigaciones específicas que los acrediten como causal migratoria hacia México. Mientras, los países de Centroamérica, al igual que México, están expuestos a los efectos del cambio climático debido a la degradación de sus ecosistemas y su ubicación geográfica. En los últimos decenios la región se ha visto afectada por intensas lluvias y tormentas, sequías y fenómenos climáticos extremos de una magnitud y recurrencia nunca antes vista. Esto ha llevado a los gobiernos a unirse para elaborar estrategias que permitan enfrentar conjuntamente los efectos sobre la población, los medios de vida, los ecosistemas y la producción.

Esta situación está provocando dos consecuencias verificables, entre otras más, que ocupan el presente análisis: 1) estado de inseguridad alimentaria que afecta, básicamente, a sectores dependientes del campo para subsistir (sectores rurales) y a sectores que viven en situaciones de pobreza y vulnerabilidad social condicionadas por el género, la etnicidad y la edad, principalmente; 2) un mayor número de personas migrantes, en distintos flujos, con distintos destinos, dentro y fuera del país, dentro y fuera del istmo centroamericano y, dentro de estos últimos, algunos volúmenes no cuantificados que transitan por México

hacia Estados Unidos. Al transitar pasan por localidades vulnerables al cambio climático en México, lo cual conforma el segmento migratorio a analizar.

Este análisis responde a dos preocupaciones centrales: 1) presentar los elementos de cambio climático en Centroamérica que alienan las migraciones; y 2) en el contexto de las migraciones centroamericanas en tránsito por México, debido a razones varias y yuxtapuestas, explorar su relación con las localidades mexicanas susceptibles al cambio climático.

Para este artículo, de corte histórico estructural, se consultaron fuentes especializadas en temas ambientales y procesos migratorios. Se presentan los resultados de una investigación empírica sobre los distintos flujos que ocurren en la región fronteriza del sur mexicano y sobre aquellos que transitan por el país al dirigirse a Estados Unidos. Para dar cuenta de lo más reciente, ocurrido al cierre de 2018 e inicios de 2019, se hace una breve referencia a las caravanas de migrantes y las distintas reacciones, con base en la observación directa y la consulta hemerográfica.

El texto está organizado en cinco apartados. En el primero se analizan los problemas que enfrentan los países del norte centroamericano ante el cambio climático. En el segundo se describen algunos planteamientos teóricos y empíricos relevantes sobre la relación entre el cambio climático, la degradación ambiental y la migración, haciendo especial énfasis en las investigaciones realizadas en México y Centroamérica. Se incluyen referencias a la inseguridad alimentaria en la región centroamericana y su posible efecto en la migración. En el tercer apartado se analiza el comportamiento de la migración centroamericana en tránsito por México y con destino final en Estados Unidos, con el objetivo de presentar su evolución y mostrar

la complejidad que existe en su composición, en sus motivaciones iniciales y su incidencia en el logro de un nivel de desagregación adecuado y de estimación certera de su magnitud. En el cuarto apartado se realiza un ejercicio hipotético sobre las localidades mexicanas más vulnerables al cambio climático y el flujo de migrantes centroamericanos en tránsito. Finalmente, se presentan unas reflexiones finales y recomendaciones de investigación especializada y de política pública.

Implicaciones del cambio climático en los países del norte centroamericano

Tanto México como los países de Centroamérica y el Caribe están siendo afectados por procesos climáticos y meteorológicos que hacen a la región altamente vulnerable a los efectos del cambio climático. Prueba de ello es la presencia del fenómeno de la canícula, que se caracteriza por una disminución notoria y no uniforme de las cantidades de lluvia entre julio y agosto, cuando la precipitación puede disminuir hasta en un 40 %.

Enfrentar el daño ambiental y las consecuencias del cambio climático en los países del norte centroamericano, de donde procede el mayor volumen de migrantes indocumentados, depende de cada circunstancia nacional y de su capacidad de mitigación y adaptación, pero también de su capacidad de respuesta conjunta. Los gobiernos de estos países, como ocurre en general en el mundo, deben realizar acciones conforme a los mandatos internacionales, como los Acuerdos de París en materia de cambio climático (COP 21), no solo para reducir la causa de estos problemas, sino para evitar mayores afectaciones al medioambiente

y a las condiciones de vida de la población, así como salvaguardar los derechos individuales y colectivos.

El cambio climático plantea riesgos para los sistemas naturales y los humanos. Las evidencias de sus efectos son más sólidas y completas en los sistemas naturales, mientras que en los sistemas humanos es más compleja su interacción, ya que involucra una amplia gama de procesos y factores sociales, económicos y culturales, como la riqueza y su distribución en la sociedad, los procesos demográficos y migratorios, el acceso a la tecnología y la información, los modelos de empleo, la calidad de las respuestas adaptativas, los valores sociales, las estructuras de gobernanza y las instituciones para la resolución de conflictos (IPCC 2014). Entre los factores sociales y culturales subyace la condición de género, clase, etnicidad y edad, que suele determinar el grado de exposición y la vulnerabilidad ante el fenómeno.

Las condiciones de vida de los grupos indígenas o personas más vulnerables del campo podrían verse seriamente amenazadas por los efectos del cambio climático, al ser altamente dependientes de los recursos naturales como medios de subsistencia e identidad cultural. En Guatemala, por ejemplo, hay 24 grupos étnicos, que representan 41 % de la población (5,9 millones de la población total, 16 millones).

De acuerdo con el Índice de Riesgo Climático Global (IRC),² Honduras es uno de los tres países del mundo más afectados por eventos climáticos extremos (Germanwatch Think Tank & Research 2019), con graves consecuen-

cias en la población y la economía. El Huracán Mitch, que azotó al país en 1998, llevó a la muerte a 7000 personas y más de 12 000 resultaron heridas, mientras que la población directamente afectada alcanzó la cifra de casi 61 8000 personas. El daño económico y ambiental fue estimado en 3 800 000 000 de dólares (PNUMA 2003). Se sugiere que el Mitch produjo flujos migratorios temporales, que tuvieron como destino otros países dentro y fuera de la región centroamericana (OIM et al. 2011).

Guatemala, por su parte, ha sido fuertemente afectada por los cambios en el clima. De acuerdo con el IRC, el país se encuentra dentro de los diez más afectados por fenómenos meteorológicos extremos, tanto en términos de muertes como de pérdidas económicas, que se produjeron entre el período de 1992 a 2013.

En el caso de El Salvador, la *Estrategia Nacional de Cambio Climático* (Gobierno de El Salvador 2013) señala que en los últimos seis decenios la temperatura promedio anual aumentó más de 1,3°C y los escenarios climáticos apuntan a aumentos de entre 2°C y 3°C adicionales en los siguientes 60 años, en dependencia de los esfuerzos para mitigar el calentamiento global. Esto ha tenido consecuencias en el aumento en el nivel del mar en casi ocho centímetros.

La *Estrategia Regional de Cambio Climático* (2010) es producto del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), que los gobiernos de la región utilizan para complementar los esfuerzos y planes nacionales y locales de adaptación y reducción de vulnerabilidad ante el cambio climático (falta Belice, para contar con el total de países centroamericanos). El documento señala que la región es altamente vulnerable a los eventos climáticos extremos. En un registro de 248 eventos ocurridos entre 1930 y 2008, los más recurrentes fueron los

² Este índice está basado en compilaciones de datos de diversos países sobre los efectos de los eventos climáticos extremos y los datos socioeconómicos asociados. Indica el nivel de exposición y la vulnerabilidad a los fenómenos climáticos extremos que los países deben entender como una advertencia para estar preparados para eventos climáticos más frecuentes.

hidrometeorológicos: inundaciones, tormentas tropicales, deslizamientos y aluviones.

La *Estrategia Regional de Cambio Climático* también menciona que, con la agudización de los efectos del cambio climático, se pueden presentar los siguientes conflictos socioambientales: a) acceso y competencia por recursos escasos, que pueden derivar en tensiones sociales a escala territorial; b) disputas y agudización de conflictos latentes por el control y la regulación de los recursos por sectores con poder económico y político, en detrimento de los grupos más vulnerables; c) inestabilidad social, que puede crear un ciclo de menor empleo e inversión, lo cual puede aumentar la pobreza y, a su vez, la probabilidad de conflictos sociales adicionales. Los desafíos para la región (como la reducción de la pobreza y la gobernabilidad) serán más difíciles de superar con el cambio climático en curso. Entre sus repercusiones sociales podría estar la de incrementar la migración en sus distintas modalidades, incluida la extrarregional.

Cambio climático y migración

La relación entre el cambio climático, la degradación ambiental y la migración en la región centroamericana es un campo de estudio poco explorado. En México hay aún menos producción. Sin embargo, existe certidumbre de que los frecuentes eventos climáticos extremos, asociados con factores de índole económica, social y de inseguridad alimentaria, llevan a desplazamientos de la población de las zonas más afectadas. Esto puede ser consecuencia de una limitada capacidad institucional de los países de la región para diseñar y generar estrategias de adaptación, y una población con pocas aptitudes para construir

resiliencia frente al cambio climático (Banco de Desarrollo de América Latina 2014).

Las proyecciones realizadas por el banco antes citado señalan que el número de migrantes climáticos se incrementará en la región y que podría llegar a un promedio de 1,4 a 2,1 millones para 2050, en dependencia de los escenarios (Kumari et al. 2018). Cabe precisar que esas proyecciones requieren trabajo empírico, que explore cómo ocurren o pueden ocurrir los desplazamientos. Es en ese sentido que este texto aborda en particular la migración centroamericana que transita por México.

La discusión sobre la relación entre cambio climático, crisis ambientales y migración toma mayor relevancia en los últimos años, en especial en países con alta vulnerabilidad a catástrofes naturales. En 2018, Guatemala y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) propusieron un acuerdo de cooperación para prevenir el riesgo y establecer alternativas de adaptación frente a fenómenos naturales inesperados en la región.³ Los participantes enfatizaron en que dicha relación es recíproca; la degradación ambiental afecta directamente las condiciones de vida de la población y, debido a la carencia de medios de prevención, se migra forzosamente a lugares del mismo país o al extranjero. Los migrantes, al llegar a distintos contextos de recepción, alteran en el corto y largo plazo las condiciones medioambientales, pero también pueden verse afectados por las condiciones climáticas severas del lugar de tránsito o destino. Son esas dos posibilidades las que interesa resaltar en este análisis.

³ Encuentro realizado el 7 de diciembre de 2018 en la Ciudad de Guatemala. Coincidió con el Día Internacional de las Personas Migrantes. Para mayores detalles, consultar OIM (2018).

Al abordar los principales puntos de vista sobre la causalidad entre migración y cambio climático, hay diferentes perspectivas, en función del nivel macro o microsocioal de análisis. El-Hinnawi (1985), quien fue uno de los pioneros en hablar del tema, manifestó la necesidad de discutir los derechos para los refugiados ambientales, dado que los cambios humanos inducidos, producto de globalización económica, provocarán mayor magnitud y distribución de la población migrante por motivos ambientales (Pérez 2016).

La OIM (2017) establece la diferencia entre migrante tradicional, migrante por motivos ambientales y migrante socio-habitacional. El primer caso responde a la persona que migra por motivos laborales o políticos; el segundo, a quien tiene “la urgencia de irse porque es víctima de catástrofe ambiental o una situación de riesgo inminente producto de una situación ambiental extrema” (34). El migrante socio-habitacional

es el que previendo una situación conflictiva producto de la escasez de agua, energía y recursos naturales en general, de descenso de su calidad de vida, de violencia social y la inseguridad creciente, elige alguna región que le permita mantener su estándar de vida (34).

No obstante, Adamo (2001) establece que los migrantes ambientales son también económicos y políticos, por lo que es necesario establecer pautas empíricas que permitan medir con precisión quiénes migran mayoritariamente por degradación ambiental o cambio climático.

Desde otro punto de vista, el medioambiente es un sistema complejo que abarca distintas dimensiones de análisis. La perspectiva sistémica enfatiza en la naturaleza y la huma-

nidad como un todo. Por tanto, las características de los migrantes desplazados por la degradación ambiental también responden a una serie de desigualdades sociales y económicas y a niveles dispares de desarrollo. Según esa mirada, las personas más vulnerables al cambio climático suelen ser marginadas también en todos los ámbitos sociales y carecen de respuestas de adaptación y mitigación urgentes. El-Hinnawi (1985) enfatiza que la situación será presenciada en primer lugar por los países del hemisferio sur (tradicionalmente los más explotados por el sistema de producción vigente), tales como África sahariana, China, el subcontinente medio de India, México y Centroamérica.

En otra circunstancia, los efectos e impactos de una crisis ambiental se pueden clasificar de acuerdo con factores externos (naturaleza objetiva) e internos (naturaleza subjetiva). En este último grupo se consideran los intermediarios directos e indirectos de la alteración del medioambiente y las posibles estrategias de sobrevivencia adoptadas por cada uno de ellos. Dichos intermediarios realizan actividades y dinámicas productivas como el uso de paquetes basados en la mejora de semillas, los transgénicos, o la llamada revolución verde, que a su vez contaminan el suelo y el agua. Castillo (2011, 87) postula que

la crueldad llega hasta tal extremo en este sistema capitalista que a los que huyen por la degradación ambiental provocada por los grandes capitales, con el apoyo inestimable de los gobiernos, esos mismos gobiernos les cierran la puerta, los acusan de querer una vida mejor y los explotan como mano de obra barata.

Es evidente que la migración es un factor interno vinculado al deterioro del medioam-

biente. En sus distintas etapas de la migración (salida, tránsito, llegada y retorno) es plausible encontrar al menos un proceso ligado a la alteración del medioambiente. Desde el lugar de salida, la migración puede surgir por la degradación de las condiciones ambientales locales y la disminución de la calidad de vida de la población. Además, en esta etapa se da una pérdida de saberes, culturas y lenguas que afecta el medioambiente, dado que el migrante (de las comunidades campesinas en particular) se lleva consigo prácticas de buen uso del suelo y disminución de los contaminantes producto de las cosechas.

Los migrantes centroamericanos experimentan los efectos de climas extremos y del cambio climático durante su tránsito. Al pasar por México, son más vulnerables a situaciones extremas y su nivel de riesgo puede ser considerable en contextos regionales adversos, si se considera que proceden de lugares donde las variaciones del clima no son tan extremas como ocurre en algunos parajes de las rutas migratorias, caracterizadas por ser desérticas. Una situación constante en los últimos años ha sido la muerte de centenas de migrantes en el desierto entre México y Estados Unidos, frecuentemente por las altas temperaturas a las que se exponen al cruzar la frontera. Ocampo, Peña y Rosas-Landa (2007) afirman que el desplazamiento destruye la capacidad de arraigo del migrante y genera un desgaste físico y emocional, lo cual lo hace más vulnerable y, por tanto, enajenado en el ámbito fisiológico y comunitario. Estos efectos negativos se potencian en climas adversos.

Algunos estudios consideran que las migraciones provocadas por afectaciones a las personas y sus entornos, por fenómenos relacionados con el cambio climático, no son voluntarias. Sin embargo, no es tan clara la línea

que divide la migración voluntaria de la forzada y no se conoce exactamente la extensión o cuáles son los cambios ambientales como para asignar esta causa (Álvarez y Tuñón 2008).

Desde esa perspectiva, el cambio climático genera afectaciones en las personas y su entorno, que motivan una migración directa y otra indirecta. La posibilidad es real al tomar en cuenta los vasos comunicantes que se desarrollan entre unos flujos migratorios y otros, entre desplazamientos internos, intrarregionales e internacionales. Tal es el caso de Honduras con El Salvador. Las migraciones de poblaciones hondureñas a localidades salvadoreñas cercanas (que a su vez son origen de migrantes salvadoreños que luego transitan por México hacia Estados Unidos) responden a distintas razones yuxtapuestas, que van desde las económicas, las de inseguridad y las de padecer efectos de fenómenos hidrometeorológicos extremos. Teóricamente, entonces, no es descartable que ocurran dos desplazamientos: uno a un país vecino, motivado por razones ligadas al cambio climático; otro, de ese país vecino a otro espacio exterior, por nacionales que contratan la mano de obra recién llegada.

Este texto es un ejercicio analítico que llama la atención sobre una relación plausible entre cambio climático y migración en México, como país de tránsito para migrantes del norte centroamericano. La ausencia de evidencias empíricas no descarta que el proceso ocurra, solo que no está debidamente registrado. Tampoco está debidamente analizado qué pasa con los migrantes que transitan por unos días, o viven estadías mayores en localidades de climas extremos o con problemas climáticos en el país. Pocas evidencias de campo y referencias menores alientan, en un segmento ulterior, a ensayar un ejercicio hipotético que toma en cuenta las localidades mexicanas más

vulnerables al cambio climático, ubicadas en las rutas de la migración centroamericana por México. Se menciona su posible efecto en los migrantes, y eventuales efectos en las localidades por la presencia migrante y en la gobernabilidad local. Por lo que vivió México en materia migratoria en 2019, como se verá adelante, es pertinente hacer análisis preventivos, aunque no existan evidencias sistematizadas y en alto número.

La relevancia de lo antes dicho se sustenta en cuatro puntos: 1) México tiene un papel importante en el dinamismo de los distintos flujos migratorios centroamericanos de tránsito migratorio hacia Estados Unidos, pues hay otros laborales que suelen trasladarse solo a localidades fronterizas del sur, algunas de ellas con problemas climáticos; 2) poco más de una tercera parte del total de municipios mexicanos vulnerables al cambio climático están ubicados en las rutas migratorias internacionales; 3) existe un vacío normativo en materia de atención y protección de las personas desplazadas por causa de los desastres provocados por el cambio climático y 4) los posibles problemas de gobernabilidad local derivados del tránsito internacional, que a principios de 2019 se engrosó de manera extraordinaria.

Esta situación es coincidente con los escenarios formulados por expertos en temas climáticos. El Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), en su 5º Informe de Evaluación, antes citado, argumenta que el cambio climático hará que aumenten las personas desplazadas (evidencia media, nivel de acuerdo alto). Puede hacer que aumenten indirectamente los riesgos de conflictos violentos, al agravar los factores documentados que los impulsan, como son la pobreza y las crisis económicas (nivel de confianza medio) (IPCC 2014).

Pese a esos escenarios, los estudios relacionados con el cambio climático y la migración son escasos, más en México. Los que han abordado el tema se refieren regularmente a un movimiento de personas generado por motivos medioambientales bajo la denominación de “migrante ambiental” (Castillo 2011) o “refugiado ambiental”. La OIM (2015) habla del “migrante por razones ambientales” y lo describe como la persona o grupos de personas que, por razones de cambios repentinos o progresivos en el medioambiente, que inciden negativamente en su vida o condiciones de vida, se ven obligadas a abandonar su hogar habitual o deciden hacerlo ya sea de manera temporal o permanente. Se mueven en su territorio nacional o en el extranjero. No obstante, reconoce la alta complejidad que envuelve al fenómeno migratorio y a los impulsores del cambio climático con los que puede estar asociado. Señala, por ejemplo, que existe una alta relación entre inseguridad alimentaria y migración, y de esta última con el incremento de la violencia en el norte centroamericano (OIM 2015).

Por su parte, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR 2013) afirma que el cambio climático está actuando como un multiplicador de las amenazas y vulnerabilidades existentes y empeorará la situación en aquellas partes del mundo que ya sufren altos niveles de presión sobre los medios de vida, la seguridad alimentaria y la disponibilidad de recursos.

De igual forma, el desplazamiento forzoso por eventos climáticos extremos puede generar situaciones de alto riesgo para las personas, como ser víctimas de grupos dedicados al tráfico de migrantes, lo cual ya se está observando en países de Asia (OIM 2015). Esas situaciones de alto riesgo son mayores por la inseguridad alimentaria.

En efecto, el cambio climático es una amenaza para la seguridad alimentaria de los países. En la región centroamericana se observan impactos adversos en la producción agrícola, que afectan sobre todo la prevalencia de la agricultura de subsistencia de millones de personas que habitan en las zonas rurales, y que se ven amenazadas por esta situación, ya que dependen de sus propios cultivos para su sustento (Banco de Desarrollo de América Latina 2014). Los países del norte centroamericano han sufrido consecuencias importantes en cuanto a la inseguridad alimentaria que afecta a sus poblaciones: en 2016, casi la mitad (47 %) de las familias sufrían inseguridad alimentaria; 38 % moderada y 9 % severa (Programa Mundial de Alimentos 2017).

Existe un vínculo entre inseguridad alimentaria y migración: “Cuando los medios de subsistencia de un hogar se ven comprometidos, la migración se convierte en una estrategia de afrontamiento (...)” (Programa Mundial de Alimentos 2017, 21). De 2010 a 2015, el aumento en el número de migrantes irregulares detenidos en la frontera de Estados Unidos con México, así como el incremento en el flujo de niños migrantes no acompañados provenientes del norte centroamericano coincidió con un período de inseguridad alimentaria en el Corredor Seco. Lo anterior, derivado de sequías continuas y de una falta de precipitación en etapas críticas del crecimiento de importantes cultivos alimentarios (Programa Mundial de Alimentos 2017, 3).

La relación entre el cambio climático, la inseguridad alimentaria y la migración es un problema complejo por la cantidad y diversidad de variables que intervienen en ella. Aún no existe suficiente investigación sobre esa complejidad en la región centroamericana y en México. Existen estudios sobre los impactos del cambio

climático en las poblaciones, que indican que estas, cuando se ven afectadas en sus condiciones de vida y son obligadas a migrar, realizan desplazamientos internos o a localidades fronterizas del país que les queda más cercano. Sin embargo, hacen faltan más estudios que confirmen esa posibilidad, así como que señalen si al desplazarse a un país próximo vecino, o quizá lejano, en las localidades receptoras ocurren otros desplazamientos.

Las migraciones centroamericanas de paso por México

La migración de extranjeros que transita de manera indocumentada por México se nutre principalmente de personas de Guatemala, Honduras y El Salvador (Rodríguez 2016). Su paso hacia Estados Unidos se ha acrecentado de manera significativa en los últimos decenios: de 1980 a 2015, el tamaño de la población de inmigrantes centroamericanos en Estados Unidos creció casi diez veces (MPI 2017). Importa reiterar: del norte centroamericano, en particular. Ese flujo migratorio en tránsito por México es mixto y responde a distintas motivaciones iniciales: la búsqueda de más y mejores oportunidades de empleo y condiciones de vida, la reunificación familiar, la violencia social (Izcara y Andrade 2015; Heredia 2016; ITAM 2014; Martínez 2010, 2016; Nájera 2016; Pederzini et al. 2015). Es posible que la inseguridad alimentaria y el cambio climático en los países del norte centroamericano sean otras causales.

Aunque el objetivo de este texto versa sobre la posible relación entre el deterioro climático y la migración centroamericana de paso por el territorio mexicano, con destino final en Estados Unidos, resulta pertinente men-

cionar que ese flujo migratorio internacional encuentra su razón de ser en diversos motivos y razones, yuxtapuestos según evidencian las fuentes consultadas. Ello es relevante al considerar la hipótesis de que el problema climático motiva una migración directa y otra indirecta, como resultado de los vasos comunicantes entre unos flujos migratorios y otros, entre desplazamientos internos e internacionales, es decir, flujos migratorios internacionales de carácter mixto, con distintas expresiones, según Morales (2016).

¿Cómo ha evolucionado la migración de paso por México y qué han hecho los gobiernos de Estados Unidos y México? La OIM (2014) estima que cada año cruzan por territorio mexicano aproximadamente 400 000 migrantes internacionales indocumentados, mientras que para ACNUR (2017) son medio millón. Las fuentes consultadas señalan que la situación socioeconómica y la violencia generalizada en los países centroamericanos citados han incrementado el flujo migratorio mixto. La tendencia emigratoria principal es hacia Estados Unidos, donde, como respuesta, ha crecido el total de detenciones, tal y como se observa en la tabla 1.

México también ha realizado importantes cifras de detenciones y devoluciones. Tal y como se observa en la tabla 2, las cifras absolutas varían, pero esas variaciones responden a muy distintas razones, desde cambios en las instancias migratorias de mando, con personal desconocedor de la materia y no capacitado, fin e inicio de administraciones gubernamentales, hasta mayor efectividad en prácticas de contención migratoria, entre otras razones (Casillas 2012). En todo caso, lo que importa destacar es el significativo peso relativo de las detenciones del norte centroamericano en el total de extranjeros indocumentados detenidos.

Tabla 1. Total de centroamericanos detenidos por la Patrulla Fronteriza de Estados Unidos de América en la frontera sur, según año fiscal (octubre-septiembre), 2001-2016

Año	Países centroamericanos
2001	30 328
2002	28 048
2003	39 205
2004	65 814
2005	154 987
2006	98 153
2007	58 004
2008	51 970
2009	45 283
2010	50 912
2011	46 997
2012	94 532
2013	148 988
2014	252 600
2015	134 575
2016	153 641

Fuente: estadísticas de la U.S. Border Patrol.

La tabla permite señalar: 1) una dinámica intrarregional importante, al menos desde y durante el periodo considerado y 2) el lugar específico y menor que le toca a México, dentro de esa dinámica que incluye a países fuera de la región, pero también el importante lugar de Estados Unidos y en consecuencia de México como lugar de tránsito. No hay evidencia de las posibles conexiones generales entre las migraciones intrarregionales y las migraciones fuera del istmo centroamericano, en particular con las que tienen como destino el norte continental, aunque hay indicios empíricos diversos, no sistematizados, que apuntan en ese sentido.

Tabla 2. Eventos de población migrante extranjera indocumentada devuelta por el Instituto Nacional de Migración de México, según nacionalidad seleccionada, 2001-2018

Años	Total general de población devuelta	Población de Centroamérica,* Cuba y Ecuador devuelta	Porcentaje de nacionalidades seleccionadas con respecto al total de devoluciones
2001	138 475	134 109	96,85
2002	110 573	106 901	96,68
2003	178 519	173 675	97,29
2004	211 218	204 239	96,7
2005	232 157	222 524	95,85
2006	179 345	172 172	96
2007	113 206	108 385	95,74
2008	87 386	84 250	96,41
2009	64 447	62 342	96,73
2010	65 802	63 448	96,42
2011	61 202	59 424	97,09
2012	79 426	77 696	97,82
2013	80 902	78 887	97,51
2014	107 814	105 233	97,6
2015	181 163	176 408	97,38
2016	159 872	153 902	96,27
2017	82 237	78 334	95,25
2018	82 029	78 955	96,25

Nota: *La información de 2018 está actualizada hasta el mes de septiembre. Las nacionalidades incluidas son Guatemala, Honduras y El Salvador. Fuente: elaboración propia con base en el *Boletín Estadístico* de la Unidad de Política Migratoria del Instituto Nacional de Migración, 2001-2016 (Instituto Nacional de Migración 2017).

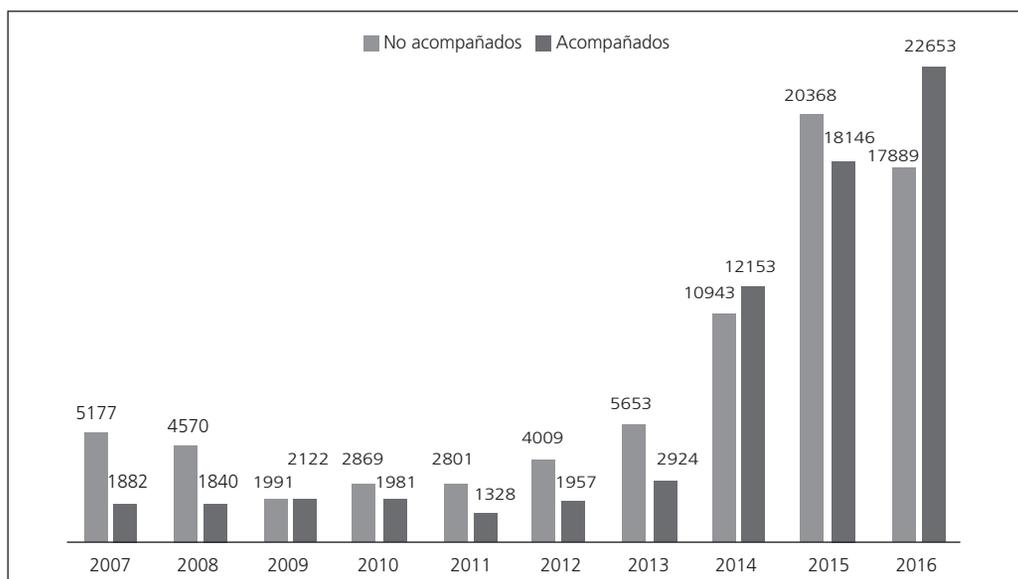
Tabla 3. Los cinco flujos migratorios intrarregionales más importantes en Centroamérica y República Dominicana, en porcentaje, 1990-2015

Año	Posición					Total
	1	2	3	4	5	
1990	ESa-Gua	Nic-Hon	ESa-Hon	Nic-CR	ESa-CR	83,5
	30,4	18,4	14,8	12,7	7,2	
1995	Nic-CR	ESa-Gua	ESa-Hon	ESa-CR	Gua-Bel	66,9
	24,7	23,3	11,4	4,9	2,7	
2000	Nic-CR	Gua-Bel	ESa-Gua	Hon-Nic	Hon-ESa	71
	58,8	4,1	3,1	2,6	2,4	
2005	Nic-CR	Gua-Bel	ESa-Gua	Hon-Nic	Hon-Esa	63,2
	46,5	5,7	4,5	3,4	3,3	
2010	Nic-CR	Gua-Bel	ESa-Gua	ESa-CR	Hon-Nic	71,1
	58,5	4,1	3,4	2,8	2,3	
2015	Nic-CR	Gua-Bel	ESa-Gua	ESa-CR	Nic-Pan	70,3
	57	4,4	3,7	2,7	2,5	

Fuente: Observatorio Centroamericano de Desarrollo Social 2016.

Notas: (1) Se presentan los datos de los flujos migratorios de país de origen a país de destino, como porcentaje del total de la migración interregional de Centroamérica y República Dominicana para el referido año. (2) El total de Centroamérica y República Dominicana se ha estimado a partir de la suma de los datos de los ocho miembros plenos del SICA: Belice (Bel), Costa Rica (CR), El Salvador (ESA), Guatemala (GUA), Honduras (HON), Nicaragua (NIC, Panamá (PAN) y República Dominicana (RD).

Gráfico 1. Eventos de NNA presentados por el Instituto Nacional de Migración de México, por condición de viaje, 2001-2016



Fuente: elaboración propia con base en el Boletín Estadístico de la Unidad de Política Migratoria del Instituto Nacional de Migración, 2001-2016 (Instituto Nacional de Migración 2017).

Otra característica importante de los flujos migratorios mixtos que transitan por México es que existe una mayor diversificación, con presencia creciente de menores de 18 años. Las condiciones para cruzar el territorio mexicano, cada vez más extremas, y el alto grado de peligrosidad, para algunos menores de 18 años no son impedimento para viajar. Poco más de 75 000 niños, niñas y adolescentes (NNA) viajaron solos para llegar a la frontera de México y 66 986 viajaron acompañados. En diez años, más del 53 % de NNA ha viajado sin compañía (gráfico 1).

Estas estadísticas señalan que, para distintos flujos migratorios y efectos sociales, México se distingue después de la crisis económica de 2008 como la antesala de viejos y nuevos procesos migratorios mundiales, que tienen como destino final a Estados Unidos. Ese es un cambio cualitativo que acrecienta la pre-

ocupación de los gobiernos de México y Estados Unidos por reducir el flujo migratorio de paso.

La mayor preocupación llegó a niveles inéditos con la emergencia de caravanas migratorias, en octubre de 2018 y primeros meses de 2019, que coincidieron con el fin de una administración federal y el inicio de la siguiente (1º de diciembre) en México. La administración estadounidense, iniciada en enero de 2017 y caracterizada por una agresiva política antiinmigrante, encontró una circunstancia favorable a su postura: el gobierno mexicano entrante declaró su intención de otorgar visas humanitarias a libre demanda a los migrantes extranjeros de paso por el país. La consecuencia de ello fue un rápido incremento del volumen de indocumentados que, a inicios de 2019, coincidió con el incremento ordinario del flujo migratorio económico. Eso

dio como resultado un crecimiento exponencial de migrantes extranjeros que llegaban a la frontera sur estadounidense en demanda de refugio. Estados Unidos incrementó sus presiones sobre México para que tomara medidas extraordinarias para la contención migratoria.

De manera sintética, se puede decir lo siguiente: la amenaza del presidente Donald Trump de aplicar aranceles progresivos a las exportaciones mexicanas a Estados Unidos si México no contenía la migración indocumentada llevó al gobierno mexicano a tomar medidas inusitadas en materia migratoria, a partir de junio de 2019 (Castañeda 2019).⁴ Desde inicios junio, México dispuso de más de 12 500 elementos de la recién creada Guardia Nacional y de 20 000 soldados en sus fronteras y lugares estratégicos para colaborar con el Instituto Nacional de Migración (INM) en la contención migratoria. Adicionalmente, aceptó que en su territorio aguarden la resolución los solicitantes de asilo en Estados Unidos. Si se toma en cuenta que la población del norte centroamericano residente legalmente en México no llega a 80 000 personas, la simple estimación de 200 000 estacionados en espera de respuesta a su petición de refugio, por tiempo

prolongado, dispara alarmas. Se trata de alarmas de contención migratoria, de afectación de lugares con problemas climáticos por ser lugar de tránsito o estadía de migrantes estacionados, de presupuesto para su atención, de personal para el trámite administrativo que corresponda, de seguridad pública, etc.

Con amenazas comerciales, Trump detuvo el alud creciente de solicitudes de asilo de nacionalidades que no gozan de su preferencia y logró establecer fronteras migratorias escalonadas fuera del territorio de Estados Unidos, que disminuyen de manera significativa la migración indocumentada del mundo que ingresa a Estados Unidos por su frontera sur.

Aunque son distintas las consecuencias inmediatas de estas medidas de contención migratoria, la complejidad en la composición y en las motivaciones de los migrantes del norte centroamericano, en tránsito por México y hacia Estados Unidos, obstaculiza lograr un nivel de desagregación detallado sobre las características que componen dicho flujo migratorio mixto. Lo anterior dificulta establecer relaciones causales entre el deterioro climático y la migración de paso centroamericana por México, aunque estudios recientes en la materia han encontrado una correlación positiva entre inseguridad alimentaria y migración en los tres países del norte centroamericano (WFP, IOM y LSE 2015), pero no involucran a los desplazamientos hacia México. La dificultad para hacerlo se centra en la ausencia de datos precisos sobre el número de desplazamientos internos o internacionales que ocurren en las localidades mexicanas receptoras o de tránsito, como consecuencia del deterioro ambiental y de la inseguridad alimentaria. Los posibles migrantes por razones climáticas quedan subsumidos en el flujo mixto llamado migración centroamericana en tránsito.

⁴ Desde su campaña presidencial, Trump hizo referencias fuertes sobre la inmigración de mexicanos a Estados Unidos. En la medida que avanzaba su campaña, y luego ya como presidente constitucional, amplió el espectro de nacionalidades señaladas como negativas. Así, están sus órdenes presidenciales de inicio de gestión: *Executive Order: Border Security and Immigration Enforcement Improvements*, Washington, January 25, 2017; *Executive Order: Enhancing Public Safety in the Interior of the United States*, Washington, January 25, 2017 y *Protecting The Nation From Foreign Terrorist Entry To The United States*, Washington, January 28, 2017. Durante 2018, en distintos momentos, lugares y circunstancias, reiteró sus señalamientos críticos sobre la migración. Dado que lo ocurrido de enero a agosto de 2019 fue captado por los medios de comunicación, casi todos los días, en este texto no se hace referencia a las fuentes hemerográficas consultadas, sino que se registra el nombre de tres fuentes para consulta del lector interesado: *La Jornada*, *Milenio* y *Reforma*.

Migración internacional de paso por México en municipios vulnerables al cambio climático

México, por su posición geográfica entre Centroamérica y Estados Unidos, resulta ser un territorio altamente recorrido por los migrantes en tránsito del norte centroamericano. Las fuentes sobre los procesos migratorios en el país o de tránsito por él aún no aportan material empírico sobre las implicaciones del cambio climático en estos movimientos, sea en su vertiente de localidades mexicanas expulsoras de población, sea en la de localidades mexicanas receptoras, o de tránsito por poblaciones afectadas. No obstante, algunas regiones de México han desarrollado o podrían desarrollar vulnerabilidades relacionadas con el cambio climático (Deheza 2011), susceptibles de agravarse por el arribo de migrantes adicionales. La situación deja de ser hipotética si, como consecuencia de la política de contención migratoria, México permite que quienes esperan que Estados Unidos resuelva su solicitud de refugio aguarden la respuesta en localidades del norte del país, donde las condiciones climáticas ya de por sí son extremas, o bien los reubica en localidades del sureste. En ambos territorios fronterizos hay localidades catalogadas como susceptibles al cambio climático.⁵ Por tanto, en este segmento se presenta un ejercicio hipotético solo sobre las localidades mexicanas vulnerables al cambio climático que pudiesen ser transitadas por migrantes centroamericanos de paso, independientemente de la razón de su migrar internacional.

⁵ Al momento de escribir la última versión de este texto (septiembre de 2019), no hay información verificable sobre dónde ubicará el gobierno de México a esos solicitantes de refugio, en espera de respuesta.

Las investigaciones recientes sobre el tema permiten elaborar las distintas rutas migratorias del sur hacia el norte, así como observar sus modificaciones en tiempos posteriores. Las tres rutas principales (tierra, mar y aire) se mantienen en esencia; lo que ocurre son modificaciones en algunos tramos por alguna razón natural, o producto de procesos institucionales (como la realización de operativos para verificación migratoria) o sociales (secuestro de migrantes o enfrentamientos de las redes del crimen organizado). Pero una vez superado el escollo, el flujo retoma la arteria principal de tránsito por México. Es decir, con perspectiva procesual de la migración internacional, las rutas migratorias se mantienen inalterables, vistas al paso del tiempo (Casillas 2018).

Existe un listado gubernamental de los municipios vulnerables al cambio climático que, aunque es sujeto de actualización, es el único disponible al momento de realizar el presente análisis. Por su grado de desagregación, ese listado se presenta de manera sucinta en la tabla 4.

Es pertinente observar algunas entidades federativas presentadas en la tabla. Todas tienen municipios con problemas climáticos. Baja California, Sonora y Tamaulipas se encuentran ubicadas en el norte de México y colindan con Estados Unidos. Cuentan con clima seco y territorios áridos y semiáridos, con temperaturas extremas y, en temporadas, con alta variación de temperatura de día a noche. Viajar sobre el techo de los vagones del tren, a más de 40 grados Celsius en el día y a menos 5 durante la noche, sin suficiente abrigo, produce cuando menos enfermedades respiratorias de consideración. Quedarse a vivir en localidades norteñas, con temperaturas mayores a 40 grados Celsius en el verano, produce otro tipo de consecuencias graves para la salud, en especial para quienes

Tabla 4. Jurisdicciones mexicanas más vulnerables al cambio climático

Entidad federal	Municipios vulnerables/ total de municipios por entidad
Aguascalientes	2 de 11
Baja California	3 de 5
Baja California Sur	3 de 5
Campeche	10 de 11
Coahuila	9 de 38
Colima	3 de 10
Chiapas	24 de 124
Chihuahua	15 de 67
Distrito Federal	2 de 16
Durango	5 de 39
Guanajuato	12 de 46
Guerrero	15 de 81
Hidalgo	15 de 84
Jalisco	13 de 125
México	19 de 125
Michoacán	14 de 113
Morelos	5 de 33
Nayarit	10 de 20
Nuevo León	3 de 51
Oaxaca	19 de 570
Puebla	9 de 217
Querétaro	4 de 18
Quintana Roo	3 de 11
San Luis Potosí	9 de 58
Sinaloa	11 de 18
Sonora	7 de 72
Tabasco	12 de 17
Tamaulipas	7 de 43
Tlaxcala	9 de 60
Veracruz	20 de 212
Yucatán	17 de 106
Zacatecas	10 de 58
Total	319 de 2464

Fuente: elaboración propia con base en información de la Secretaría de Medioambiente y Recursos Naturales del Gobierno de México (2018).

no saben qué hacer al estar expuestos a esa temperatura. Chiapas, Oaxaca, Tabasco y Veracruz son entidades del sur-sureste, con montañas, clima tropical y zonas selváticas. Algunas partes tienen cierta similitud con Centroamérica. San Luis Potosí, en el centro del país, es estratégica porque de ahí se ramifican las distintas rutas migratorias hacia Arizona, California y Texas, en Estados Unidos. Esta localidad presenta otro tipo de condiciones climáticas al sur y norte mexicanos. En síntesis, el tránsito por México no es solo territorial, sino de amplio espectro climático.

Quienes forman parte de los numerosos flujos de migrantes en tránsito por el país, de manera indocumentada, recurren a las mismas rutas. Si transitaran por tierra, pasarían por algunos municipios vulnerables al cambio climático. De los 319 municipios mexicanos presumiblemente vulnerables al cambio climático, como se mostró en la tabla 4, 110 son los que estarían expuestos al tránsito migratorio internacional, dada la combinación de rutas terrestres de carreteras y red ferroviaria, como máximo. Son de particular interés las entidades de la frontera sur, parte del occidente y noreste, mientras que la parte del golfo, por donde se estima que va el grueso de la migración por tierra, tocaría muy pocas localidades vulnerables. El hecho de que los migrantes transiten por 110 municipios vulnerables al cambio climático no significa que se internen en la totalidad del territorio municipal, dado que las rutas se ubican en torno a las vías de comunicación, lo cual implica que su interacción ocurre en un territorio todavía más reducido.

Empero, hay otras maneras de ver ese dato: 110 de 319 representa poco más de una tercera parte del total de municipios vulnerables al cambio climático, un dato nada menor.

Algo más: la longitud del corredor migratorio terrestre es de aproximadamente 20 106 km. La intersección de ese corredor con los 110 municipios con vulnerabilidad climática es de aproximadamente 7235 km. Es decir, un 35 % del corredor transitado por los migrantes correspondería a municipios vulnerables. Sin embargo, no hay evidencia empírica de que ese paso signifique un problema o incrementalmente los problemas locales.⁶ Finalmente, hay que tener presente que en México existen 2464 municipios: 319 no representan ni siquiera el 10 % del total y 110, menos del 5 %.

Por su parte, las rutas marítimas son utilizadas por tramos y se combinan con recorridos terrestres. Son muy pocos (13) los municipios vulnerables al cambio climático que pueden ser transitados por los migrantes internacionales indocumentados que utilizan las rutas marítimas. Lo más significativo estaría en Baja California Sur (3 municipios), donde se combinan mar y desierto. Sin embargo, aunque el territorio involucrado puede parecer muy extenso, se debe considerar que municipios como Ensenada, La Paz, Mulegú y Comondu se caracterizan por tener baja densidad poblacional, cuentan con un extenso territorio y pequeños núcleos poblacionales; es decir, son grandes extensiones de territorio escasamente pobladas.

En lo que respecta a las rutas aéreas, los contactos posibles son también escasos y, si ocurrieran, nuevamente sería en Baja California, aunque cabe aclarar que son pocos los migrantes extranjeros indocumentados que utilizan este medio, ante una mayor posibi-

lidad de ser identificados y detenidos por las autoridades públicas.

Dado que el uso de las distintas rutas es algo que ocurre todos los días, se puede decir que, en una situación extrema, un tercio del total (319) de los municipios vulnerables al cambio climático es susceptible de ser transitado por los flujos migratorios internacionales detectados. Se tendría que hacer acopio de mayor información local a efecto de precisar qué relación (de colaboración, tensión o conflicto) se establece, así como una caracterización poblacional y de recursos por localidad. Lo anterior tendría el objeto de analizar qué efectos se podrían producir en la gobernabilidad de esas localidades, independientemente de las causas que alientan la migración de paso.

En el supuesto caso de que las desviaciones ocurran por la proximidad que existe entre un municipio que ya es transitado con otro susceptible de serlo, son 53 municipios vulnerables adicionales los que se encuentran como posibles de transitar. En síntesis, en cualquiera de las variantes presentadas, la presencia de migrantes en tránsito se reduce a un número menor de localidades mexicanas a ser afectadas por el cambio climático. En tanto esa presencia se reduce por lo regular a una estadía de días, es complicado adjudicar algún tipo de responsabilidad al migrante por lo que ocurra en un momento dado. Empero, es más probable que, al menos para efectos mediáticos, sí se presente esa posibilidad cuando los migrantes lleguen a estar en albergues o campamentos de localidades fronterizas, a la espera de una respuesta a su petición de refugio. Es deseable que las autoridades gubernamentales de México prevean tal riesgo, para evitar la eventual conjugación de situaciones climáticas con circunstancias migratorias que devengan en problemas de gobernabilidad, de dimensiones mayores.

⁶ Por lo regular, es la prensa local la primera en dar noticia de las alteraciones o hechos locales en que se observa la presencia o el involucramiento de migrantes en algo nocivo. La consulta de diarios como *El Orbe* y el *Diario del Sur de Tapachula* así lo muestra, pero no hay referencia alguna sobre temas climáticos.

Reflexiones finales

La complejidad en la composición y en las motivaciones de los migrantes centroamericanos en tránsito por México dificulta una desagregación detallada sobre las características que componen dicho flujo. Esa complejidad es mayor a partir de 2019, cuando se incrementó de manera exponencial el flujo migratorio. De junio en adelante, el gobierno de México puso en práctica medidas extremas de contención migratoria. Dado que esas medidas y participaciones han sido objeto de crítica, el hermetismo oficial ha sido mayor. La información gubernamental es escasa y dispersa, frente a crónicas periodísticas y observaciones específicas. Lo anterior dificulta, por un lado, establecer vínculos relacionales entre el deterioro climático y la migración de paso centroamericana por México y, por el otro, estimar una cifra aceptable sobre el número de desplazamientos internacionales que ocurren en las localidades mexicanas, como consecuencia del deterioro climático.

Resulta innegable que el norte centroamericano es altamente vulnerable a los efectos del cambio climático. Honduras y Guatemala se encuentran entre los diez países del mundo más afectados por eventos climáticos extremos. Existe evidencia de migraciones dentro del istmo centroamericano, aunque no se precisa qué flujos responden al cambio climático y cuáles pudieran repercutir en la generación de flujos extrarregionales, menos hacia el norte continental.

Como resultado del ejercicio hipotético, los flujos migratorios internacionales que transitan por México, independientemente de lo que motive a las personas a migrar, tienen volúmenes diferenciables según la ruta utilizada. Pero en cualquier caso, en situación

extrema llegarían a tocar 110 municipios de 2464, a lo largo de las rutas migratorias. En situación extrema, si su transitar ocasionara algún tipo de problema, sería un hecho focal, aislado, aunque por la gravedad que pudiera tener no se descarta la posibilidad de que llevara a efectos mediáticos mayores.

Para los tomadores de decisión gubernamental de México, cobra cada vez más importancia incorporar en la agenda los movimientos migratorios de personas por alteraciones del medioambiente y fenómenos hidrometeorológicos. Se necesita impulsar iniciativas para desarrollar agendas de investigación que aborden las tendencias climáticas en los contextos sociodemográficos de los países analizados en este texto.

En el marco del SICA, los gobiernos centroamericanos impulsaron la Estrategia Regional de Cambio Climático, en el año 2010, para actuar conjuntamente frente a los efectos del problema. Esta y otras iniciativas regionales no cuentan con un plan de acción ante los desplazamientos de la población por eventos climáticos extremos. Hay escenarios que indican la posibilidad de este tipo de eventos en un futuro cercano, con efectos inmediatos en los flujos migratorios dentro y fuera del istmo que pueden convertirse en problemas de seguridad regional.

ACNUR señala que la comunidad internacional debe garantizar una respuesta mejor y más sólidamente coordinada para el desplazamiento provocado por desastres repentinos, y que la migración para afrontar el cambio climático no debe ser vista como un problema, sino más bien como parte de la solución. La OIM considera, por su parte, que la migración puede constituirse en una estrategia de sobrevivencia en caso de desastres. Esa estrategia al parecer ya está en curso, aunque la

operación de los acuerdos superiores tarda en llegar a tierra.

Los pocos indicios sobre una posible vinculación relacional entre los cambios climáticos y la migración centroamericana de paso por México invitan a realizar investigaciones empíricas sobre el tema, tanto de los lugares susceptibles al cambio climático por los que transitan migrantes internacionales como de aquellos otros que, por las nuevas medidas de contención migratoria y la espera de respuesta a la petición de refugio, se están convirtiendo en una especie de campamentos por tiempo indefinido. Dado que los instrumentos de captura de información empírica sobre migración internacional actualmente vigentes en México no fueron diseñados para reunir datos sobre aspectos climáticos, debería considerarse generar instrumentos nuevos que sí los capten, así como que los instrumentos en uso sean eventualmente enriquecidos o ajustados para que capten esa relación. Es necesario desarrollar una actitud desprejuiciada hacia la relación entre la migración extranjera de paso por México y el desarrollo de problemas ambientales vinculables a la migración internacional.

Por la política de contención migratoria mencionada, el riesgo de las intolerancias sociales hacia los migrantes es algo real. Ello se observa con claridad en la prensa de los primeros meses de 2019. En la ciudad de Tapachula existieron expresiones de intolerancia por la llegada de las caravanas y su distribución en sitios públicos. Los gobernadores a lo largo de la ruta migratoria tomaron medidas ante la primera caravana: poner vehículos para el traslado masivo en la parte sur de su jurisdicción, para luego dejar a los migrantes en la parte norte y que ahí hiciera lo propio el transporte facilitado por el gobernador aledaño, en una cadena de participaciones alentada por recibir y deshacer-

se de migrantes con rapidez, y no por el apoyo humanitario a estos. Tijuana, ciudad fronteriza con Estados Unidos, también fue escenario de expresiones sociales de intolerancia hacia los migrantes, con la llegada de una caravana y la ubicación de algunos de sus integrantes en una casa de un sector residencial de clase media alta, que se sintió “ofendida y amenazada” por la presencia extranjera. Las encuestas de opinión reportaron un incremento de la popularidad presidencial luego de aplicar dicha política de contención. Ciertamente, el rechazo no era para migrantes por razones climáticas, sino para cualquier migrante extranjero.

Bibliografía

- ACNUR (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados). 2017. “Mexico Fact Sheet (Hoja informativa sobre México)”, <http://reporting.unhcr.org/node/18522>
- ACNUR (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados). 2013. “Retos relacionados con el desplazamiento inducido por el cambio climático”. Conferencia Internacional *Millones de personas sin protección: Desplazamiento inducido por el cambio climático en países en desarrollo*, 29 de enero, Berlín, Alemania.
- Adamo, Susana. 2001. “Emigración y ambiente: apuntes iniciales sobre un tema complejo”. *Papeles de Población* 29: 143-159.
- Álvarez Gordillo, Guadalupe del Carmen, y Esperanza Tuñón Pablos. 2008. “Vulnerabilidad social de la población desplazada ambiental por las inundaciones de 2007 en Tabasco (México)”. *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía* 1: 123-138.

- Banco de Desarrollo de América Latina. 2014. “Índice de Vulnerabilidad y Adaptación al Cambio Climático en la región de América Latina y el Caribe”. Informe técnico de la Corporación Andina de Fomento.
- Casillas, Rodolfo. 2012. “La construcción del dato oficial y la realidad institucional: disminución del flujo indocumentado en los registros del INM”. *Revista Migración y Desarrollo* 19 (10): 33-60.
- Casillas, Rodolfo. 2018. “Migrants passing through Mexico: a look at what the Trump presidency may bring”. En *Handbook of Migration and Globalization*, editado por Anna Triandafyllidou, 318- 333. Reino Unido: Elgar Publishing Limited.
- Castañeda, Jorge. 2019. “¿México será su propio muro?”. *Nexos* 500 (XLI): 33-39.
- Castillo, Jesús M. 2011. *Migraciones ambientales. Huyendo de la crisis ecológica en el siglo XXI*. Barcelona: Virus Editorial/Lallevir SL.
- Deheza, Elizabeth. 2011. “Cambio climático, migración y seguridad. Políticas de mejores prácticas y opciones operacionales para México”. Informe preliminar del Instituto Real de Servicios Unidos (RUSI).
- El-Hinnawi, Essam. 1985. *Environmental Refugees*. Nairobi: PNUMA.
- Germanwatch. Think Tank & Research. 2019. “Índice de riesgo climático global 2019”. Informe.
- Gobierno de El Salvador. 2013. *Estrategia Nacional de Cambio Climático*. El Salvador: Gobierno.
- Heredia Zubieta, Carlos, comps. 2016. *El sistema migratorio mesoamericano*. Tijuana: COLEF/CIDE.
- Instituto Nacional de Migración. 2017. *Boletín estadístico de la Unidad de Política Migratoria del Instituto Nacional de Migración, 2007-2016*. México: INM.
- IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change). 2014. *Cambio climático 2014. Informe de síntesis*. Ginebra: IPCC.
- ITAM (Instituto Tecnológico Autónomo de México). 2014. *Migración centroamericana en tránsito por México hacia Estados Unidos: diagnóstico y recomendaciones*. México: ITAM.
- Izcarra Palacios, Simón, y Karla Andrade Rubio. 2015. “Causas e impactos de la deportación de migrantes centroamericanos de Estados Unidos a México”. *Estudios Fronterizos* 31 (16), enero-junio: 239-271.
- Kumari Rigaud, Kanta, Alex de Sherbinin, Bryan Jones, Jonas Bergmann, Viviane Clement, Kayly Ober, Jacob Schewe, Susana Adamo, Brent McCusker, Silke Heuser, y Amelia Midgley. 2018. *Groundswell: Preparing for Internal Climate Migration*. Washington, DC: The World Bank.
- Martínez, Óscar. 2010. *Los migrantes que no importan*. México: Sur+ ediciones/El faro.
- Martínez, Óscar. 2016. *Una historia de violencia. Vivir y morir en Centroamérica*. México: Penguin Random House.
- Morales Gamboa, Abelardo. 2016. “Migraciones laborales y la integración en los mercados de trabajo regionales”. En *El sistema migratorio mesoamericano*, compilado por Carlos Heredia Zubieta, 61-80. Tijuana: COLEF/CIDE.
- MPI (Migration Policy Institute). 2017. “Inmigrantes centroamericanos en Estados Unidos”, <http://bit.ly/2UIr4Yr>
- Nájera Aguirre, Jéssica Natalia. 2016. “El complejo estudio de la actual migración en tránsito por México: actores, temáticas y circunstancias”. *Migraciones Internacionales* 3 (8): 255-266.

- Observatorio Centroamericano de Desarrollo Social. 2016. "Notas para políticas sociales". Informe 2.
- Ocampo, Nashelly, Ana Alicia Peña, y Octavio Rosas-Landa. 2007. "Migración y medioambiente. Una aproximación metodológica". *Ecología Política* (33): 81-83.
- OIM (Organización Internacional para las Migraciones), OIT (Organización Internacional del Trabajo), SICA (Sistema de la Integración Centroamericana), y Red de Observatorios del Mercado Laboral. 2011. *Flujos migratorios laborales intrarregionales: situación actual, retos y oportunidades en Centroamérica y República Dominicana. Informe de Honduras*. San José: OIM/OIT/CECC/ SICA/ OLACD/AECID.
- OIM (Organización Internacional para las Migraciones). 2017. *Cuadernos migratorios N° 8. Migraciones ambiente y cambio climático. Estudio de caso en América del Sur*. Buenos Aires: Oficina Regional para América del Sur. <http://bit.ly/2tKgHID>
- OIM (Organización Internacional para las Migraciones). 2015. *Informe sobre las migraciones en el mundo 2015*. Ginebra: OIM.
- OIM (Organización Internacional para las Migraciones). 2018. "OIM y ONU Medioambiente trabajarán para reforzar la protección ambiental durante la atención a flujos migratorios. Ciudad de Guatemala, Guatemala", <http://bit.ly/38hiu7a>
- Pederzini, Carla, Fernando Riosmena, Claudia Masferrer, y Noemy Molina. 2015. *Tres décadas de migración desde el triángulo norte centroamericano: Un panorama histórico y demográfico*. México: Canamid Policy Brief Series.
- Pérez, B. Felipe. 2016. "La degradación ambiental, el cambio climático y las migraciones". *Encrucijadas, Revista crítica de Ciencias Sociales* 11: 1-10. <http://bit.ly/3bnRHbn>
- PNUMA (Programa de las Naciones Unidas para el Medioambiente). 2003. *GEO en América Latina y el Caribe. Perspectivas del medioambiente*. México: PNUMA.
- Programa Mundial de Alimentos. 2017. "Seguridad alimentaria y emigración. Por qué la gente huye y el impacto que esto tiene en las familias que permanecen en El Salvador, Guatemala y Honduras", <http://bit.ly/2w4xNSI>
- Rodríguez, Ernesto. 2016. *Migración centroamericana en tránsito irregular por México: nuevas cifras y tendencias*. México: Canamid Policy Brief Series.
- Secretaría de Medioambiente y Recursos Naturales del Gobierno de México. 2018. "Sexta Comunicación Nacional y Segundo Informe Bienal de Actualización ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático", <http://cambioclimatico.gob.mx:8080/xmlui/handle/publicaciones/117>
- SICA (Sistema de la Integración Centroamericana). 2010. "Estrategia regional de cambio climático". Documento ejecutivo.
- Villalobos, Joaquín. 2019. "Los muros del Triángulo Norte". *Nexos* 500 (XLI): 27-32.
- WFP, IOM y LSE. 2015. "Hunger Without Borders. The Hidden Links between Food Insecurity, Violence and Migration in the Northern Triangle of Central America. An Exploratory Study". Informe.

Espionaje y competitividad: la industria automotriz alemana en el juego comercial moderno de China

Espionage and Competitiveness: The German Automotive Industry in China's Modern Commercial Game

Daniel F. Crespo-Pazmiño¹

Recibido: 7 de octubre de 2019

Aceptado: 20 de noviembre de 2019

Publicado: 31 de enero de 2020

Resumen

La innovación y el desarrollo tecnológico son una fuente crucial de competitividad dentro del entorno comercial global. En el siglo XXI, firmas automotrices alemanas como Audi, Volkswagen y Mercedes-Benz se han posicionado en el top de empresas con reconocimiento internacional por su calidad y prestigio innovador. No es ninguna novedad destacar que cada vez existen más compañías productoras de automóviles que se establecen a partir de la reproducción a bajo costo de los modelos de las principales marcas. Sin embargo, cabe destacar el hecho de que la industria automotriz alemana ha extendido su vinculación con las empresas ensambladoras de automóviles en China, que se han vuelto conocidas por duplicar el producto alemán. Mediante un análisis bajo los lentes de la seguridad económica, la dinámica del espionaje industrial moderno y la cultura del capitalismo chino, este trabajo se enfoca en evidenciar cómo el espionaje corporativo constituye una parte más del juego comercial moderno, particularmente en el contexto de la industria automotriz alemana en China. Así, se analizan los principales casos de espionaje chino de la industria alemana, las acciones defensivas emprendidas por Alemania y las estrategias que su industria automotriz prioriza para mantener la competitividad en un entorno de espionaje e incertidumbre.

Palabras clave: Alemania; China; competitividad; espionaje industrial; industria automotriz; innovación; inteligencia competitiva

Abstract

Innovation and technological development are a crucial source of competitiveness within the global trading environment. So far in the 21st century, some German automotive firms, such as Audi, Volkswagen, and Mercedes-Benz, have positioned at the top of internationally recognized car companies for their quality and innovative prestige. It is no novelty to mention that there are more and more car-producing companies, which reproduce the models of the main brands at a lower cost, and in doing so, they have positioned themselves internationally. However, it is especially noteworthy the fact that the German automobile industry has been spreading its linkage with the manufacturers and assemblers of cars in China, which have become famous by doubling the German product. This article shows how corporate espionage constitutes a part of the modern commercial game, particularly in the context of the German automotive industry in China, under the lens of economic security, the dynamics of modern industrial espionage and the culture of China's

¹ Pontificia Universidad Católica del Ecuador, dancpazmino1@gmail.com, orcid.org/0000-0002-9532-2672



capitalism. For such ends, it discusses the main cases of Chinese espionage of the German industry, the defensive actions undertaken by the German Government, and the strategies that the German automotive industry prioritizes in order to maintain its competitiveness in an environment of espionage and uncertainty.

Keywords: automotive industry; China; competitive intelligence; competitiveness; Germany; industrial espionage; innovation

Introducción

La innovación y el desarrollo tecnológico son fuentes clave de competitividad dentro del entorno comercial global. En lo que va del siglo XXI, algunas firmas alemanas como Audi, BMW, Volkswagen y Mercedes-Benz se han posicionado en el top de empresas de automóviles reconocidas internacionalmente por su calidad y prestigio innovador. No es ninguna novedad destacar que cada vez existen más compañías productoras de automóviles que se posicionan internacionalmente a partir de la reproducción de modelos de las principales marcas, a un menor costo. Sin embargo, es destacable el hecho de que la industria automotriz alemana ha venido extendiendo su vinculación con las empresas fabricantes y ensambladoras de autos en China, quienes se han vuelto famosas por duplicar el producto alemán. Así, firmas como BMW y Volkswagen buscan consolidar su posicionamiento en la industria China, a pesar de los contratiempos para la propiedad intelectual alemana, debido a que el dragón asiático cuenta con el principal mercado automotriz para estas empresas.

El espionaje industrial se produce debido a que empresas como Audi y Volkswagen intentan acceder a nuevos mercados, a la vez que persiguen reducir los costos de producción. Para ello, desplazan parte de sus industrias a

China, donde existe una creciente demanda y mano de obra barata. Empero, China cuenta con distintos condicionantes al momento de producir y vender productos en su territorio. Por tal motivo, las empresas externas deben producir en conjunto con una empresa local, a modo de una *joint venture* o unión empresarial. En dicha sociedad, además, la parte china mantiene tradicionalmente la mayor participación accionaria. Con ese tipo de vinculación, se abre la posibilidad de que la industria china cuente con transferencia de conocimiento y tecnología, así como acceso a planos y patentes de manera legítima.

La política de asociaciones conjuntas se presenta como una ventana para el robo de información y patentes de empresas externas. En diversas ocasiones ha resultado en la copia externa e interna de productos alemanes. Este es el caso de las productoras de BMW y Volkswagen en China, que poco después de establecer su industria, divisaron la producción y comercialización de modelos de automóviles y motores prácticamente idénticos, bajo nombres y marcas chinas. Al respecto, las empresas alemanas plantearon una serie de quejas y querrelas legales en China. La respuesta de ese país fue que no se trataba de una réplica exacta de sus productos, sino más bien de una inspiración para la fabricación del modelo debido a variaciones de milímetros en los diseños. Con ello, el impacto de las demandas se limitó a sanciones económicas menores, las cuales son pagadas sin retirar ni detener la producción de modelos copiados.

Frente a esto, el Estado alemán, en coordinación con firmas consultoras sobre seguridad industrial, lanzó una serie de políticas informativas para alertar a las diferentes industrias automotrices de los riesgos y el costo del espionaje industrial en China. Un ejemplo de

tales políticas se llevó a cabo en el congreso anual de seguridad de la Oficina Federal de Protección de la Constitución (BFV). Sin embargo, debido al tamaño del mercado de China y a las condiciones de negocio en dicha nación, las empresas automotrices alemanas continúan con su relación, basadas en el hecho de que los beneficios del mercado superan los costos del espionaje.

Por tanto, el presente artículo se enfoca en evidenciar cómo el espionaje corporativo constituye una parte más del juego comercial moderno, específicamente en el contexto de la industria automotriz alemana en China. En primer lugar, se analizan los principales casos de espionaje chino en la industria alemana. En segundo lugar, se contextualizan los casos de espionaje y de protección de la propiedad intelectual automotriz bajo el lente de la seguridad económica para la competitividad, el espionaje industrial moderno y la cultura del capitalismo de China. Por último, se determina cómo Alemania defiende su propiedad intelectual, así como las estrategias que la industria automotriz de ese país prioriza para mantener su competitividad en un entorno de espionaje e incertidumbre.

El espionaje en la industria automotriz alemana

Con la entrada de China a la Organización Mundial del Comercio (OMC), la inversión extranjera directa (IED) en el territorio del dragón asiático se dinamiza significativamente (Liang 2002). El bajo costo de la mano de obra china y la devaluación virtual de su moneda posicionaron su economía como un entorno favorable para el establecimiento de empresas manufactureras de todo el mundo

(Long 2015). Fruto de ello, grandes firmas como Apple, Volkswagen y Toyota movieron parte de sus industrias a China. Sin embargo, los proyectos de inversión en territorio chino deben seguir ciertas condiciones estatales para su desarrollo (Handelsblatt 2012). Así, desde su apertura a la IED, el gobierno chino determinó que ninguna empresa extranjera puede producir dentro de su territorio sin que contraiga una asociación empresarial o *joint venture* con una firma local. Como parte de dicha vinculación comercial, las empresas chinas contarían con posición mayoritaria (Jiang et al. 2019). La vinculación también abre la oportunidad a que empresas nacionales extraigan información sobre planos y patentes de bienes extranjeros, que pueden ser vendidos y replicados por un tercero (Grand 2018).

Empresas alemanas como BMW, Mercedes-Benz y Volkswagen entraron en el mercado chino con dicha modalidad de asociación empresarial. En pocos años, la industria automotriz alemana se encontró con réplicas chinas de sus vehículos, vendidas a precios mucho más baratos, sin el pago de regalías o la adquisición de la patente respectiva por el diseño (Handelsblatt 2012; Schmitt 2012). Las marcas conocidas más afectadas son Volkswagen (VW), Audi, Porsche, Mercedes y BMW (Wikinson 2019). Los dobles chinos se pueden fabricar mediante métodos que involucran desde la copia externa de modelos, la ingeniería inversa, el uso de patentes compartidas sin el debido pago de licencia y el robo de planos hasta un estructurado proceso de espionaje industrial (Costas 2014). Así, estos casos y su evolución se clasifican en las siguientes cinco tipologías (tabla 1).

En relación con el tipo de licencia, en un inicio, la producción de modelos chinos con semejanza a modelos europeos antiguos, prin-

Tabla 1. Evolución de la copia de modelos de automóviles en China

Tipo de emulación	Inicio	Evolución	Casos
Por licencia	Uso de patente antigua adquirida	Copia sin uso de patente	Geely Merrie 300 y BYD F8 del C-Class y del SL-Class de Mercedes-Benz
Por apariencia	Copia externa de un modelo e interna de otro	Reproducción interna y externa del mismo modelo	Zotye SR8-9 del Porsche Macan
Por componentes	Emulación de apariencia sin tecnología similar	Duplicado de componentes internos de alta tecnología	Golo Jiangbei del VW Polo
Por fabricante	Facsímil realizado por otra empresa en China	Copia realizada por el socio comercial	Dongfeng Motor Corporation y First Automobile Works
Por modelo	Reproducción tradicional de motor de combustible	Emulación de modelos híbridos y nuevas versiones eléctricas	Suzhou Eagle Carrie del Porsche Cayman y del Ferrari FF

Fuente: información sistematizada del presente trabajo.

principalmente italianos, se realizaba a través de patentes antiguas adquiridas por las compañías productoras (De Feijter 2016). No obstante, con el transcurso del tiempo, diversas empresas chinas se han dedicado a la copia, sin mayor sensibilidad, de patentes o de sus componentes (Wikinson 2019). Esto sucede en los casos del Geely Merrie 300 y el del BYD F8. Se trata de automóviles criticados por ser copias completas en apariencia externa, en los que no se adquirieron las patentes originales del modelo C-Class y del SL-Class de Mercedes-Benz, respectivamente (Beckwith 2017; Otachi 2018).

En lo referente a la apariencia, la imitación de modelos se producía tradicionalmente en el diseño externo e interno de los vehículos: muchas veces se copiaba la apariencia de un modelo y los componentes de otro. Sin embargo, con el paso de los años, la imitación se produce cada vez más en torno a un mismo modelo, tanto en la fachada interior como en la exterior. Este es el caso del Zotye SR8-9, copia externa e interna del Porsche Macan. Así, la similitud se da en el diseño de carrocería, puertas, luces y vidrios. Sin embargo, la gran

diferencia se puede apreciar en los componentes internos y el precio, puesto que difiere en el sistema de motor y su costo es de aproximadamente la quinta parte del modelo alemán (Oleinic 2018; Wikinson 2019).

Con respecto a la emulación de componentes, la imitación en un principio se limitó a la copia externa o a la apariencia interna de los automóviles, pero al pasar el tiempo, también se evidenció en componentes internos de alta tecnología, tales como cajas de cambio, motores y sistemas de engranajes (Handelsblatt 2012). Esto se produjo en modelos como el Golo o Glow de la productora Jiangbei, el cual es una copia del VW Polo (Webb 2004; Schrott 2013). En dicho modelo, los ingenieros de la empresa productora china se limitaron a cambiar ligeros detalles como la distancia de cilindros, medidores, válvulas y, desde luego, el logotipo de la marca (Schmitt 2012). La copia de componentes se realiza de manera individual: sistemas automotrices específicos son reproducidos a partir de planos filtrados (Handelsblatt 2012).

En relación con el tipo de fabricante, la imitación de modelos europeos puede efec-

tuarse tanto por empresas ubicadas en China como por los mismos socios de las sociedades empresariales o *joint ventures* con quienes las empresas alemanas entran a invertir en el mercado chino, por ejemplo, Dongfeng Motor Corporation, BAIC, First Automobile Works (FAW) y Zotye (Handelsblatt 2012; Oleinic 2018; Wilkinson 2019). Estas son empresas chinas vinculadas directa e indirectamente con empresas alemanas en la producción de marcas como Mercedes-Benz, VK, Audi y Porsche. Han copiado los modelos en sus fábricas o en fábricas de terceros, infringiendo en el uso de propiedad intelectual que se les había compartido para la producción en China (Handelsblatt 2012; Oleinic 2018; Wilkinson 2019).

En cuanto al tipo de modelo, la imitación dentro del mercado chino se produce en motores tradicionales de combustión, modelos híbridos y nuevas versiones de automóviles completamente eléctricos. Por ejemplo, con el modelo Suzhou Eagle Carrie, cuya copia proviene de una mezcla del Porsche Cayman y del Ferrari FF, los diseñadores de automóviles chinos intentaban demostrar su capacidad para producir automóviles deportivos eléctricos de alta tecnología (Oleinic 2018; Otachi 2018). Algo similar sucedió con el BMW i3, cuya copia es conocida como Jinma JMW2200. En este modelo, pese a no ser una copia idéntica, se divisa una clara referencia al auto alemán, tanto en diseño externo como en su concepto de automóvil eléctrico compacto (León 2016).

Las empresas alemanas plantearon diversas quejas legales sobre la falta de cumplimiento de regulaciones internas sobre la propiedad intelectual y derechos de comercialización (Handelsblatt 2012). Sin embargo, debido a la defensa china, que manifiesta que no se trata de copia, sino de una inspiración, dichas

querellas no sostuvieron su impacto a través de los años. Además, se observa que, con el paso del tiempo, las modalidades de imitación evolucionaron, al focalizarse en la copia de apariencia y componentes de nuevos modelos y tecnologías. Igualmente, se recalca la participación de las contrapartes alemanas de la sociedad empresarial establecida en China.

Pese a que aumenta el incumplimiento de los derechos de propiedad intelectual, la industria automotriz alemana continúa afianzando sus vínculos comerciales con el sector industrial de la República Popular China, mediante la generación de mayor número de contratos para expandir las sociedades comerciales a través de su territorio y en el tiempo (Schmitt 2012; Clark 2018). Este caso se lo divisa claramente en la creciente inversión de VW en sus sociedades de proyecto conjunto, entre ellas la que mantiene con FAW (Volkswagen 2019).

Seguridad económica, espionaje corporativo y competitividad

De acuerdo con Dent (2009), la seguridad económica consiste en una percepción sobre la integridad de las capacidades generadoras de prosperidad de un actor estatal o empresarial. Dentro de esta visión, la capacidad tecnológica-industrial de un actor constituye uno de los componentes clave para la competitividad en el entorno nacional e internacional. Esta capacidad se basa en tres componentes: 1) la atracción y el aseguramiento del capital intelectual; 2) el acceso a tecnología nacional o extranjera y 3) la generación y protección de la innovación y propiedad intelectual. Este último componente se constituye de la información y el conocimiento de una empresa, los

cuales le permiten producir un bien de forma eficiente, con características únicas y atractivas (Ruiz 2016). Por tal razón, la información sobre procesos de investigación y desarrollo (I+D), junto con la de las patentes, son factores que condicionan la supervivencia de un organismo económico público o privado a lo largo del tiempo y, por tanto, se han constituido como objetos de rigurosos controles y protección legal (González y Larriba 2011).

Sin embargo, por tratarse de un componente clave para la competitividad, ese conocimiento se ha convertido en el principal objeto de interés de los competidores dentro de un mercado (Ruiz 2016). Así, emerge la práctica del espionaje corporativo o industrial, la cual se define como la acción orientada a obtener información confidencial y valiosa de una empresa competidora, de manera desleal o en infracción de derechos de propiedad industrial (Díaz Matey 2014; Ruiz 2016). Esto incluye diferentes actividades –ilícitas o no– destinadas a la apropiación y explotación del conocimiento generado por otra empresa en I+D, políticas de precios e información confidencial industrial. Tales actividades le permitirían a un competidor adelantarse a diversas acciones de una empresa o reproducir parte de los bienes de otro, con un costo de producción mucho menor (Izquierdo 2018).

Estas acciones pueden incluir el robo de patentes y la imitación de bienes a partir de planos sustraídos, o inclusive, a través de procesos de ingeniería inversa basados en un producto final, el cual es duplicado sin haberse pagado las regalías al dueño de la tecnología empleada (Cheung 2009; Parr 2018). El espionaje corporativo constituye una práctica desleal, que resulta tanto en pérdidas económicas como en el estímulo de un actor para no realizar procesos de I+D (González y Larriba

2011). Con la llegada de nuevas tecnologías, fruto de la globalización, el espionaje corporativo se produce de manera física y virtual. Puede generarse a partir de la comercialización de secretos industriales-comerciales, de soborno, chantaje y de la infiltración de personal en una organización pública o privada rival, así como también mediante la vulneración de sistemas informáticos (Izquierdo 2018).

Los Estados adoptan medidas de seguridad contra el espionaje corporativo, basadas en el fortalecimiento de los mecanismos de control de la propiedad intelectual sobre sus patentes y secretos de tipo comercial-industrial. Tales medidas son promovidas por las empresas para generar una cultura de regulación y respeto a la información en el intercambio comercial y las asociaciones transnacionales. Los Estados ejecutan campañas preventivas de seguridad económica para sus empresas, en las que ponen al corriente a su sector industrial sobre los riesgos y las tendencias del espionaje corporativo (Izquierdo 2018). Las empresas acogen medidas de restricción de información dentro de sus cadenas de comunicación internas y ejecutan labores de influencia empresarial o lobby en otros países, con el fin de incluir en la agenda nacional la regulación de su propiedad intelectual (Izquierdo 2016).

Igualmente, se debe considerar el contexto socioeconómico de China, en el cual el modelo capitalista opera con algunas variaciones en comparación al occidental. De acuerdo con un informe de la Fundación de Tecnologías de Información e Innovación (ITIF), China se ha establecido como la nación más mercantilista de las últimas décadas y, en ella se visibiliza una indudable cultura de liderazgo, basada en la imitación de bienes. Tal liderazgo se visibiliza de tres formas: las prácticas proteccionistas de las empresas chinas domésticas

incluyen subsidios gubernamentales masivos a la producción y a la exportación; la transferencia forzada de tecnología y la contratación dirigida por el gobierno, como requisito para acceder al mercado nacional (Akan 2017).

La cultura mercantilista china responde a problemas económicos y de seguridad que se generaron durante el proceso de adhesión del país a la OMC. De tal forma, dentro de su transición de una economía comunista a una economía de mercado planificada, se evidencia cómo las políticas de seguridad se reestructuran para resguardar el interés económico nacional. Dicha reestructuración comprende la apertura del mercado chino a la IED, al mismo tiempo que el establecimiento de reglas para el intercambio tecnológico, con miras a una expansión económica a futuro que garantice el crecimiento y el bienestar de la nación china (Liang 2002; Long 2015).

Por último, la cultura china no se restringe al momento de imitar productos. Dentro de la filosofía del confucionismo, la imitación es uno de los tres métodos recomendados para ganar sabiduría, junto con la reflexión y la experiencia. Por ello, ser copiado por alguien es considerado un honor y halago, puesto que dicha conducta de reproducción es vista como una forma de perseguir el liderazgo de un actor exitoso y apuntar a lo mejor (Schrott 2013; Zhang 2018). En consecuencia, la imitación es considerada en China un proceso natural para el *catch up* –alcance del nivel económico de otra nación– y es comparada con el proceso de crecimiento económico japonés. La cultura de imitación se evidencia en la búsqueda de desarrollar y posicionar productos electrónicos (Schrott 2013).

Por ende, la infracción de derechos de propiedad intelectual en la cultura capitalista de China es una práctica común. A lo lar-

go de calles, tiendas y centros comerciales se puede distinguir a vendedores que comercializan productos imitados de grandes marcas, como relojes, calzado e incluso alimentos, a una fracción del precio del producto original (Cheung 2009). Diversos clientes y vendedores expresan que el hecho de que empresas chinas saquen su propia versión de modelos occidentales sobrevalorados es posiblemente una lección para los productores sobre la competitividad en la asignación de precios (De Feijter 2016).

El comportamiento comercial descrito está influenciado por la creencia de la mayoría de la población China en el hecho de que la falta de precios accesibles en los automotores de firmas reconocidas motiva la producción de modelos de automóviles copiados de grandes y lujosas marcas. La tendencia concuerda con la visión de distintos vendedores de automóviles en China, que no visibilizan la copia como un problema mayor. Al respecto, vendedores de Porsche destacan que no les importa la presencia de modelos copiados por empresas chinas, debido a que los clientes con capacidad adquisitiva suficiente para adquirir un auto de la marca nunca comprarían la versión imitada china producida por la empresa Zotye (De Feijter 2016).

La defensa del conocimiento y el juego comercial moderno

En respuesta al espionaje corporativo chino, el gobierno alemán ha impulsado acuerdos de cooperación específicos, en los que pretende que el Estado chino posea más responsabilidad por las acciones que lleguen a atentar contra los intereses de aquellas empresas alemanas que han participado en el mercado de ese país

(Schmitt 2012). Alemania anunció su intención de firmar un pacto de no espionaje con China, como condición para que la empresa de telecomunicaciones Huawei participe en contrataciones relacionadas con el desarrollo de tecnología 5G en territorio alemán (Barfield 2019). Mediante la BfV, el gobierno alemán organiza cada año un congreso empresarial en el que informa sobre diferentes medidas que el sector puede implementar para minimizar los riesgos de espionaje en territorio nacional y extranjero (BfV 2011). Igualmente, la Oficina Federal de Protección de la Constitución alemana se vincula con las diferentes cámaras de comercio mediante la organización de la feria de seguridad de Essen y el envío constante de boletines comerciales (Izquierdo 2018). Con ello, el Estado espera que sus empresas se mantengan al tanto de los riesgos que figuran en el internet, a partir de la gestión de información comercial, de patentes y de cadenas de suministro.

En cuanto a las acciones de protección de la competitividad de las empresas alemanas, se divisa que, luego de 2012, ciertas firmas automotrices alemanas como el grupo VW incurrieron en menores casos de denuncia de espionaje económico y robo de patentes de automóviles en China, pese a que los modelos imitados de VW, Audi y Porsche continúan surgiendo en el mercado. Esto puede responder a tres motivos.

En primer lugar, existe un cambio de actitud de las firmas automotrices alemanas respecto al espionaje y la cultura capitalista en China, dado que los tribunales de ese país, que reciben las denuncias de infracción a la propiedad intelectual, no consideran que se hayan producido violaciones de patentes. Son pocas las empresas alemanas que hablan abiertamente de afectaciones de espionaje econó-

mico a sus sistemas, por miedo a que, al ver su reputación comprometida, ello repercute en más daño a su negocio o en el valor de sus acciones (Erath 2010).

En segundo lugar, la creciente vinculación económica de *joint ventures* en China, responsable de posicionar al grupo VW como el principal productor de vehículos en el mundo en 2009, cuyas ventas superaron a las de Toyota en 2016, explicaría la reducción de denuncias a partir de la creciente interdependencia (Akan 2017; Chen 2017). El grupo VW, lejos de alejarse del mercado chino –el cual en 2016 representó cerca del 40 % de las ventas globales de vehículos de VW–, ha profundizado sus lazos comerciales. Tales lazos son llevados a cabo en tres formas: extender la inversión dentro de sus sociedades comerciales; crear un centro de I+D especializado en vehículos de energía alternativa; y generar planes ofensivos de producción de nuevos modelos eléctricos, que compitan con modelos de empresas occidentales como el Tesla X (Akan 2017; Europapress 2018; Taylor 2019).

En tercer lugar, se observa un cambio en el enfoque alemán en cuanto a la noción de amenaza económica, que desplaza la imitación de modelos a un segundo lugar, por lo que se opta por un cambio en la estrategia de competitividad del grupo VW en China. Por un lado, respecto a su seguridad económica, las empresas alemanas como VW consideran que las mayores amenazas son la competencia de otras empresas occidentales, como Tesla y Toyota, y las regulaciones proteccionistas de China sobre competencia monopolística. Así, en 2014 las *joint ventures* alemanas fueron sancionadas por prácticas de fijación de precios de mercado, con multas de 40 000 000 para FAW-VW y 5 000 000 para comerciantes de Audi (Orrick 2014). Por otro lado, la

estrategia de mercado del grupo VW, cuyo objetivo es el posicionamiento competitivo en el territorio chino, consiste en realizar la producción y comercialización en masa de marcas y modelos antiguos, los cuales pueden ser producidos con patentes antiguas, mano de obra barata y uso de estructuras de valor ya establecidas en el mercado chino (Costas 2011, 2014). Con ello, VW busca posicionar automóviles competitivos en precio y mantener el renombre de la marca, con el fin de competir con las imitaciones chinas y apropiarse de la creciente demanda de vehículos, a partir de la inclusión de nuevos compradores jóvenes (Costas 2011).

De esta forma, se aprecia una adaptación de las empresas alemanas a las prácticas de imitación de la cultura de capitalismo de China. Las reconocidas marcas automotrices alemanas consideran las prácticas de copia y espionaje un factor más de la dinámica de competencia en el mercado chino. Para el grupo VW, el mercado internacional chino representa la fuente de sus mayores ventas y ganancias en el mundo, incluso si cada año aparecen en el mercado modelos imitados a precios reducidos. A esto se le suman los cambios de regulaciones del mercado chino, ocasionados por las tensiones económicas recientes con Estados Unidos, que favorecen a la IED de empresas alemanas. Esto se debe a que, a finales de 2018, China decidió flexibilizar su política sobre el límite de la participación accionaria en *joint ventures*. La empresa BMW anunció su deseo de incrementar su participación en la *joint venture* que mantiene con Brilliance China Auto, con la intención de controlar el 75 % de la sociedad para 2022 y dedicarse a la producción íntegra de automóviles eléctricos para ser exportados a escala mundial (McMorrow 2018).

Conclusiones

Luego de estudiar diferentes casos de robo de patentes alemanas en territorio chino, se puede evidenciar que el espionaje corporativo se ha posicionado como una variable más del juego de posicionamiento comercial moderno en el mercado chino. Esto se debe a que las empresas deciden emprender y continuar con sus actividades, conscientes de los inconvenientes relacionados con el tema.

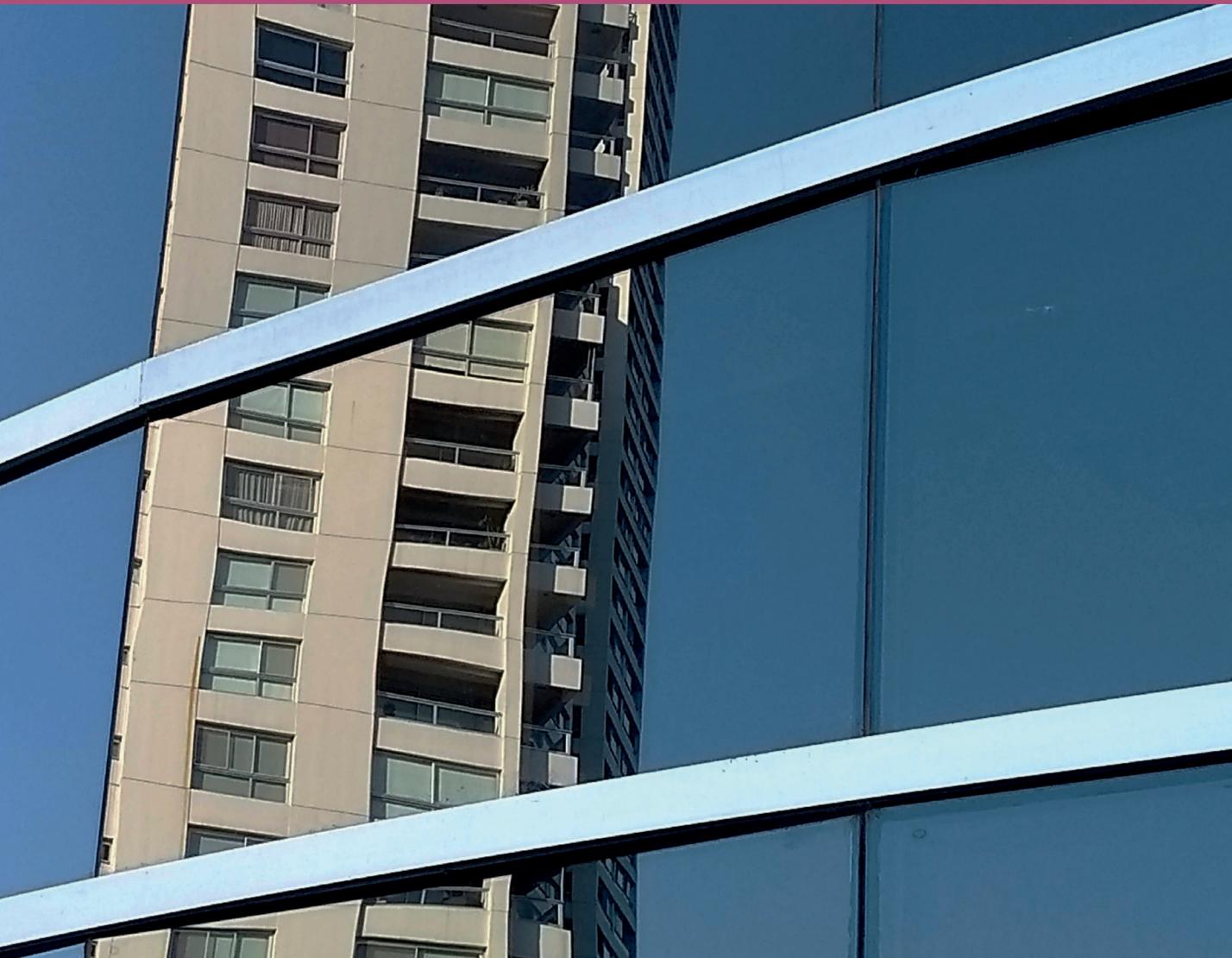
Por una parte, empresas automotrices alemanas como BMW y Volkswagen han estado relocalizando sus complejos de producción industrial en China para beneficiarse de la mano de obra barata, así como de un creciente mercado individual, el más grande del mundo en 2016. Por otra parte, los escándalos de nuevos modelos completamente duplicados son cada vez más comunes, a medida que las empresas lanzan prototipos con mejor rendimiento eléctrico. Estos son producidos en sociedades empresariales que obligan a las empresas alemanas a compartir patentes de producción.

A pesar de las medidas legales impuestas por Alemania y sus empresas a China, la producción, promoción y comercialización de réplicas se mantiene y, al mismo tiempo, la industria automotriz alemana continúa expandiendo sus contratos de sociedades conjuntas en ese país. Por ello, en vista del cambiante contexto internacional, se insta a continuar con investigaciones que puedan dar seguimiento a estos procesos, así como ampliar la línea de investigación de inteligencia competitiva, espionaje industrial y contrainteligencia, en temas económicos y competitivos.

Bibliografía

- Akan, Emel. 2017. "Cómo hizo China para que Volkswagen sea el mayor fabricante de autos del mundo". *La Gran Época*, 23 de febrero. <http://bit.ly/2SFg37Y>
- Barfield, Claude. 2019. "The China-Germany 'no spy' pact on 5G technology: Angela, please call Barack". *AEI*, 1 de marzo. <http://bit.ly/31GK1fP>
- Beckwith, Jimi. 2017. "History of the Chinese copycat car: picture gallery". *Autocar*, 16 de noviembre. <http://bit.ly/39qFrVo>
- BfV (Oficina federal para la protección de la constitución de Alemania). 2011. "Espionaje Económico, un desafío para la Constitución Alemana". *Inteligencia y Seguridad: Revista de análisis y prospectiva* 9: 41-47.
- Chen, Jin. 2017. "The Chinese Automobile Market and the Strategies of European, American, Japanese, Korean and Chinese Auto Makers". *International Relations and Diplomacy* 5: 241-257.
- Cheung, Gordon. 2009. *Intellectual Property Rights in China, Politics of Piracy, Trade and Protection*. Nueva York: Routledge.
- Costas, Javier. 2011. "Volkswagen y China: simbiosis total". *Motorpasión*, 29 de agosto. <http://bit.ly/2SyqvOl>
- Costas, Javier. 2014. "Así es la industria del automóvil en China". *Motorpasión*, 27 de enero. <http://bit.ly/31HoMdL>
- De Feijter, Tycho. 2016. "How a Chinese automaker can clone Porsche and still get away with it". *Forbes* 15 de diciembre. <http://bit.ly/2vp39Tf>
- Dent, Christopher. 2009. "Economic Security". En *Contemporary Security Studies*, editado por Alan Collins, 239-255. Reino Unido: Oxford University Press.
- Díaz Matey, Gustavo. 2014. "De la cooperación a la competición". *UNISCI Discussion Papers* 35: 353-365.
- Erath, Marc. 2010. "Industrial espionage, video of the day". *Deutsche Welle*, 1 de noviembre. <https://www.youtube.com/watch?v=qKGtFxxh-AY>
- Europapress. 2018. "Joint venture Volkswagen-China inicia construcción de centro de I+D". 12 de diciembre. <http://bit.ly/37d8Sck>
- González, José, y Beatriz Larriba. 2011. *Inteligencia económica y competitiva: estrategias legales en las nuevas agendas de Seguridad Nacional*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Grand, Clark. 2018. "What is Intellectual Property, and Does China Steal It?". *Bloomberg*, 4 de diciembre. <https://bloom.bg/31GKwGJ>
- Handelsblatt. 2012. "Affäre in wichtigstem Markt: China kauft Volkswagen-Patente". 27 de julio. <http://bit.ly/2OKrmu6>
- Izquierdo, Héctor. 2016. "Inteligencia competitiva". En *Conceptos fundamentales de inteligencia*, dirigido por Antonio Díaz, 215-221. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Izquierdo, Héctor. 2018. *Manual de inteligencia económica y competitiva*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Jiang, Kun, Wolfgang Keller, Larry Qiu, y William Ridley. 2019. "China's Joint venture Policy and the International Transfer of Technology". *VoxChina*, 6 de febrero. <http://www.voxchina.org/show-3-115.html>
- León, Enrique. 2016. "BMW i3 'made in China', el alemán ya tiene copia china". *AutoBild*, 27 de octubre. <http://bit.ly/2SAYK7M>
- Liang, Wei. 2002. "China's WTO Negotiation Process and its Implications". *Journal of Contemporary China* 11 (33): 683-719.

- Long, Guoqiang. 2015. "Overview: an emerging power's new strategy of opening up to the outside: entry into the WTO: a look back over the past ten years and a look forward". En *China's WTO Accession Reassessed*, editado por Wang Luolin, 1-22. Nueva York: Routledge.
- McMorrow, Ryan. 2018. "BMW plans to take control of China joint venture". 11 de octubre. <https://phys.org/news/2018-10-bmw-china-joint-venture.html>
- Oleinic, Alex. 2018. "20 Chinese Copycat Cars We Wouldn't Touch With A Ten-Foot Pole". *Hotcars*, 21 de mayo. <http://bit.ly/2voUQXW>
- Orrick. 2014. "Hubei Price Bureau Fines FAW-Volkswagen and Audi Dealers for Price Fixing Under China's Anti-Monopoly Law". 15 de octubre. <http://bit.ly/37ebPJI>
- Otachi, Elsier. 2018. "15 Chinese copycat cars we prefer over the original (5 we wouldn't buy)". *Hotcars*, 19 de junio. <http://bit.ly/39iicNk>
- Parr, Russell. 2018. *Intellectual Property: Valuation, Exploitation, and Infringement Damages*. Nueva Jersey: Wiley.
- Ruiz, Luis. 2016. "Espionaje Industrial". En *Conceptos fundamentales de inteligencia* editado por Antonio Díaz Fernández, 149-156. Valencia: Editorial Tirant lo Blanch.
- Schmitt, Bertel. 2012. "German Paper: 'China Steals Volkswagen Patents'". *The Truth about cars*, 27 de julio. <http://bit.ly/38iTjB5>
- Schrott, Patrick. 2013. *Strategies of German Car Companies in China*. Germany: Anchor Academic Publishing.
- Taylor, Edwald. 2019. "VW to take on Tesla X in China from 2021 with electric SUV", *Reuters*, 14 de abril. <https://reut.rs/31HNfj2>
- Volkswagen. 2019. "Volkswagen establish new joint venture for connected services". *Volkswagen Group News*, 19 de marzo. <http://bit.ly/2HbYl6z>
- Webb, Alysha. 2004. "China-made Golo takes on VW's Polo". *Automotive News* 22 de marzo. <https://www.autonews.com/node/735091/>
- Wikinson, Luke. 2019. "Chinese copycat cars: how do get away with it?". *Auto Express*, 22 de marzo. <http://bit.ly/2SzPQHF>
- Zhang, Weiwei. 2018. "Selection and election: How China chooses its leaders". China Global Television Network (CGTN), 16 de marzo.



Estudios Globales

Corrupción en la democracia española. Una aproximación desde los aspectos criminales y políticos

Corruption in Spanish Democracy. An approach since criminal and political aspects¹

Julia Pulido-Gragera ² y Daniel Sansó-Rubert Pascual³

Recibido: 10 de octubre de 2019

Aceptado: 5 de diciembre de 2019

Publicado: 31 de enero de 2020

Resumen

La corrupción es uno de los fenómenos criminales que más preocupan a las sociedades contemporáneas. Este artículo analiza los vínculos entre los procesos de corrupción y el crimen organizado en España, abordando los mecanismos de infiltración e intercambio de redes criminales en las instituciones públicas. Con este fin, el concepto de corrupción y crimen organizado se explicará desde una doble perspectiva política y criminológica, así como el impacto en los procesos de toma de decisiones y la percepción social de estos temas. España, en las últimas décadas, ha experimentado un ascenso de la corrupción, especialmente en el ámbito de la política, como así atestigua el incremento exponencial de casos investigados por la Fiscalía Especial Anticorrupción. Realidad, que ha despertado la preocupación ante la configuración de un escenario político proclive a la corrupción, que genera un efecto de atracción para la criminalidad organizada ante la vulnerabilidad institucional del sistema político y la Administración Pública, ante el ejercicio de prácticas corruptas. Escenario, que ha sido objeto de análisis y cuya radiografía se expone en este trabajo.

Palabras clave: corrupción, España, crimen organizado, democracia

Abstract

Corruption is one of the criminal phenomena that most concern contemporary societies. This article analyzes the links between the processes of corruption and organized crime in Spain, addressing the mechanisms of infiltration and exchange of criminal networks in public institutions. To this end, the concept of corruption and organized crime will be explained from a dual political and criminological perspective, as well as the impact on the decision-making processes and the social perception of these issues. Spain, in recent decades, has experienced a rise in corruption, especially in the field of politics, as evidenced by the exponential increase in cases investigated by the Special Anti-Corruption Prosecutor. Reality, which has raised concerns about the configuration of a political scenario prone to corruption, which generates an attractive effect for organized crime in the face of the institutional vulnerability of the political system and the Public Administration, in

¹ This article is linked to research project DER2016-79705-R entitled "Terrorism, organized crime and criminal responsibility of legal entities: the triad of transnational organized crime", financed by Spanish Ministry of Economy and Competitiveness, as well as research group of "Public policies, international security and global governance" belonging to European University.

² Universidad Europea, España, julia.pulido@universidadeuropea.es,  orcid.org/0000-0002-8554-1214

³ Universidad Europea, España, daniel.sansorubert@universidadeuropea.es,  orcid.org/0000-0003-2283-1393.



the face of the practice of corrupt practices. Scenario, which has been the subject of analysis and whose radiography is exposed in this work.

Keywords: Corruption, Spain, organized crime, democracy

Introduction

One of the first academic difficulties encountered when seeking to analyze the phenomenon of corruption is to find a precise, actually, definition of 'corruption'. While our first reflections may come from a moralistic perspective, it is important to emphasize not only the causes, types of crime and the social impact of corruption, but also its impact on democratic systems. Indeed, while it is clear that corruption scandals cause significant damage to the democratic conscience of a society, it is the continued feeling of impunity which someone may enjoy, that is more harmful.

At present, crimes of corruption in Spain, or rather, the knowledge we have of them thanks to mass media, have increased significantly. However, it is important to differentiate between corruption and organized crime because these two concepts can lead to confusion, in that corruption is usually seen to be a part of organized crime, and yet, from the State's point of view, where these acts take place have important conceptual differences.

In this article, we analyze public corruption in Spain, identified as one of the great social problems we face today. To do this, we examine the permeability between the processes of corruption in private institutions and public authorities. This will in turn allow us to delve into the degree of involvement of organized crime groups in corruption and to elucidate, if it is the main cause or if, on

the contrary, the problems of corruption are essentially political due to its links with economic-business crime.

Organized crime, corruption and Spanish democracy

The Spanish National Security Strategy of 2017 (forward SNSS) identifies, in its Chapter IV, entitled "Threats and challenges to national security", the organized crime as a threat, characterized by its transnational nature, opacity, flexibility, adaptability and recovery, as well as its mobility.

Organized crime destabilizes the political and economic structures of States and, in turn, encourages vicious circles of insecurity, insofar as members of criminal networks can collaborate with corrupt governments, paramilitary organizations or terrorist groups. For this reason, organized crime generates and activates other risks and threats - mainly money laundering - that contribute to weakening the state, hampering economic growth and undermining democracy.

In addition, and independently of the impact on the economy activities, such as piracy, drugs trafficking, weapons and human traffics, or the attempts of these criminal acts against Human Rights, it is becoming clear that the links between criminal groups and terrorist organizations are closer. This connection adds danger to the phenomenon.⁴

⁴ Concern, which led in 2014 to the decision taken by the Council of Ministers, to approve the Royal Decree amending the basic organizational structure of our Home Affairs Ministry, through the creation of the Intelligence Center against Terrorism and Organized Crime (CITCO), as a new general deputy directorate, under the Secretariat of State for Security, through the integration of the National Center for Counter-Terrorism Coordination (CNCA)

Similarly, SNSS predicts that organized crime will increase in volume, scope and benefits, mainly through the exploitation of new markets in regions of accelerated economic growth. Spain is one of the European countries in which the incidence of organized crime will be more significant, identifying the national territory as an objective, to try to implant its structures and penetrate the various levels of the national administration and business circles.

In conclusion, the level of threat is cataloged as serious, real and direct for Spanish interests and for National Security in the political, economic, social issues and in the protection of the rule of law (Spanish National Security Strategy 2013).

Regardless of what is established in our national strategy, currently, at the national level, different perceptions of organized crime are converged, which do not always share the same vision about its defining characteristics and relevance.

In broad outline, it is possible to identify an academic view, where the contributions of the criminological doctrine and those of the criminal legal doctrine do not end up consensual a univocal view of the phenomenon and, even less, shared.

On the other hand, the perception from the Security Forces, which in turn establish differences between “organized delinquency” and “organized crime”, according to criteria of danger and damage (impact), are based on analytical considerations concerning high or low intensity. A conceptual challenge, which will require patience and multidisciplinary studies, to settle this *totum revolutum* in favor

of a unique, agglutinative and shared perception and definition of organized crime and its characteristics at national level.

Nonetheless, the lack of harmonization in definitions has not been an obstacle to development the political and legal area in the fight against organized crime in Spain. As a result of several factors, with the aim of harmonizing procedural and penal law to deal with transnational organized crime, a new criminalization of criminal organizations and groups, has recently been introduced into our Penal Code (López-Muñoz 2015, 42). Typification is located within the crime against public order⁵. In fact, the importance of this decision is due to the fact that, until the enactment of LO 5/2010, Spanish criminal law did not include a concept of organized crime. Moreover, through the jurisprudence of our Supreme Court and the indications of the State Attorney General, a criminological perspective was recognized that allowed the criminal organization to be understood as “the concentration of efforts to achieve a criminal purpose, which by its own nature needs a structural fabric, which makes indispensable an orderly and pre-established collaboration between several people”.⁶

The reform has introduced the criminal definition of delictive structure and, in this sense, our Penal Code defines as “criminal organization” the grouping formed by more than two people with a stable or indefinite character, that, in a concerted and coordinated manner, are distributed tasks or functions, in order to commit crimes. Despite the transcendence of legal innovation, it is part of the strange doctrine (López-Muñoz 2015, 55-56) that the legislator has not also defined, as has already been

⁵ Organic Law 5/2010 of June 22.

⁶ Office of the Attorney General of the State. Circular 2/2005, Section I.2.

and the Center for Intelligence against Organized Crime (CICO).

done in Italy, the *modus vivendi* of these organizations: The “mafia method” that exemplifies its habitual behaviors⁷, such as to use its position of strength and intimidating potential that provides its solidity as an organization, favoring compliance with its commercial, economic and political, or other pretensions (extortion), on the basis of fear (intimidation), in order to satisfy the criminal strategy drawn, be it lawful or illicit, without necessarily resorting to the use of violence. All of this, under the silence emanated by the fear of retaliation or revenge (Cuenca García 2012).

On the other hand, elements such as the pyramidal, hierarchical or network character of the organizational structure, the use or not of important and especially suitable means to achieve the aim pursued, or the fungibility of its members, do not appear as demands by the legislator (Velasco 2011, 250).

The legal definition closes the art. 570 bis of the Spanish Penal Code, which refers to the potential harm to the organization on the basis of high numbers of members, the supply of weapons or dangerous instruments and the provision of technological means to facilitate implementation or its impunity.

A priori gives the impression that the Spanish Legislator has roughly understood that organized criminal phenomenon, organized big criminality, possesses means, techniques, capacities, tactics and procedures capable of

7 Italian Penal Code, art. 416-bis: Mafia is an illicit type of association which are part of the intimidating force, the associative bond and the conditions of submission and *omertá* (conspiracy of silence), that derive from it to commit crimes, to acquire directly or indirectly the management or in any case the control of economic activities, concessions, authorizations, contracts and public services or to obtain, for itself or for other, unfair benefits or advantages, or in order to prevent or impede the free exercise of the vote or of seeking votes for themselves or for others, on the occasion of electoral consultations.

constituting a qualitatively and quantitatively greater and more important threat (Sansó-Rubert and Giménez-Salinas 2014, López-Muñoz 2015). This is not the case, however.

In favor, highlight the characteristic of the new regulation; On the one hand, its application to criminal organizations operating in Spain, even if they have incorporated or develop part of their activity abroad (Carretero Sánchez 2011). So, art. 570 ter, maintains that “for the purposes of this Code, a *criminal group* means the union of two or more persons who, without meeting any or some of the characteristics of the *criminal organization*”, defined in the previous article, “by purpose or object the concerted perpetration of crimes”. The legislator has wanted to capture those criminal forms that, without fully embracing the model of criminal organizations, are worthy of a plus of danger. Consequently, with respect to the concept of organized crime, two figures are introduced: organization and criminal group.

The preamble of LO 5/2010 justifies differentiation on the basis that the criminalization of the criminal group being a response to other phenomena similar to criminal organizations widespread society, which are extremely dangerous and violent but do not meet the structural requirements. In short, they are forms of criminal agreement, which do not fit into the archetype of criminal organizations but provide an extra criminal danger to their activities and in relation to its members.

Criminal groups own all the characteristics of organizations except the stable character or vocation of permanence over time. A somewhat basic form of ordering the diversity of organized criminal manifestations covered by the lax definition of the 2000 United Nations Convention against Transnational Organized

Crime, which, as already stated, unsatisfactorily terminated the doctrinal debate on the definition of organized crime.

Thus, the Spanish legislator has established two large groups based on the difference between those criminal structures, that represent an attack on citizen security and Public order (criminal groups), of those other structures that, truly, threaten the sovereignty and independence of the State (criminal organizations) (Sansó-Rubert 2015). In addition to the criminal organization, the transnationality of its action denotes a plus of gravity with respect to a common criminal group. Therefore, it must be important to fill in what is understood and identified, by each of the criminal concepts cited, beyond the mere legal definition established.

This evaluation has been sterile since it is a relative comparison, rather the need to establish a list of crimes specific to transnational organized crime (Zúñiga 2016). Another aspect that has been discussed in relation to the organized crime, is its link with the phenomenon of corruption and how it is used, either as a methodology of action, or as a pre-existing structural condition to exploit favorably, for the achievement of its criminal objectives.

How do we differentiate between crime and corruption? If we focus on their different activities, perhaps the differences become clearer. It is obvious that the final aim of both phenomena is to make a profit and their existence depends on the profitability of the illegal activity that is being carried out. While there is no accepted definition of organized crime among academics, there is agreement on what constitutes organized crime.

The creation of an organization with continuity over time, whose objectives are to rationally acquire a number of benefits through force and/or threats or specific actions in the

field of corruption (Albanese 1995). Therefore, it follows that corrupt acts can be used by organized crime groups as instruments, in order to avoid the consequences of punishable actions although sometimes the durability over time of corrupt processes and punishable acts derives from them. This raises the question of the suitability of cataloguing this crime, corruption, as something akin to the usual acts of an organized criminal group.

Corruption is perhaps easier to define. Numerous definitions are existed, based on moral, legal, sociological and political points of view. Bejarano (1997) defines corruption, as changing the nature of something, in other words, perverting it. Simonetti (1996) adds an individual-moralistic perspective, by stating that corruption is “the influence that an individual can have over another in order to provoke an internal transformation”. But fundamentally, the element that characterizes corruption is its connection with the exercise of power both in the private and public spheres.

Although those acts of corruption that have the greatest impact are those relating to the government, it would be inaccurate to ignore those relating to the private sector (Ballasteros 2019a). Therefore, it is important to make this distinction and accept coexistence of corrupt acts in two spheres.

With respect to whether democratic development in Spain has influenced the phenomena of corruption, it is true that we cannot identify the democratic youth of Spain as a single factor, but a series of feedback issues that have favored the publicity of a series of corrupt acts (Lapuente 2016).

Claim that if the crisis of institutional values has been the motive or the consequence of the phenomena of corruption, that in the last fifteen years have ravaged our country, is to be

prove. What is clear is that all of this had been prepared by the economic crisis, which had a particularly violent impact on Spain.

In this sense, in democratic terms, the extension of political corruption to all spheres of Spanish political organization, has provoked a “clear erosion of the confidence of the citizens in the institutions of the State which produces a generalized crisis of confidence and citizen uncertainty that can have important effects on the Spanish democratic system and the actors involved” (Jiménez 2015).

In this sense, there is an evolution in the perception of democracy in Spain. The absence of an alternative regime in the first democratic decades in the country, supposed a majority approval of the system (Montero 1992).

In this sense, we cannot provide a concise definition of democracy in Spain, but the conceptualization of the term, is given by the measurement of the quality of democracy, which will depend on multiple factors including legitimacy, Government effectiveness, the functioning of the rule of law, the representativeness of collectives, the international perception of democracy, political participation, among others (Gómez Fortes et al. 2010).

The democratic system does not be questioned at present. What is questioned is the management of the same, on the side of the political actors. In this sense, the social demand for greater transparency in the public sphere is increasingly recurrent, which will contribute in a more effective way to reduce the processes of political and administrative corruption in our country (Güemes 2018).

The institutional legacy received by the 1978 constitutional system is a heavy burden. Despite the great advances made by the current constitutional regime, in relation to the years of Franco’s dictatorship, it was not

possible to break the mold (Acemoglu and Robinson, 2012). The embedded inheritances of a model managed from the conception of patronage politics as a system, have once again sowed strong roots, if ever they disappeared (Costa 2005).

The prevailing institutional system suffers from a political patronage that stifles the political-institutional life of the country and favors the intrusion of organized crime into the institutions of the established democratic system. The lack of means and effective tools capable of immunizing the current democracy, with respect to the practices of nepotism and clientelism extended to the dictatorial stage, favors its consolidation in the dynamics of government and public management. There has been a contamination of the entire institutional building in the face of political disaffection in eradicating corrupt behavior in the management of the public, the result of an extended patrimonial conception of power. Spain suffers from a permissive social perception in relation to the culture of favor.

With respect to a definition of corruption, we leave aside the established between individuals, or private corruption (Sutherland 1983), to focus on the public, political or administrative. In this sense, we apply the definition taken in art. 2 of the Civil Convention on Corruption adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 4 November 1999. Whereby “corruption is understood as the solicitation, offering, giving or accepting, directly or indirectly, an unlawful commission, any other advantage or the promise of such advantage affecting the normal exercise of a function or the required conduct of the beneficiary of the unlawful commission, of another undue advantage or of the promise of such undue advantage”.

From this definition, the particularities in the case of Spain, will be analyzed in the following sections.

Perceptions of corruption and its impact in Spain

Public perception plays a key role in our understanding of the impact of corruption on democratic systems. It is not only about the subjective assessment of what corruption is and how this is translated into show trials that involve those indicted on corruption charges and the judicial actors. It also has a direct impact on politics and electoral campaigns.

In general terms, cases of corruption and the attention which media gives to these events, influence new forms of advertising and political visibility (Palau and Devesa 2013) (Thompson 2001). Today, the effect that news about corruption has on civil society is an element that political parties consider extremely important in the development not only of their electoral strategies, but also as a weapon in their attack tactics in the conventional political debate.

But, does the average Spanish citizen consider the phenomenon of corruption as an ordinary part of political life, or does it have truly measurable influence on their vote. Jiménez and Cainzos (2004) provide six conditions that must be met for a corruption scandal to have an influence on the election result. These are:

1. Knowledge about the scandal; 2. Negative evaluation: knowledge of it has to carry potential rejection; 3. Allocation of responsibility: the voter has to directly or indirectly hold responsible those participating in the elections; 4. Allocation

- of relevance: the citizen must position the corruption at the top of the hierarchy of social concerns; 5. Visualization of an alternative: the voter has to be willing to vote for a different candidate or party to the one they usually vote; 6. Consistency between attitudes and behaviour: the voter must be consistent at the time of exercising their right to vote with respect to the above conditions (Jiménez and Cainzos 2004).

If we analyze the Spaniards perception about corruption, we can observe that public opinion is more concerned only when the most famous corruption scandals come to light. In recent years, the acts of corruption that have produced a direct negative impact on the perception of Spaniards have been those, which have involved relatives of the King of Spain or important national politicians.

One of the most worrying developments arising from the ongoing public revelations of corruption is the matter-of-factly attitude with which citizens accept this type of criminal acts. Getting used to seeing these acts both in the newspapers and on TV leads to a *blasé* attitude where nothing surprises anybody anymore.

In this regard, Palau and Davesa argue “when society is constantly subjected to negative messages about the political class, the scandal is no longer seen as something rare and exceptional and becomes instead an endemic characteristic of political culture, leading to the sensation of *‘scandal fatigue’* in some citizens” (Palau and Davesa 2013, 98). This is due to the permanent and constant appearance of cases of corruption not only in the news but also on ad-hoc TV programs or even in the so-called tabloid press.

In addition, we must stress that the volume of cases of acts corruption reported in the

media is inversely proportional to the interest and level of education that citizens tend to aspire to (Krosnick and Kinder 1990). Because of 'scandal fatigue, the population tends to suffer from laziness in seeking basic information from political parties about their manifestoes. The ignorance on the part of an important sector of society about political programs, and the number of votes that a given political party depends on the journalists, marketing and communication strategies the candidates use during the election campaign. Thus, Spanish political and electoral strategies are going to be influenced and shaped by the number of political scandals come out about opposition parties and political rivals.

In fact, Peters and Welch (1978) have argued that significant differences in the levels of electoral sanctions were associated with different models of corruption allegations. This fact was decisive in relation to the scale of moral values of citizens.

The social impact derived from the perception of moral decadence of a well-known politician is not comparable to an act of corruption committed by a newcomer. For example, the negative and surprising impact generated in Spain by the alleged corruption case involving Rodrigo Rato, former Minister of the Economy in the first President government José María Aznar, around 1996, was due not only to the crime itself, but also because of the untarnished image, perceived by many citizens, with which he portrayed himself during his years in politics.

Moreover, we must also note that the multiplier element of economic crises also increases subjectivism and satisfaction or dissatisfaction with the political situation and the government. Therefore, the social impact will also depend on the political-economic situa-

tion that the country is going through at the time. We could suggest that the cases of corruption such as the ones that have appeared in recent years in Spain would not have had such a negative impact had they been revealed during times of economic bonanza.

However, curiously, despite the fact that the Spanish once again consider corruption as one of the great problems of the country, to the point that the number of scandals with politicians as protagonists have placed society at some point close to the weariness, at least in theory. But this maxim cannot even be verified in Spain, since here the punishment to the corruption in the polls is very limited. Corruption seems almost free to the politician at the polls and electoral punishment to which the suspects are subject is at best very limited. In addition, despite the fact that civil society has other instruments to exercise a necessary control over the political class, these resources are in practice underutilized. One possible explanation for this may be the high levels of demobilization that characterize Spanish society as a whole.

In spite of this imperious need, the continuous episodes of political corruption have undermined the confidence of the citizens, not only in politics and politicians, but in the democratic system itself, favoring institutional detachment and discouragement, thus generating evident risk of collapse of the rule of law. To this circumstance, Villoria Mendieta (2001, 102; 2006, 278 et seq.) adds as the main cause the low civic and participative culture of the Spaniards, which he concretizes in: his low interest in politics; his sarcastic and cynical vision of power; the fact that television is the hegemonic means of political information; its very low levels of political and trade union affiliation (last place in Western Europe), its low rates of

civic associationism (around 30%, the lowest in Europe) and their general distrust towards other citizens (above 60%).

To what should be added, in relation to the role of organized crime as a factor favoring corruption, it is not perceived as a threat, even tangible, by the Spanish society.

Society and the main public administrations and government are not aware of the real danger of organized crime. The absence of the widespread practice of extortion protection, coupled with the fact that their levels of violence have been low enough not to arouse the social alarm and, consequently, the frontal response of the State. Its social effects, much lower than those of other countries, have been able to be metabolized without major problems. All these reasons have led to the Spanish citizen not having a clear awareness of the danger posed today by organized crime. This is why there is no social mobilization in Spain, as in other countries such as Italy (for example the “*Addio Pizzo*” movement), where civil society and even the Church are very active in the fight against organized crime.

Finally, in order to fully understand the perception of a corruption scandal, one must take into account several factors, the type and nature of the scandal, the level of influence of the actor or actors accused of the crime, and finally, the political-economic situation at the moment the criminal act is made public

Corruption in Spain

It is not something new to affirm that the prevention of corruption offenses is of the utmost importance for the Spanish democratic system. In the last decades the scandals, some proven and others alleged, have had a

profound effect on the political agenda of our country.

It is essential to delimit conceptually what is meant in Spain by corruption. We can find definitions from many different perspectives, but we believe it is important to start this analysis from a legal point of view. So “corruption would be any action or omission on the part of a public actor who violates legal norms and the duties of his position, with abuse of power and with the purpose of obtaining private or personal benefits for himself/herself or for the group that he/she is a part of” (Villoria 2014).

From a legal point of view there are two areas of law through which acts of corruption can be punishable: from a criminal point of view, and secondly, from an administrative approach (Villoria 2014). When the incidence of such acts does not reach the sufficient levels of severity and impact on the good order and community government with a resulting institutional disrepute, then an administrative sanction would be the result. (Villoria 2014) But we must also keep in mind that not all sanctionable conducts must be considered corrupt (Villoria 2014). Moreover, Heidenheimer, Johnson and V.T. Levine (1989) leads us to consider three types of corruption based on a moral-collective element (black, grey and white) that is determined by the acceptance and conviction of the moral elite of the country and public opinion. In this regard, what is considered corruption is going to depend on each State, so an act that in our country might be considered corrupt, in another country could be seen as part of its idiosyncrasy derived from its social and political structure. One example is that of the “kickbacks” in Latin American countries, which are considered as white corruption there but would be

considered as deplorable, ethically reprehensible acts in European states.

From an ethical perspective, it is considered a corrupt act in the public sphere when external “goods” are put before internal “goods” (Villoria 2014), in other words, when a public official abuses his position in the public administration to obtain a benefit. Ultimately, as Laporta and Álvarez (1997) point out, “the inevitable and ultimately irreducible conduct of corruption is the dishonest behaviour of the public actor”.

Therefore, in general terms, the definition of Professor Villoria (2006) is the best suited to our country. He affirms that corruption is considered “an abuse of power, with a direct or indirect benefit, to the person who is taking part in the corrupt act or the groups that the person is a part of, being in breach of legal rules or ethical standards that a community takes as valid, and where the corrupt actor always puts the private interest before the general interest”.

In the field of public corruption, the opportunities to begin the process of corruption, treating these facts not as mere independent actions but as a concatenation of events that generate a set of actions that violate the ethical and legal principles, increase in line with the power that the public actor owns and the benefits to be gained (Fernández 2014). One of the reasons that Caciagli (1996) puts forward to explain the increase of corruption in Italy is due to increasing state intervention in the economy. In this regard, factors such as increased local power, increased free designation of officials and excessive bureaucracy that substantially delays the decision making (Fernández 2013).

In addition, corruption affects the growing professionalization of politics leading to

the consolidation of a partitocracy (Caciagli 1996) which results in an increase in internal discipline in parties and the configuration of phenomena such as groupthink that produce deviations in the decision-making process (Herrero de Castro 2006).

Generally speaking, from a socioeconomic point of view, the processes of corruption have a number of causes amongst which one should highlight, first of all, the rapid economic growth coupled with the establishment of a progressive interventionism covering the most important areas of public administration (Iglesias and Medina 2002), secondly, the increase in consumer values, along with a growing lack of political ethics, discarding the feeling of working for the public good. Third, the professionalization of politics from a narcissistic sense, and finally, the low efficiency of the regulations established to combat corrupt processes (Iglesias and Medina 2002), mainly due to the delay in the transposition of many European directives to the legislation of our country (Fernández, 2014). Let it serve as an example Directive 2004/18/CE, which took a lot of work to be adapted to our legislative corpus.

If we undertake a revision of the last decades in Spain, we see many of these elements reproduced in full.

With regard to the situation of our country in terms of corruption, the growth of the partitocracy has contributed to the exponential increase of the costs and financing of political parties. In this regard, public-private corrupt processes have focused on two issues: urban planning and public procurement.

Before delving into these phenomena, we must highlight the distinction between political corruption and administrative corruption (Heywood 1995a; 1995b; 1997; Villoria

2006). First type is developed by political representatives, while the second one, is based on corrupt acts committed by officials. According to Villoria and Jiménez (2012a), these two types of corruption occur in all spheres of the Spanish administration, at both national and regional or local levels. But despite the fact that the coexistence of these two types of corrupt acts is a fact, one of the alarming trends these last few years has been the increase in political corruption. According to these authors, this is due to the difference between the meritocracy involved in the access to the civil service system and the arbitrariness in the appointment of politicians (Villoria and Jiménez 2012b).

Corrupt processes in Spain with regard to urban planning policies focus primarily on one type of political corruption. Mainly, they have their center of gravity in local government (municipalities and town halls) and are produced under various variables: on the one hand, the principle of local autonomy reflected in the Spanish Constitution and referred to in several judgements made by the Spanish Constitutional Court states that “relevant and recognizable competences with regards to urban planning should be conferred to municipalities”.⁸ Moreover, the increase in the supply and demand of real state assets and housing in the last few years has favoured corrupt practices. The local finance system, urban development, the proximity of public officials (administrative corruption) to the speculators and the reduced effectiveness of contentious-administrative law has contributed to the rating and unrating of land being done in many situations without a tight control, and this

⁸ Sentencia Tribunal Constitucional (de España) 240/2006, July 20.

has been used as an extra source of income by local authorities (Círculo de Empresarios 2005).

From a standpoint of crimes established in our current Penal Code, the following should be noted:

- Bribery. It can be considered as the most common criminal offense.
- Influence trafficking
- Perversion of justice
- Violation of secrets
- Embezzlement
- Fraud and extortion

With regard to procurement, it must be said that corruption as a result of urban policies that prevailed during the 90's and the first decade of the 21st century and have been regarded as one of the causes of the crisis experienced in recent years, has suffered a period of decline leading to the rise of a type of corruption that focuses on the connivance of public administration functionaries with the private sector (Ballesteros, 2019b).

In the case of Spain, we can disclose a typification of corruption cases, depending on who gets the final benefit. In this sense, we see four predominant models:

- First, based on the clientelism of a particular political party.
- Secondly, the result of collusion between officials of the public administration and political parties.
- Third, the one corresponding to the collusion between public officials and private companies.
- Finally, the result of the relationship between political parties and companies, which entails crimes of illegal financing of parties

With regard to the first model, use as an example one of the slopes in which the case of

corruption in Andalusia is divided, which is currently under judicial process and affects the Socialist Party of Andalusia. It would be the case of the ERE, which consisted of including members of the environment of positions of the socialist party in the procedures of the employment regulation files of several private companies, reason why they obtained an economic amount that did not correspond to them (El País 2019).

An example of the second model is the one that also affects the Socialist Party of Andalusia, in the second aspect of the case, which used the money approved for the training courses for unemployed in a fraudulent way, earmarking it as a benefit for certain people not related to such courses. In this sense, autonomous public and provincial officials authorized and allocated the money for these courses without controlling their implementation, so that most did not get to be taught (El País 2019).

As for the third model, we can say that it is the one that has more opaque nature, and, at the same time, more widespread in our society, so we can conclude that it is a structural corruption at certain levels of the public administration. Most cases do not reach the media, unless a senior official is involved or grants of exorbitant amounts of money are involved. Examples of this type of corruption are found in the levels of public administrations in which contracts and public tenders are awarded. In this sense, bribes, and gifts made by certain companies, to officials with decision-making powers in public tenders, conclude in favors and favors to these companies, favoring the award of such contracts and public work projects.

Finally, in what corresponds to the fourth model, it is necessary to detach the case Gürtel. In this case of corruption is the Spanish

Popular Party and related companies that obtained contracts of the public administrations that were under the Popular Party government. The amounts of money were delivered to party charges that, well, destined to finance the same, or destined to own benefit of the one that received the money within the political group (General Council of the Judiciary 2018).

Politics and Corruption

Spain has a serious problem with political corruption in general, with organized crime becoming increasingly involved in it (Tarín 2016). It is quite possible that corruption has not really increased in comparison to the last stages of growth and transition in the country. What happens is that now it seems the corruption-detection mechanisms have improved and corruption cases emerge in abundance, especially, following the creation of specialized investigative police units and the creation of the specialized anti-corruption prosecutors' office.

Corruption in Spain basically is a combination of a poorly rooted political culture, coupled with serious institutional flaws and poorly protected risk areas. To make a brief exercise in historical retrospect one could say that the institutional legacy received by the young Spanish democracy is a heavy burden. Despite the great advances that current constitutional regime has brought in comparison to Franco's dictatorship, as Acemoglu and Robinson (2012) have highlighted, Spain has not managed to break the mold.

In order to understand the present situation of the political model and the institutional system we must emphasize the scourge of political patronage, which hampers the

political and institutional life of the country. Spain suffers from an entrenched culture of cronyism and a widespread patrimonial conception of power that accompanies us from the pre-democratic era (Costa 2005). A severe manifestation of the inexistence of an institutional state culture, both from those exercising the tasks of political leadership of the country (Hecló 2010) as well as the social recipients of those policies: political power is conceived as a means of sharing privileges or positions of power among clientele, friends, family, companies or organizations that help build complex and opaque networks. In a sort of “plot” or conspiracy can find politicians, business people and criminals eager for enrichment and power, interconnected by facilitators, whether law firms, financial advisors or property managers that put money, skills and political influence at the service of a common interest that satisfies all parties involved (Robles 1996).

Despite the general perception of corruption that exists, we must stress that experts agree that there is no widespread corruption in Spain (Transparency International 2016; Villoria and Jiménez 2012a); that is, corruption is not consolidated in a systematic way (systemic corruption) in public administration or amongst functionaries of the State. They understand that the corruption tends to be rather a corruption of a political nature. A corruption that is more likely to develop at the regional and local levels because it is at these levels of institutional power where controls and checks and balances tend to be weaker compared to the centralized level. Regional and local authorities have broad powers and very considerable resources without having an equivalent level of responsibility when compared to the centralized level of govern-

ment. They also lack adequate control mechanisms and have therefore become the target of criminal penetration.

At this point, It is suitable to remember that several territorial levels of government coexist in Spain: the central government, the regional public administrations corresponding to the seventeen autonomous regions and two autonomous cities, and also under the banner of local government, Spain has municipalities, county councils, smaller islands and metropolitan areas. In turn, each of these regional governments has a large public sector that comprises a large number of entities with a distinct legal status (i.e. Municipal companies). Legal controls on these entities are laxer than those used in higher levels of government. And yet, organized crime has found in them a gold mine that allows them to hide their activities under a veneer of legality, especially those activities linked to public procurement and the provision of services.

Other niches of vulnerability in public administration that organized crime has been able to exploit due to the absence of prevention and early warning mechanisms have been the procurement of public works, embezzlement and fraud in relation to financial aid grants and public funding (both national funds and those arriving from the EU) and the funding of political parties favored by deficient legislation regarding the control of anonymous donations (Holgado 2003). Added to this, one finds a professionalized political class that has been managing public administration non-stop since the transition without a generational replacement, the existence of revolving doors between public administration and private economic and financial sectors without any type of control or restriction, the absence of transparency initiatives in legislation and

lax parliamentary controls that have generated an optimal scenario for the development of influence on the part of organized crime.

The local level is, without a doubt, the *Achilles heel* of Spanish politics and public administration against organized crime. This basically derives from the broad powers of decision that mayors have. According to data obtained from the press, more than 600 Spanish municipalities have been investigated for corruption scandals (Villoria 2016; 51-52). In some communities this reality is overwhelming; for example, almost 60% of municipalities in Murcia and 40% in the Canary Islands have had some sort of corruption scandal (Jerez et al. 2012).

The excess of discretionary powers monopolized by the mayors on highly sensitive issues such as urban issues, represent one of the biggest vulnerabilities of our political system against organized crime, which, in turn, has led to functionaries being corrupted, especially at the local level of government. The other most vulnerable group in Spain against organized crime is the members of the Security Forces, especially local police forces (Cabezas 2016). This is a corruption that has not been achieved through the use of violence or intimidation. In Spain, organized crime tends to go largely unnoticed, making little use of violence. They want Spain to remain a place to do business and exchanges, both legal and illegal, so the resort to violence is mainly episodic.

Conclusions

Making a conclusive diagnosis of the nature of corruption in Spain, we can say that it is largely an idiosyncratic element, systemically grasped in some sensitive sectors of society.

Specifically, in the political and business field where it seems that the achievement of the ends to achieve success, would justify the use of any means. At the same time, although we have pointed out the definitions of several Spanish authors on the concept of corruption, it is true that we are now immersed in the discussion of whether the current catalog of various ethically debatable acts would be part of the cast of crimes or corrupt acts.

On the other hand, the political-criminal nexus between organized crime and corrupt behavior is very focused on the municipal sphere, with some significant but limited episodes in the regional political arena. In Spain, unlike other countries such as Italy, it has not yet experienced the active presence of members of different criminal organizations in the highest instances of the public administration and the legislative, judicial and especially the executive (governmental level). Similarly, the presence of organized crime is confined to very specific sectors of business (especially construction, the services sector in tourist areas and import and export activities to camouflage illicit trafficking with Latin America and the North of Africa, mainly), but from the perspective of infiltration of individuals from criminal organizations, there are no direct links of state actors with organized crime groups in entities, such as political parties, ecclesiastical institutions, the Catholic Church itself, the Armed Forces, the intelligence service, and even the Security Forces and Corps of the State. Despite of deplorable cases of police corruption, we must highlight his high standards of institutional integrity and social recognition for their labour.

The reality, in which Spain is immersed, invites a deep reflection, especially in relation to the high levels of political corruption and

the apparent perception of impunity of those responsible: politicians.

And, in turn, another reason for serious reflection is due to how to redress the hitherto political and social indifference about the threat of organized crime, which has meant that until very recently, as a society, we have not been fully aware of the danger that it poses to the independence and viability of the State itself. Fortunately, the voices of the experts and their calls to action are beginning to be heard, trying to prevent any of the active criminal structures in the country, achieve their chronic infiltration in the centers of political power.

In order to respond successfully to these considerations, it is necessary to establish adequate regulation to deal with the forms of criminality of the 21st century, and especially the complex cases of organized crime and corruption. Added to an immediate increase of the budget for Justice, equating the number of Judges and Prosecutors in Spain to the European average. Consequently, the provision of tools for public officials with competencies in the fight against corruption reinforcing the assistance of judicial and fiscal bodies, in order to investigate such cases (judicial police units, aid from the Tax Agency and Of the General State Intervention).

It should not be forgotten that both political corruption and organized crime, and moreover, the links between them, are highly sophisticated and require highly qualified material and personal means to combat them. An asymmetric struggle is only fought to reinforce or create the institutions that defend the integrity and good functioning of the system. This does necessarily lead to the eradication of the institutional precariousness in which these professionals move.

In the final analysis, if in Spain there is much, little or medium political corruption linked directly or indirectly to organized crime, it remains an unknown fact. The data available to us are inaccurate, unless they refer to corruption that has been already discovered. Paradoxically, the only thing we know exactly is that we will not know its measure. Not being considered by society as a threat, and only recently by the security institutions, as has already been mentioned due to the importance of another menaces like terrorism, the attention and means intended for their control and eradication are insufficient. It is possible that exists relevant political links with various criminal organizations, as well as a larger casuistry, which has not yet been detected.

What seems to be clear is that, on the one hand, organized crime in Spain has managed to appear invisible in the eyes of the majority of society, until now. Its strategy of not creating social alarm has been successfully. And the second, municipal councils and local politicians (local level), have not endured the onslaught of organized crime, succumbing to corruption, which forces them to take a good note of it for the future.

It all comes down to an apparatus of the State not yet sufficiently prepared to face a complex phenomenon like that of organized crime and now that the true dimension of these groups has been revealed, the Spain has to tackle all possible fronts to combat them.

Bibliography

- Acemoglou, Daron, and James A. Robinson. 2012. *¿Por qué fracasan los países?* Barcelona: Deusto Ediciones.

- Albanese, Jay. 1995. "Predicting the incidence of organized crime". In *Contemporary issues in organized crime*, edited by Jay. S. Albanese, 35-60. Monsey: WillowTree.
- Ballesteros, Julio. 2019a. "Corrupción, seguridad y desarrollo: una visión panorámica desde el compliance. Perspectiva española". *Revista Derecho & Sociedad* 52: 97-115.
- Ballesteros, Julio. 2019b. "Delincuencia empresarial, derechos humanos y seguridad humana: reflexiones desde el derecho penal económico y de la empresa". In *Los Derechos Humanos 70 años después de la Declaración Universal*, Nieves Sanz Mulas, Coords, 65-99. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Bejarano, Jesús. A. 1997. "Corrupción y escándalos políticos". In *Narcotráfico, política y corrupción*, edited by AA.VV., 25-52. Santa Fé de Bogotá: Temis.
- Cabezas, Jorge. 2016. *Asuntos internos. Las tramas de la corrupción policial en España*. Madrid: Kailas.
- Caciagli, Mario. 1996. *Clientelismo, corrupción y criminalidad organizada*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Carretero Sánchez, Adolfo. 2011. "La organización y el grupo criminal en la reforma del Código Penal". *Diario La Ley*, nº 7560, Sección Tribuna, año XXXII.
- Costa, Joaquín. 2005. *Oligarquía y caciquismo*. Madrid: Simanca Ediciones.
- Cuenca García, María José. 2012. "La criminalidad organizada tras la reforma del código español: una visión desde el derecho italiano". *La Ley Penal*, Ed. La Ley, nº 93, mayo.
- El País. 2019. "La sentencia del 'caso ERE', prevista para finales de octubre". November 11, <http://bit.ly/2SjsLdC>
- Fernández Rodríguez, José Julio. 2013. "La transparencia pública como exigencia democrática". *Advocatus* 9: 21-26.
- General Council of the Judiciary. 2018. "La Audiencia Nacional condena a penas de hasta 51 años de prisión a 29 de los 37 acusados en el "caso Gürtel", <http://bit.ly/39uXHNM>
- Gómez Fortes, Braulio, Irene Palacios Brihuega, Manuel Pérez Yruela, and Ramón Vargas-Machuca. 2010. *Calidad de la democracia en España. Una auditoría ciudadana*. España: Ariel.
- Güemes, Cecilia. 2018. "La corrupción y la (des)confianza como normas sociales. Cambio de enfoque, nuevas perspectivas". *Revista Internacional Transparencia e Integridad* 6: 1-7.
- Hecló, Hugh. 2010. *Pensar institucionalmente*. Barcelona: Paidós.
- Heidenheimer, Arnold J., Michael Johnson, and V.T. Levine. 1989. *Political Corruption: A Handbook*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Herrero de Castro, Rubén. 2006. *La realidad inventada. Percepciones y proceso de toma de decisiones en política exterior*. Madrid: Ed. Plaza y Valdés.
- Heywood, Paul. 1995a. "De la dictature á la démocratie: les formes changeantes de la corruption en Espagne". In *Démocratie et corruption en Europe*, edited by Donnatella Della Porta and Yves Mény, 69-82. Paris: La Découverte.
- Heywood, Paul. 1995b. "Sleaze in Spain". *Parliamentary Affairs* 48 (4): 726-738.
- Heywood, Paul. 1997. *Political Corruption*. Oxford: Blackwell.
- Holgado González, María. 2003. *La financiación de los partidos políticos en España*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Iglesias, Miguel. A., and Teresa Medina. 2002. *Herramientas preventivas en la lucha contra la corrupción en el ámbito de la*

- Unión Europea*. Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung.
- Jerez Darias, Luis M., Víctor O. Martín Martín, and Ramón Pérez González. 2012. "Aproximación a una geografía de la corrupción en España". *Ería* 87: 5-18.
- Jiménez Díaz, José F. 2015. Crisis Económica, Confianza Institucional y liderazgos políticos en España. *BARATARIA. Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales* 15: 125-141.
- Jiménez, Fernando, y Miguel Cainzos. 2004. "La repercusión electoral de los escándalos políticos". *Revista Española de Ciencia Política* 10: 141-170.
- Krosnick, John. A., and Donald R. Kinder. 1990. "Altering the foundations is support for the President through priming". *American Political Science Review* 84: 497-512.
- Laporta, José F., y Servando Álvarez. 1997. *La corrupción política*. Madrid: Alianza Editorial.
- Lapuente, Víctor. 2016. *La corrupción en España. Un paseo por el lado oscuro de la democracia y el gobierno*. Madrid: Alianza Editorial.
- López-Muñoz, Julián. 2015. *Criminalidad organizada. Aspectos jurídicos y criminológicos*. Madrid: Dykinson.
- Montero, José R. 1992. "Sobre la democracia en España: legitimidad, apoyos institucionales y significados". *Working Paper 39*. Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales del Instituto Juan March en Madrid.
- Palau, Anna, and Fernando Davesa. 2013. "El impacto de la cobertura mediática de la corrupción en la opinión pública". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 144, octubre-diciembre: 97-126.
- Peters, John G. and Susan Welch. 1978. "Political Corruption in America: A Search for definitions and a theory". *American Political Science Review* 72: 974-984.
- Robles Egea, Antonio. 1996. *Política en penumbra. Patronazgo y clientelismo políticos en la España contemporánea*. Madrid: Siglo XXI Eds.
- Sansó-Rubert Pascual, Daniel. 2015. "Geopolítica del crimen organizado". *Abaco: Revista de cultura y ciencias sociales* 85: 78-85.
- Sansó-Rubert, Daniel, and Andrea Giménez-Salinas. 2014. "Crimen organizado". In *Seguridad nacional, amenazas y respuestas*, Luis De La Corte and José María Blanco, coords. 133-148. Madrid: Editorial Lid.
- Simonetti, José M. 1996. "Notas sobre la corrupción". *Pena y Estado I* 1: 176-177.
- Spanish National Security Strategy. 2013. "Chapter IV "Threats and challenges to national security"" , https://www.dsn.gob.es/sites/dsn/files/2017_Spanish_National_Security_Strategy_0.pdf
- Sutherland, Edwin, H. 1983. *White Collar Crime: The Uncut Version*. New Haven: Yale University Press.
- Tarín, Carlota. 2016. "La medición de la corrupción en España: los datos objetivos". In *La corrupción en España. Ámbitos, causas y remedios jurídicos*, edited by Manuel Villoria, José M. Gimeno, y Julio Tejedor, 67-82. Barcelona: Atelier.
- Thompson, John. 2001. *El escándalo político. Poder y visibilidad en la era de los medios de Comunicación*. Barcelona: Ed. Paidós.
- Transparency International. 2016. "Spanish Corruption Barometer", <https://www.transparency.org/country/ESP>
- Velasco Núñez, Eloy. 2011. "Crimen organizado: organización y grupo criminal tras la reforma del Código Penal en la LO5/2010". *La Ley Penal* 86: 1-10.

- Villoria, Manuel, and Fernando Jiménez. 2012a. “¿Cuánta corrupción hay en España? Los problemas metodológicos de la medición de la corrupción (2004-2011)”. *Revista de Estudios Políticos* 156, abril-junio: 13-47.
- Villoria, Manuel, and Fernando Jiménez. 2012b. “La Corrupción en España (2004-2010): datos, percepción y efectos”. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 138: 109-134.
- Villoria, Manuel. 2006. *La corrupción política*. Madrid: Síntesis.
- Villoria, Manuel. 2014. “Corrupción Pública”. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad* 5: 159-167.
- Zúñiga Rodríguez, Laura. 2016. “El concepto de criminalidad organizada transnacional: problemas y propuestas”. In *Política criminal ante el reto de la delincuencia transnacional*, edited by Ana Isabel Pérez Cepeda, 62-114. Valencia: Tirant lo Blanch/Servicio de Ediciones de la Universidad de Salamanca.

Política Editorial

URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad, es una publicación internacional especializada de FLACSO, sede Ecuador, fundada en el año 2007. La revista busca ser una herramienta de debate, actualización, investigación y consulta para académicos y decisores de políticas y opinión pública, tanto en Ecuador, como en América Latina y el mundo en general.

La revista URVIO es de publicación semestral. Cada número presenta un *dossier* enfocado en un tema específico relacionado con la problemática de la violencia y la seguridad en la región. Las demás secciones (misceláneos, reseñas, entrevistas) desarrollan diferentes temáticas en torno a la seguridad.

Las opiniones y comentarios expuestos en los trabajos son de responsabilidad estricta de las autoras y autores, y no reflejan la línea de pensamiento de FLACSO, sede Ecuador. Los artículos publicados en URVIO son propiedad exclusiva de FLACSO, sede Ecuador. Se autoriza la reproducción total o parcial de los contenidos siempre que se cite como fuente a URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad.

Normas de publicación de URVIO

Las personas interesadas en escribir para URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad, deberán subir su artículo a la plataforma de la revista y además, enviar una copia del documento a la dirección de correo electrónico:

revistaurvio@flacso.edu.ec, siempre respetando las siguientes normas:

1. El Comité Editorial de URVIO se reserva el derecho de decidir sobre la publicación de los trabajos, así como el número y la sección en la que aparecerán.
2. URVIO se reserva el derecho de realizar la corrección de estilo y los cambios editoriales que considere para mejorar el trabajo.
3. Las investigaciones y artículos de los autores y autoras deberán ser inéditos, escritos preferentemente en español y no estar aprobados o publicados en otras revistas.
4. Todos los artículos e investigaciones deben incluir un resumen en español e inglés, no mayor a 10 líneas (un párrafo donde se especifique los objetivos de trabajo y los contenidos), y un listado de palabras clave utilizadas. Esta norma no se aplica a URVIO02.jpg la sección Reseñas.
5. Los títulos de los trabajos no podrán ser mayores a 10 palabras, y deberán estar traducidos al inglés.
6. Todos los trabajos deberán ser presentados en letra 12 Times New Roman, a espacio sencillo.
7. Todos los trabajos deberán ser enviados con una referencia del nombre de su autora o autor, grado académico, lugar de trabajo o adscripción académica. Además deberán incluir la fecha de envío y dirección de correo electrónico. Para citas y referencias bibliográficas, se deberá utilizar el Manual de Chicago Deusto.

8. Los artículos presentados para la sección Reseñas deben incluir toda la información bibliográfica del libro que se reseñe.
9. La extensión de los trabajos variará según las secciones:

Secciones	Extensión máxima	Extensión mínima
Tema Central	8000 palabras	5000 palabras
Misceláneo	8000 palabras	5000 palabras
Estudios Globales	8000 palabras	5000 palabras

Las referencias bibliográficas estarán acorde al Manual de Estilo Chicago Deusto, formato establecido en FLACSO Ecuador:

Estructura Básica de una cita en el cuerpo del texto

En el sistema autor-año, la referencia en el texto normalmente aparece entre paréntesis y contiene solo los dos primeros elementos que se hacen constar en la lista de referencias: el autor y el año de publicación, sin puntuación entre ellos. Además, se puede añadir el número de la página u otro elemento de localización, después de una coma. En ningún caso utilizar op. cit., ibid., ibídem.

Ejemplo:

(Cox 2010)
(Cox 2010, 91)

Entradas de la lista de referencias con el mismo autor o autores y el mismo año

Las obras de un mismo responsable (con independencia que sea autor, editor, compilador o traductor) y del mismo año se deben diferenciar con la edición de a, b, c, etc. y se ordenan alfabéticamente por el título. Las citas en el texto consignan el autor y el año con la letra.

Ejemplo:

Chaume Varela, Frederic. 2004a. Cine y traducción. Cátedra: Madrid
 ___ 2004b. "Modelos de Investigación en traducción audiovisual". *Íkala, Revista de lenguaje y Cultura* 9 (15): 351-365.
 (Chaume Varela 2004b, 356)
 (Chaume Varela 2004a, 45-46)

Orden cronológico para los nombres repetidos en una lista de referencias

Cuando se repite el autor (es), traductor(es), editor(es), o compilador(es) en varias entradas seguidas, el nombre (los nombres) se reemplaza por una raya tras la primera aparición. No se escribe tras la raya el signo de puntuación que sigue habitualmente al elemento omitido (aquí, el punto). Las entradas se disponen cronológicamente por año de publicación en orden ascendente, no alfabéticas por título. Los trabajos sin fechar (marcados como s. f.) o en prensa van después de los trabajos fechados.

Ejemplo:

Segura Munguía, Santiago. 2005. *Los jardines en la Antigüedad*. Bilbao: Universidad de Deusto.
 — 2007. *Diccionario por raíces del latín y de las voces derivadas*. Bilbao: Universidad de Deusto.
 — 2010. *Nuevo diccionario etimológico latín –español y de las voces derivadas*. Bilbao: Universidad de Deusto.

Libro de un autor o editor único

Ejemplo:

Duch, Lluís. 1998. *Mito, interpretación y cultura*. Barcelona: Harder
 (Duch 1998, 99-100)

Libro de dos o tres autores

En el caso de libros con dos autores, en la lista de referencias solo se invierte el primer nombre:

Ejemplo:

León, Orfelio e Ignacio Montero. 1993. *Diseño de investigaciones: Introducción a la lógica de la investigación en psicología y educación*. Madrid: Mc Graw- Hill/ Interamericana de España.
 (León y Montero 1993, 25)

Libro con tres autores

Ejemplo:

Borrego Nieto, Julio, José J. Gómez Ascencio y Emilio Prieto de los Mozos. 1986. *El subjuntivo. Valores y usos*. Madrid: SGEL.
 (Borrego Nieto, Gómez Ascencio y Prieto de los Mozos 1986)

Más de cuatro autores

Si el libro tiene cuatro o más autores, se incluye a todos ellos en la entrada de referencias (bibliografía). El orden y la puntuación son los mismos que en el caso de los libros con dos o tres autores. En el texto, sin embargo, se da el apellido del autor que aparece en primer lugar, seguido de et al.

Ejemplo:

(Lago et. al. 2008, 118-19)

Libro publicado electrónicamente

Si el libro está disponible en más de un formato, citen la versión con la que han trabajado. En los libros consultados en línea hay que añadir el URL.

Libro electrónico obtenido de una biblioteca o librería

Muchos libros editados electrónicamente pueden tener un equivalente impreso. Pero dada la posibilidad de que existan diferencias, aconsejamos indicar el formato en el que lo han consultado.

Ejemplo:

Austen, Jane. 2008. *Pride and Prejudice*. Nueva York: Penguin Classics. Edición en PDF. URL.

Capítulo de un libro

Ejemplo:

Gómez Mendoza, Josefina. 2009. "Ecología urbana y paisaje en la ciudad". En *La ciudad del futuro*, editado por Antonio Bonet Correa, 177-217. Madrid: Instituto de España.

Artículos de revista científica

Los elementos que deben constar en la entrada son los siguientes: Nombre completo del autor o autores, año de publicación, título y subtítulo del artículo, nombre de la publicación periódica,

información sobre volumen, número, fecha; indicación de la página cuando es necesario, incluir el URL o el DOI cuando estén disponibles.

Ejemplo:

Bernárdez, Enrique. 2000. “Estrategias constructivistas de la descripción oral”. *Revista Española de Lingüística* 30 (2): 331-356.

Artículo en periódicos y magazines en la lista de referencias

Ejemplo:

Lafuente, Javier. 2015. “Venezuela da la espalda al chavismo”. *El País*, 7 de diciembre. http://internacional.elpais.com/internacional/2015712/077america/1449454340_373673.html.

Artículo sin firma tomado de periódicos o magazine en internet

Ejemplo:

Mundo Diner. 2014. “Japón, una nación que combina la modernidad con tradiciones y costumbres ancestrales”. 29 de diciembre de 2014. <http://www.revista-mundodiners.com/?p=4509>

Documentos electrónicos en página web

Ejemplo:

Senescyt. 2011. “Becas docentes universitarios”, <http://programasbecas.educacionsuperior.gob.ec/becas-para-docentes-universitarios/>.

Ponencia presentada en un seminario, conferencias y otros

Ejemplo:

Castro Gómez, Santiago. 2013. “El Dasein como Design: sobre el concepto de antropotécnica en Peter Sloterdijk”. Ponencia presentada en el *Coloquio Poder, vida y subjetivación*, Universidad Nacional, Bogotá, 14 de abril.

Tesis, tesinas

Ejemplo:

Black, John. 1999. "The making of an Indigenous Movement". Tesis de maestría, Universidad de Nuevo México.

Normas jurídicas

Las normas jurídicas se citan indicando los siguientes elementos: tipo de norma, número y fecha empezando por el año, separado del número por una barra⁹, seguidos, sin espacio intermedios, del día y el mes entre comas, nombre completo de la norma tal y como figura en la publicación original; lugar y fecha de publicación. Al citar las más habituales para cada área se puede incluir, ya en la primera mención, sea en el cuerpo del texto o en la nota, la abreviatura por la que se la mencionará en las siguientes citas.

Ejemplo:

Ley Orgánica 8/ 1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (BOE núm.236 de 1 de octubre de 1980), a partir de ahora LOFCA. Ley 14/2007, de 26 de noviembre, del Patrimonio Histórico de Andalucía (BOJA núm. 248 de 19 de diciembre de 2007).

Entrevistas inéditas y comunicaciones personales

Ejemplo:

Nombre real o ficticio (cualquier elemento identificativo relevante al contexto de la entrevista: ejemplo cargo/ocupación/residencia), día, mes y año. No tiene que estar la entrevista en bibliografía. Con su entrada en el texto es suficiente.

(Manuela Ambas, Barrio Miraflores, Perú, 2 septiembre 2010).

(Manula Ambas, entrevista, 2 septiembre 2010)

Respecto a siglas, la primera vez que aparezcan deberá escribirse su significado completo y su sigla entre paréntesis, luego solamente la sigla.

Código de ética

El Consejo Editorial y el Comité Asesor Internacional de URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad, velarán que editores, revisores pares y autores respeten los principios éticos durante todas las fases del proceso editorial. A continuación, detallamos nuestras normas.

Sobre autores y autoría:

- Los artículos que envíen a URVIO deben **ser originales e inéditos**.
- **Abstenerse del envío múltiple/repetitivo** de artículos a publicaciones o editoriales diferentes. Ésta es una conducta reprobable en la difusión de investigaciones académicas.
- Respeto a las **fuentes originales** que consulta en su artículo. Las referencias bibliográficas deben estar señaladas de manera correcta y completa.
- **Errores en los artículos publicados**. Cuando el autor/a identifica en su trabajo un error o inexactitud, deberá informar al equipo editorial de URVIO y facilitarle la información necesaria para las correcciones.
- Se comprometen a **revisar la literatura académica más actual y prominente** sobre el tema que investigan.
- **Ordenar la firma autoría de acuerdo al nivel de responsabilidad e implicación** en el artículo.

Sobre revisores pares:

- **Informar si existen conflictos de intereses**. Cuando un evaluador o revisor tenga alguna opinión o interés de tipo personal o financiero que pudiera afectar su objetividad en su evaluación, debe abstenerse de participar en el proceso editorial.
- **Anonimato**. Los revisores nunca conocerán a los/as autores/as (solo a través del código del OJS) y tampoco tendrán conocimiento sobre la identidad del otro par ciego.
- **Confidencialidad**. Una vez terminado el proceso evaluativo, el revisor se abstendrá de divulgar lo leído a agentes externos a URVIO.
- **Respeto de los tiempos pactados con la revista**. El revisor tiene la responsabilidad de notificar a los editores en caso de existir inconvenientes para entregar la evaluación a tiempo.

Sobre responsabilidad de los editores:

- **Honestidad**. Garantizar la transparencia en los procesos de evaluación, edición y publicación de cada número.
- **Confidencialidad**. El equipo editorial mantendrá el anonimato entre revisores y autores durante todo el proceso.
- **Responder inquietudes vía correo electrónico**. Las consultas y aclaraciones solicitadas por autores, revisores o cualquier persona interesada en URVIO serán contestadas con prontitud.

- **Facilitar rectificaciones.** Se publicarán correcciones o aclaraciones correspondientes a través de la página web de la revista.
- **Difusión.** El número publicado se difundirá a repositorios, bases de datos y redes sociales.
- **Proceso de publicación.** Los editores seleccionarán con apreciación crítica a los revisores más capaces.

DOSSIER

Comunidad, vulnerabilidad y reproducción en condiciones de desastre. Abordajes desde América Latina y el Caribe
Presentación del dossier

Ana Gabriela Fernández, Johannes Waldmüller y Cristina Vega

Desde la amenaza natural al desastre: una construcción histórica del terremoto y tsunami de 1960 en Saavedra

Cristián Inostroza-Matus, Francisco Molina-Camacho y Hugo Romero-Toledo

Habitando “no lugares”: subjetividad y capacidades familiares ante un desastre sicionatural en Chile

Luisa Rojas-Páez y José Sebastián Sandoval-Díaz

Reubicación y procesos de territorialización en la Ciudad Rural Sustentable Nuevo Juan del Grijalva

Martha Liliana Arévalo-Peña

Afrodendientes e indígenas vulnerables al cambio climático: desacuerdos frente a medidas preventivas estatales ecuatorianas

Victoria Salinas, William Cevallos y Karen Levy

Procesos de recuperación posdesastre en contextos biopolíticos neoliberales: los casos de Chile 2010 y Brasil 2011

Juan Saavedra y Víctor Marchenzini

TEMAS

La indiferencia hacia la democracia en América Latina
Alejandro Monsivais-Carrillo

“La época de los esclavos se acabó”: género y condiciones de trabajo en las empresas de limpieza en Argentina

Lorena Capogrossi

La vitivinicultura en Mendoza desde 1990: entre la globalización y el desarrollo regional

Pehuén Barzola-Elizagaray y Anabella Engelman

La independencia del banco central y su papel en el dominio del capital financiero sobre el Estado

Matari Pierre Manigat

Número anterior:
ICONOS 65: Controles democráticos y cambio institucional en América Latina

Número siguiente:
ICONOS 67: Desaparición de personas en el mundo globalizado: desafíos desde América Latina

Íconos. Revista de Ciencias Sociales está incluida en los siguientes índices científicos: *Academic Search Premier*; *Directory of Publishing Opportunities* (CABELL'S); Clasificación Integrada de Revistas Científicas (CIRC); Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales (CLASE); DIALNET; *Directory of Open Access Journal* (DOAJ); *Emerging Source Citation Index* (ESCI) Web of Science; ERIHPLUS; FLACSO Andes; Fuente Académica Plus; *Hispanic American Periodical Index* (HAPI); *International Bibliography of the Social Science* (IBSS); Informe Académico Thompson Gale; *International Institute of Organized Research* (I2OR); LatAm-Studies, LATINDEX- catálogo; MIAR; *Political Science Complete*; REDALYC; REDIB; SciELO Ecuador; *Sociological Abstracts*; *Social Science Journals. Sociology Collection*; *Ulrich's Periodical Directory*; *Worldwide Political Science Abstracts* (WPSPA).

Página web: www.revistaiconos.ec

Correo electrónico: revistaiconos@flacso.edu.ec



Revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Sede Ecuador

Información y colaboraciones: revistaiconos@flacso.edu.ec
Revista Íconos: www.revistaiconos.ec

