

ISSN 2225-5648



REVISTA
POLICÍA Y SEGURIDAD PÚBLICA

AÑO 5, VOL. 2, JULIO - DICIEMBRE 2015



**INTELIGENCIA
ESTRATÉGICA**

AÑO 5, VOL. 2, JULIO – DICIEMBRE 2015



REVISTA POLICÍA Y SEGURIDAD PÚBLICA

Revista Semestral

Indizada y evaluada en:
Latindex, Lamjol, Google Académico,
REDIB, V-Lex, Dialnet,
Clase, CIRC





REVISTA POLICÍA Y SEGURIDAD PÚBLICA

Director General ANSP

Jaime Edwin Martínez Ventura

Consejo Académico ANSP (2012-2015)

Jaime Edwin Martínez Ventura (Presidente)

Carmen Yolanda Rodríguez Martínez

Maritza Elizabeth Anaya de Molina

María Lilliam Navarrete de Peraza

Francisco Elías Valencia Soriano

Mauricio Campos Huevo

Óscar Antonio Fernández Orellana

Carlos Federico Paredes Castillo

Ricardo Salvador Martínez

Olga Lidia Alfaro de Pinto (representante del

Director General de la PNC ante el Consejo

Académico)

Subdirector Ejecutivo ANSP

Comisionado José Manuel Olivares Rivera

Jefa de la División de Estudios ANSP

Luisa Carolina Arévalo Herrera

Coordinador Principal del CINC-ANSP

Juan Carlos Morales Peña

Coordinador de Investigaciones y Estudios

Juan Carlos Morales Peña

Editor Jefe Revista "Policía y Seguridad Pública"

Juan Carlos Morales Peña

Editor Asistente

Augusto Rigoberto López Ramírez

Administrador de página web y revista virtual

Carlos Roberto Escobar Beltrán

Equipo CINC

Yesenia Elizabeth Delgado Hernández

Ana Jeannette García Valiente

Alejandra Patricia Gutiérrez Portillo

Augusto Rigoberto López Ramírez

Colaboradores Internos

Carlos Roberto Escobar Beltrán

Álvaro Augusto Vejarano Anzola

José Aurelio Argueta

Editorial

Academia Nacional de Seguridad Pública

Traducción

CG & A Translations

Corrección de Estilo

Araceli Cristina Zamora Rivas de Hernández

Diagramación

José Mauricio Ponce Martínez

Diseño Original Logo CINC-ANSP

Juan Carlos Morales Peña

Dibujo y Arte Logo CINC-ANSP

Christian S. V. Salazar Alvarenga

ISSN 2225-5648

© Academia Nacional de Seguridad Pública

© Centro de Investigación Científica CINC-ANSP

Las opiniones expresadas en esta revista son de exclusiva responsabilidad de los autores.

Los trabajos de esta revista pueden ser utilizados libremente siempre que se cite la fuente.

Comité Científico Editorial

Internacionales

- *Dra. Xiomara Avendaño Rojas (Nicaragua)*
Escuela de Ciencias Sociales, Universidad de El Salvador
- *Dr. Benjamín Badura (Alemania)*
Universität Potsdam, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Alemania
- *Dra. María Stella Baracaldo Méndez (Colombia)*
Secretaría de Gobierno de Santa Fe de Bogotá, Colombia
- *Msc. Francisco Javier Bautista Lara (Nicaragua)*
Especialista en Seguridad Ciudadana
- *Msc. Esteban Benavides Yates (Argentina)*
Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad (CIPC), Canadá
- *Dra. Francisca Cano (España)*
Universidad de Barcelona, España
- *Dr. Harald Fuhr (Alemania)*
Universität Potsdam, Alemania
- *William Godnick Ph D. (Estados Unidos de América)*
Centro Regional de las Naciones Unidas para la Paz, el Desarme y el Desarrollo en América Latina y el Caribe (UNLIREC), Perú
- *Dr. Michael Gold-Biss (Estados Unidos de América)*
National Defense University, Estados Unidos de América

- *Lic. Santiago Herrero Blanco (España)*
Policía de la Generalitat – Mossos
d'Esquadra, España
- *Dr. Ely Karmon Ph D. (Israel)*
International Institute for Counter-Terrorism
(ICT) and The Institute for Policy and
Strategy (IPS) at The Interdisciplinary Center
(IDC), Herzlyia, Israel.
- *Dr. Günther Mainhold (Alemania)*
German Institute for International and
Security Affairs, Alemania
- *Dra. Roxana Loubet Orozco (México)*
Universidad Autónoma de Sinaloa
- *Consult. Sebastián Ovejero (Argentina)*
Programa de Investigación Aplicada en
Seguridad y Operaciones, StrategicSupport,
Argentina
- *Dr. Lluís Paradell Fernández (España)*
Policía de la Generalitat – Mossos
d'Esquadra, España
- *Dr. David Spencer (Estados Unidos de
América)*
National Defense University, Estados Unidos
de América
- *Dr. Waleed Saleh Alkhalifa (España)*
Universidad Autónoma de Madrid, España
- *Dra. Sonja Wolf (Alemania)*
Centro de Investigación y Docencia
Económicas (CIDE), México

Nacionales

- *Sub Comisionado Juan Carlos Arévalo
Linares*
Policía Nacional Civil
- *Lic. Emilio Díaz Montenegro*
Escuela de Ciencias Sociales, Universidad
de El Salvador
- *Lic. Pedro Antonio Escalante Arce*
Academia Salvadoreña de la Historia
- *Dr. Óscar Fernández Orellana*
Pedagogo y Asesor parlamentario
- *Msc. José Antonio Guzmán Cardona*
Departamento de Formación Inicial, ANSP
- *Lic. Óscar Alberto Ibarra*
Especialista en Seguridad Ciudadana
- *Dr. Carlos Gregorio López Bernal*
Escuela de Ciencias Sociales, Universidad
de El Salvador
- *Dr. Antonio Martínez Uribe*
Asesor de la Secretaría Privada, Presidencia
de la República
- *Lic. Jaime Edwin Martínez Ventura*
Director General ANSP
- *Dr. José Humberto Morales*
Facultad de Jurisprudencia y Ciencias
Sociales, Universidad de El Salvador

- *Mcp. Juan Carlos Morales Peña*
Centro de Investigación Científica ANSP
- *Sub Comisionado William Riquelme Padilla
Mirón*
Unidad de Planificación Institucional, ANSP
- *Lic. Eduardo Sancho Castañeda*
Instituto de Ciencia, Tecnología e
Innovación, Universidad Francisco Gavidia
- *Dra. Mirna Victoria Quinteros*
Doctorado en Derecho, Universidad "Dr.
José Matías Delgado"
- *Msc. Leonardo Ramírez Murcia*
Magistrado de la Sala de lo Penal, Corte
Suprema de Justicia
- *Lic. Martín Rogel Zepeda*
Juzgado Tercero de Sentencia (Juez)
y Magistrado Suplente de la Sala de lo
Constitucional, Corte Suprema de Justicia

Evaluadores de este número

Internacionales

- *Dra. Francisca Cano (España)*
Universidad de Barcelona, España
- *Int. Jefe Yofre Luis Cortés Vargas (Colombia)*
Escuela de Postgrados, Dirección Nacional
de Escuelas, (DINAE), Colombia
- *Dra. Andrea Giménez-Salinas Framis
(España)*
Universidad Autónoma de Madrid, España
- *William Godnick Ph D. (Estados Unidos de
América)*
Centro Regional de las Naciones Unidas
para la Paz, el Desarme y el Desarrollo
en América Latina y el Caribe (UNLIREC),
Perú
- *Dr. Michael Gold-Biss (Estados Unidos de
América)*
National Defense University, Estados Unidos
de América
- *Cml. Patricio Haro Ayerve, PhD. (Ecuador)*
Asociación Ecuatoriana de Ciencia Política
- *Lic. Santiago Herrero Blanco (España)*
Policía de la Generalitat – Mossos
d'Esquadra, España
- *Dr. Almir de Oliveira Junior (Brasil)*
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
(IPEA), Brasil
- *Dra. Roxana Loubet Orozco (México)*
Universidad Autónoma de Sinaloa
- *Lic. Gerardo Pompilio Pérez (Guatemala)*
Centro de Investigación para la Prevención
de la Violencia (CIPREVI), Guatemala

Nacionales

- *Cnel. (r) José Luis Alvarado Guevara*
Academia Salvadoreña de Historia Militar
- *Sub Comisionado Juan Carlos Arévalo Linares*
Policía Nacional Civil
- *Dr. Carlos Alberto Carcach*
Centro de Políticas Públicas,
Escuela Superior de Economía y Negocios (ESEN)
- *Lic. Eduardo Sancho Castañeda*
Instituto de Ciencia, Tecnología e Innovación,
Universidad Francisco Gavidia
- *Msc. José Antonio Guzmán Cardona*
Departamento de Formación Inicial, ANSP
- *Comisionado Saúl Hernández Láinez*
Policía Nacional Civil
- *Lic. José Andrés Oliva Cepeda*
Departamento de Estudios Económicos,
Fundación Salvadoreña para el Desarrollo
Económico y Social (FUSADES)
- *Dr. Carlos Pérez Pineda*
Dirección Nacional de Investigaciones en Cultura
y Arte, Secretaría de Cultura, Presidencia de El
Salvador
- *Dr. Mario Rafael Ruiz Vargas*
Departamento de Tecnología y Sistemas,
Universidad Francisco Gavidia
- *Mcp. Claudia María Samayoa Herrera*
Instituto Especializado de Educación Superior
para la Formación Diplomática (IEESFORD),
Ministerio de Relaciones Exteriores
- *Sub Inspector Juan David Vásquez Láinez*
Policía Nacional Civil.

Centro de Investigación Científica (CINC-ANSP)

Misión

Realizar, propiciar y difundir investigaciones y estudios científicos en materia de seguridad pública y de policía inspirada en un enfoque holístico, integral, transversal y multidisciplinario.

Visión

Ser un ente de alto prestigio nacional e internacional de referencia centroamericana reconocido por su aporte al fortalecimiento institucional, el diseño inteligente de las políticas de seguridad pública y la innovación en los procesos educativos intervinientes en la formación policial.

Revista Policía y Seguridad Pública

Misión

Convocar especialistas nacionales e internacionales de diversa filiación institucional que se distingan por el análisis y la producción intelectual novedosa y vanguardista en el abordaje de temas recurrentes de seguridad pública y policía dentro de un esfuerzo periódico de divulgación.

Visión

Ser una revista académica y científica portadora de propuestas avanzadas, innovadoras y posibilidades interesantes conducentes a temáticas estratégicas de seguridad pública de alta incidencia social y de repercusión estructural.



Scientific Investigation Center (CINC-ANSP)

Mission

Perform, promote and publicize scientific research and studies on public security and police work from a holistic, comprehensive, and multidisciplinary approach.

Vision

Be a nationally and internationally prestigious organization, a point of reference in Central America that is recognized for its contribution to institutional strengthening, intelligent design of public security policies, and innovation in educational processes in police training.

Police and Public Security Journal

Mission

Convene national and international specialists affiliated with diverse institutions, who are known for their novel and unconventional analysis and intellectual production addressing recurring themes of public safety and police work in an ongoing effort for diffusion.

Vision

An academic and scientific journal bearing frontline innovative proposals, and interesting possibilities, that point to strategic themes related to public security, with high social influence and structural repercussions.

Políticas

Objetivo general:

Desarrollar un instrumento que recoja la producción intelectual de la comunidad de la ANSP y otros especialistas extra institucionales, que permita impulsar la cultura de la investigación científica en materia de seguridad pública y policía.

Objetivos específicos:

1. Garantizar un aporte científico de calidad conducente al fortalecimiento institucional de la Academia Nacional de Seguridad Pública y su relación sistemática con la Policía Nacional Civil.
2. Generar propuestas avanzadas, respuestas pioneras y diseños inteligentes para las políticas en materia de seguridad pública.
3. Innovar con insumos e investigaciones de alto valor agregado para los procesos educativos de todo el modelo de formación policial.

A. Políticas generales.

Constituyen los grandes lineamientos sobre los contenidos, alcances, principios y objetivos de la revista, divididos en las siguientes áreas:

1. Área ética:

- 1.1 Se garantizará la protección de datos personales de colaboradores académicos, pares evaluadores u otro personal involucrado en la gestión editorial.
- 1.2 Se promoverá la búsqueda de la verdad, la justicia social y el bien común.
- 1.3 Se apreciará en el más amplio sentido todo producto académico apoyado en una sólida evidencia científica que contraste intereses creados.
- 1.4 Se inhabilitará en forma temporal o permanente a todos aquellos académicos a quienes se demuestre prácticas sistemáticas de plagio u otros vicios académicos fundamentales.
- 1.5 Se protegerán atestados de evaluación y dictámenes que formulen los pares evaluadores durante y después de la fase de arbitraje.

2. Área de producción intelectual y conocimiento:

- 2.1 Se instituirán y fortalecerán periódicamente incentivos materiales, económicos y morales para la comunidad de investigadores en su carácter de colaboradores académicos, evaluadores u otros participantes intelectuales activos.

2.2 Se medirá anualmente el impacto social e institucional de los trabajos publicados y se certificará a los investigadores y autores de los mismos.

3. Área de desarrollo científico y sector productivo:

3.1 Fomentará investigaciones prácticas de factibilidad financiera y de alta contribución substancial a los programas de investigación vigentes.

3.2 Estimulará investigaciones con un alto uso potencial para el diseño de políticas públicas de seguridad o de aporte cualitativo a los tomadores de decisiones.

3.3 Propondrá alianzas estratégicas con otras revistas académicas y científicas del mismo rubro o materia de especialización; u otros mecanismos de colaboración que se estimen pertinentes y que gocen de estándares internacionales de reconocimiento universal.

3.4 Diseñará índices de medición y evaluación de desempeño, calidad e impacto científico.

4. Área de difusión del conocimiento:

4.1 Publicará una edición especial que recoja y organice índices de trabajos académicos, colaboradores intelectuales y sus filiaciones profesionales e institucionales y posteriormente de evaluadores, una vez se cumpla la condición indispensable de consolidación de bases de datos.

4.2 Publicará o incluirá en sus números editados, trabajos de autores que publican en otras revistas académicas y con las cuales se sostengan convenios en materia de cooperación científica.

4.3 Promoverá el ingreso de esta publicación a bases de datos indizadas para los efectos de una mejor visibilización y relacionamiento de nuestros autores con la comunidad académica internacional.

5. Área de investigación y docencia:

5.1 Concertará con equipos de investigadores de otras revistas académicas o comunidades científicas; esfuerzos conjuntos de investigación en su carácter transdisciplinario e interinstitucional. Favoreciendo las modalidades basadas en el concepto de asocio público-público.

5.2 Integrará al menos dos docentes o funcionarios de la comunidad educativa de la ANSP para el aporte sistemático de productos de investigación para cada número de la revista institucional en plena coincidencia de los programas de investigación vigentes.

5.3 Garantizará la libertad académica de ideas, condición que se ceñirá a la fiel observancia de los formatos científicos u otros propios del quehacer investigativo.

Policies

General Objective:

Gather the intellectual production from the ANSP community and from specialists in other institutions in an instrument that will make it possible to promote a culture of scientific research on public security and police work.

Specific Objectives:

1. Guarantee high quality scientific contributions conducive toward the institutional strengthening of the National Academy of Public Security and its systematic relationship with the National Civil Police.
2. Generate cutting-edge proposals, pioneering responses and intelligent design of public security policies.
3. Produce innovative input and research with high added value to contribute to the educational processes in the police-training model.

A. General Policies

These are the overall guidelines regarding content, scope, principles and objectives of the journal, divided into the following areas:

1. Ethics

- 1.1 Guarantee the protection of personal information of the scholarly collaborators, evaluating peers and other personnel involved in the editorial work.
- 1.2 Promote the search for truth, social justice and the common good.
- 1.3 Openness to receiving academic products that are supported by solid scientific evidence, in contrast with created interests.
- 1.4 Inclusion of any scholar will be terminated if found to be guilty of systematic plagiarism or other basic academic vices.
- 1.5 Protection will be provided for evaluation reports and judgments issued by the peer evaluators during and after the review phase.

2. Production of Intellectual Products and Knowledge

- 2.1 Material, economic and moral incentives will be instated and periodically strengthened for the research community in their capacity as scholarly collaborators, assessors, as well as for other active intellectual participants.
- 2.2 The social and institutional impact of the published work will be measured on an annual basis, and researchers and authors will be certified.

3. Scientific development and the productive sector

- 3.1 Research practices will promote financial feasibility and high substantial contribution to the current research programs.
- 3.2 Promote research with a strong potential for use in the design of public security policies and high-quality support for decision makers.
- 3.3 Promote strategic alliances with other scholarly and scientific journals in the same branch and area of specialization. Likewise, seek other mechanisms for collaborating where pertinent, and according to international and universally recognized standards.
- 3.4 Design indexes for measuring and evaluating performance, quality and scientific impact.

4. Promotion of knowledge

- 4.1 Publish a special edition gathering and organizing indexes of the scholarly work, intellectual collaborators and their professional and institutional relations, and of the evaluators, once the database has been consolidated.
- 4.2 Publish or include in its publications the work of authors who have been published in other scholarly journals and others with whom there are scientific cooperation agreements.
- 4.3 Promote the introduction of this publication into indexed databases for greater visibility and furthering the relationship of our authors with international academia.

5. Research and teaching

- 5.1 Arrangements are to be made with research teams from other scholarly journals or scientific communities to promote joint research efforts in trans-disciplinary and inter-institutional research, favoring the modes based on the concept of public-public association.
- 5.2 Involve at least two professors or officials from the ANSP educational community for systematic contribution of research products for each edition of the institutional journal corresponding with the existing research programs.
- 5.3 Ensure academic freedom of ideas. This condition shall be adhered to in terms of faithful observance of scientific formats and those of other research activities.

DECLARATORIA DE ARBITRAJE Y CLASIFICACIÓN DE TRABAJOS

1. Todo artículo se somete a un sistema de arbitraje de pares evaluadores; mecanismo indispensable para garantizar la calidad de los mismos y validar el material como aporte publicable en este instrumento de divulgación académica y científica.
2. El arbitraje es anónimo y se asigna a los expertos según sus competencias profesionales y líneas de investigación/especialización, las cuales deben coincidir con las temáticas estratégicas activas en los programas de investigación institucional.
3. La nómina de árbitros de cada edición se publica en la categoría de “Evaluadores de este número”, que se ubica en las hojas de créditos.
4. Se procura mantener un equilibrio en cuanto a las filiaciones institucionales de los árbitros participantes, estableciendo una relación de proporción razonable entre nacionales, internacionales, académicos, funcionarios e investigadores de amplia trayectoria.
5. Para el arbitraje se recurre a dos expertos como mínimo, y que en caso de dictámenes contrarios; procede la convocatoria a un tercer o quinto evaluador según fórmula específica que se adopte para los menesteres de este proceso.
6. Únicamente se someten a revisión y arbitraje de pares evaluadores los Artículos Académicos/científicos, los Estudios Estratégicos y los Balances Estratégicos.

Se aceptan cuatro tipos de documentos escritos como aportes candidatos a cada publicación:

Artículos académicos/científicos: Que sean elaborados considerando la estructura IMRD (Introducción, materiales/ método, resultados y discusión). Lo anterior debe apoyarse en un sistema de citación homologado, una base teórica sustentable, un tratamiento adecuado del problema analizado y un esbozo de líneas posteriores de investigación pertinentes a la temática tratada.

Estudios estratégicos: Trabajos auxiliados en perspectivas no convencionales, apoyados en disciplinas como la estrategia, la inteligencia, la geopolítica y la prospectiva; y con umbrales de recomendación estratégica para el ámbito de la alta política de los decisores públicos.

Informes estratégicos: Documentos originados en el ámbito de la burocracia pública, identificados como literatura gris; que es sistematizada para un uso potencial y práctico a través de su consumo por decisores y planificadores como su público meta primario y prioritario. Este por su naturaleza no será objeto de arbitraje.

Balances estratégicos: Esfuerzos analíticos de tipo cuantitativo o cualitativo, que puede incluir como objeto legítimo de evaluación y estudio: coyunturas, períodos determinados, fuerzas en presencia, fortalezas- debilidades (Estados, partidos políticos, gobernantes, organizaciones y otros); bajo metodologías comparativas o de casos de estudio.

Nota: Otros aspectos sobre el arbitraje se encuentran reiterados y expuestos en forma amplia en las normas de publicación.

DECLARATION OF EVALUATION AND CLASSIFYING SUBMISSIONS

1. Each article shall be subjected to a system of peer reviewers; this mechanism is indispensable to ensure their quality and to validate the material's contribution to this academic and scientific publication.
2. Evaluation is anonymous and is assigned to experts according to professional competency and specialization in research, which must coincide with the strategic themes that are active in the programs of institutional investigation.
3. The roster of reviewers is published in each issue under the category "Evaluators of this issue," located on the credits pages.
4. A balance is maintained regarding the institutional affiliations of the participating arbiters, establishing a proportionate relationship between national, international, academic, public officials, and investigators with extensive professional record.
5. Evaluations require two experts as a minimum, and in the case of contrary opinions, a third or fifth evaluator according to the specific formula adopted for the proceedings in this process.
6. The only products subject to revision and evaluation by peer-evaluators shall be Academic/Scientific Articles, Strategic Studies, and Strategic Assessments.

Four kinds of written documents are accepted from candidates for each issue:

Academic/Scientific Articles: Prepared according to a the IMRD structure (introduction, materials/methods, results, discussion). The preceding must rest on a foundation of author citation, a sustainable theoretical foundation, adequate handling of the issue being analyzed, and an outline of further lines of research pertinent to the issue being addressed.

Strategic Studies: Work aided by non-conventional approaches, supported by disciplines such as strategy, intelligence, geopolitics and foresight; and with levels of strategic recommendations for use in high-level policy making, and for public decision-makers.

Strategic Reports: Documents that originate in the environment of public bureaucracy, identified as grey literature, systematized for potential and practical use by primary and priority target readership. Due to its nature, it shall not be subject to evaluation.

Strategic Balance: Analytical efforts in terms of quantitative or qualitative condition; whose objective might include a legitimate evaluation; junctures, specific periods, forces in presence, strengths, weaknesses (States, political parties, governing bodies, organizations among others); using methodologies of comparison or case studies.

Note: Other aspects of Evaluation are reiterated and expressed in greater detail *in Rules for Publishing*.

CARTA DEL DIRECTOR

La inseguridad se ha convertido en uno de los problemas más sentidos por la población salvadoreña, así también en uno de los principales retos para el Estado en su misión por controlar el delito y la violencia; no solo representa un problema porque constituye una amenaza a la vida, patrimonio y otros derechos individuales y colectivos de los habitantes, sino también porque consume recursos públicos y pone en riesgo algunas funciones legítimas del Estado.

La temática de “Inteligencia Estratégica” que se desarrolla en este número, concierne a un aspecto que aporta de manera directa al fenómeno de la seguridad, no solo en lo referido a seguridad pública, sino también al desarrollo económico, social y estabilidad institucional; todos estos aspectos contribuyen directamente a la generación de condiciones adecuadas para el desarrollo pleno de las personas.

La temática abordada convierte a esta publicación en pionera debido a los siguientes aspectos: 1) La inteligencia es un tema poco estudiado en El Salvador desde cualquier punto de vista, ya sea académico, policial, militar o económico, lo cual reviste a este esfuerzo con un carácter de novedad porque se convierte en la primera publicación sobre el tema en el país. 2) Representa un esfuerzo elaborado desde una plataforma académica, técnica y con visión estratégica de aporte al Estado; es decir, situada desde el Estado para fortalecer sus capacidades de inteligencia.

Está claro que un mundo globalmente interconectado existen amenazas internas y externas de diverso tipo, razón por la que es imprescindible para el Estado reducir la incertidumbre del entorno, anticiparse a los riesgos, tomar la iniciativa estratégica y convertir en ventajas las oportunidades. Lo anterior se logra mediante el desarrollo de un sistema de inteligencia profesional, competente, eficiente, respetuoso del Estado de Derecho y con capacidad de facilitar y orientar la toma de decisiones.

Sin embargo, aun con un sistema debidamente ordenado y competente, también existe el riesgo que los tomadores de decisión subestimen el potencial de los informes de inteligencia o esperen de ellos únicamente la afirmación de sus planes políticos. Dicho lo anterior, puede afirmarse que tanto los servicios de inteligencia como los centros de investigación científica o tanques de pensamiento, se enfrentan todos al mismo reto, que consiste en cerrar la brecha entre la toma de decisiones y la investigación (científica o de inteligencia).

Es por ello que se vuelve necesario estudiar las aristas inmersas en el campo, tarea que se asumió en este número mediante el abordaje de las siguientes dimensiones temáticas: teorías sobre inteligencia, el impacto de la inteligencia en la toma de decisiones, los retos de la inteligencia en la globalización, presiones político partidarias en la función de inteligencia, entre otros; así también se recogen distintos campos aplicados de la inteligencia estratégica, tales como la inteligencia diplomática, económica, militar y policial.

Este número de la revista “Policía y Seguridad Pública” pretende ser un aporte para la comunidad de inteligencia en el país, además para los tanques de pensamiento y centros de investigación dedicados al tema, y principalmente, para los tomadores de decisión en el Estado, sus asesores y personal técnico. Asimismo, se busca aportar al mundo académico local e internacional, a fin de captar su atención y provocar interés para el estudio del tema con profesionalismo; dar paso a que se inauguren programas de investigación al respecto o se generen iniciativas que atiendan las necesidades de profesionalización en inteligencia, mediante la oferta de programas de postgrado en el área.

También pretende ser una aporte para el sector privado, quienes ante las amenazas de la inseguridad a sus empresas desarrollan labores de inteligencia, y en algunos casos, con sofisticadas unidades de gestión, no solo en cuanto a seguridad, sino también para el cumplimiento de sus finalidades económicas privadas. Sería equivocado afirmar que solo el Estado realiza funciones de inteligencia, o que solo el Estado domina la seguridad; el punto acá es identificar cómo se pueden lograr sinergias que fortalezcan el cumplimiento de los imperativos legítimos de protección de los habitantes y los intereses públicos.

Finalmente, se deja paso al análisis de los artículos y documentos contenidos en este número, los cuales son un aporte importante de la Academia Nacional de Seguridad Pública como productora de conocimiento original y relevante, en tanto Institución de Educación Superior dedicado a la formación policial.

*Jaime Edwin Martínez Ventura
Director General
Academia Nacional de Seguridad Pública
Enero 15 de 2016*

CARTA DEL EDITOR

Siendo la revista **“Policía y Seguridad Pública”** el producto más vanguardista del Centro de Investigación Científica CINC- ANSP, este último un proyecto estratégico del Estado para generar estudios avanzados en materia de seguridad y demás investigación científica. Se presenta un octavo esfuerzo de publicación, que incluye la tercera temática crítica tratada en su experiencia acumulada y labor reciente. Le han antecedido el número (5) sobre **“Seguridad Privada y Tráfico de Armas”** y el número (6) de **“Prospectiva de Seguridad”**; ambos divulgados en 2014 y sin precedentes de importancia. Por temática crítica y en este contexto institucional y de país, se entiende a una materia o rubro de abordaje pionero para estas latitudes y de dimensiones complejas por la naturaleza y dificultades para tratarlos; y porque no ha sido parte de la tradición investigativa en la comunidad académica y las plantas de especialistas de los tanques de pensamiento, razón por la cual se carece de referentes. Este octavo número, dedicado a la **“Inteligencia Estratégica”** está dirigido a la comunidad de seguridad nacional, que se extiende por definición a los operadores y conductores de todos los campos de acción comprendidos en la misma. Siendo éstos los ámbitos de seguridad pública, defensa, relaciones exteriores y economía.

Sin duda este número se constituye en el primer esfuerzo de publicación en El Salvador sobre un área tan especializada de la actividad del Estado como lo es la inteligencia. Esta disciplina del conocimiento anticipado para la toma de decisiones, está registrando vertiginosos cambios por la influencia de la revolución tecnológica y la emergencia de nuevos campos de batalla como el ciberespacio, con todo y la presión que ejerce sobre las instituciones públicas para generar y gestionar mejor la denominada política de seguridad informática. Apenas una dimensión emergente, que se combina con otras expresiones tradicionales y dinámicas en las que se han desenvuelto históricamente los servicios de inteligencia.

Del sector de inteligencia existen muchos temas para debatir. Desde la formación de los analistas, la reestructuración de las agencias estatales, la gestión estratégica del talento humano y la legitimación del sector en toda su plenitud, entre otras diversas de igual importancia. De cómo en el presente volumen nueve analistas e investigadores; plantean algunas de las fronteras más previsibles de profesionalización para el sector. Aunque las materias tratadas y aplicaciones de caso, enriquecen la perspectiva general del asunto; son tres aspectos fundamentales los que más se recogen y sirven a manera de línea base transversal para ésta temática crítica.

En primer lugar **la necesidad de cambio en el sector**, algo a lo que contribuye el escrutinio de experiencias históricas y la claridad que se tiene acerca de los impactos decisivos que está generando en esta institución el entorno estratégico de seguridad en el ámbito global. En segundo lugar el planteamiento **de cómo gestionar los desafíos futuros**. Una realidad que se aproxima a la especificidad de las materias críticas entre los operadores del sector. Y en tercer lugar **la revisión estratégica de la inteligencia**, como proceso crítico para iniciar la intervención en el sector y plantar la ruta de transformación en esta área especializada. Esto último haciendo posible la reinención de esta esfera estatal y orientando sobre metodologías a observar.

“Inteligencia Estratégica” recoge nueve estudios estratégicos, lo hace con una interesante combinación de analistas del sector; conductores de unidades e investigadores de seguridad de distintas trayectorias y experiencias; así también involucrando especialistas nacionales e internacionales, en proporción de cinco a cuatro respectivamente. Con este número se pretende llenar un vacío en este tipo de estudios especializados; estimular también a los operadores del sector ha sistematizar sus experiencias y lecciones aprendidas y convertirlas en insumos para nuevos esfuerzos de publicación. Así también existe un propósito para descontaminar esta actividad, por ello esta primera entrega sobre el asunto, definitivamente instalará nuevas sinergias para los socios estratégicos y el relacionamiento de largo alcance entre las distintas estructuras del ámbito nacional dedicadas al rubro.

La inteligencia estratégica es un campo de potencial innovación, su readecuación como profesión bien estructurada y su aporte decisivo a la toma de decisiones en sus diversos niveles; proveerá al estadista y al conjunto de los saberes públicos en el Estado de la base necesaria para orientar las acciones del día a día con umbrales prometedores de eficacia y oportunidad.

Por último, pero no menos importante. Es que con ésta publicación se instituye un referente centroamericano, algo que inevitablemente acarreará nuevos apoyos que repercutirán en forma positiva en el trabajo del sector. El concepto de revisión estratégica en sus alcances contempla, un renovado interés para convocar a la comunidad de expertos, operadores y funcionarios hacia el examen minucioso del sector y su situación actual. Esta invitación sin embargo, no debe generar equívocos, el sector de inteligencia, así como el diplomático; requieren de lo mejor del elemento humano de una nación. Es decir, perfiles estratégicos, que dignifiquen el sector y construyan la confianza necesaria de que se gestionan los desafíos y problemas de la mejor manera posible.

“Inteligencia Estratégica” marcará un antes y un después en factores críticos como la cultura de inteligencia y la conciencia de inteligencia. El primero por requerir la implantación de un acervo normalizador en las burocracias públicas y el segundo porque genera las actitudes colectivas adecuadas para la comprensión de que ésta materia es una función de alta especialización y que por lo tanto es la punta de lanza del Estado para toda su actividad estratégica.

Juan Carlos Morales Peña
Editor Jefe

Revista “Policía y Seguridad Pública”
Coordinador Principal del Centro de Investigación Científica
Academia Nacional de Seguridad Pública
Enero 14 de 2016

TABLA DE CONTENIDO

Contenido	Páginas
Artículos Académicos	
<p>* Diplomacia, inteligencia exterior y secreto diplomático frente a los desafíos de la era global.</p> <p>Carlos Murillo Zamora</p> <p><i>“La globalización ha producido cambios profundos en el sistema internacional y variaciones en la diplomacia y la inteligencia exterior que cuestionan el secreto diplomático. En este artículo se analizan sus retos contemporáneos usando como ejemplo el caso de Costa Rica.”</i></p>	29
<p>* Inteligencia Estratégica en un mundo globalizado en Latinoamérica: Retos y desafíos en el siglo XXI</p> <p>Boris Saavedra</p> <p><i>“La Inteligencia Estratégica es una actividad primordial para la formulación y desarrollo de la política pública de seguridad y defensa del Estado, y requiere la gestión eficiente del conocimiento para atender los intereses y objetivos de la nación. Se plantean sus retos y desafíos estratégicos en el contexto contemporáneo.”</i></p>	75
<p>* Mapeo estratégico de la inteligencia económica en el sector público de El Salvador</p> <p>Mónica María Cerritos Ascencio</p> <p><i>“La identificación de actores clave en la aplicación de la inteligencia económica es un paso previo para la generación de espacios de complementariedad y coordinación interinstitucional. De cómo se aplica la inteligencia económica en la esfera pública contrastando escenarios reales e ideales.”</i></p>	107
<p>* La persecución del fraude y de la delincuencia económica en el ámbito de la seguridad social: especial referencia a la formación en inteligencia policial</p> <p>Antonio Megías Bas</p> <p><i>“Estudio de la lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social y convenios vigentes en España. De cómo la formación en inteligencia policial puede contribuir a controlar este fenómeno.”</i></p>	161



Contenido	Páginas
<p>* La inteligencia estratégica: una herramienta necesaria para la toma de decisiones en el Estado del siglo XXI</p> <p>Lester Cabrera Toledo</p> <p><i>“Trabajo que aborda cómo la inteligencia estratégica es un elemento necesario para la toma de decisiones en el Estado, para reducir la incertidumbre del entorno.”</i></p>	183
<p>* Hacia una revisión estratégica del sector de inteligencia en El Salvador</p> <p>Juan Carlos Morales Peña</p> <p><i>“Si la revisión estratégica consiste en la evaluación y análisis especializado de un sector del Estado, para los efectos de su reinención o transformación. Cabe preguntarse y en relación al sector de inteligencia del país. ¿Qué priorizar? ¿Qué ruta trazar? ¿Cómo liderarlo? Pero sobre todo ¿Qué cambiar?”</i></p>	209
Estudios Historiográficos	
<p>* Estudio historiográfico sobre los sistemas de inteligencia de los antiguos cuerpos de seguridad pública salvadoreños</p> <p>Herard Vos Santos</p> <p><i>“Revisión técnica del sistema de inteligencia en los antiguos cuerpos de seguridad en El Salvador, previo a los Acuerdos de Paz de 1992; se describen los elementos que conformaban dicho sistema para extraer lecciones con potencial de incidencia en los nuevos escenarios de seguridad en materia de inteligencia.”</i></p>	285
Académico invitado	
<p>* El impacto de la inteligencia policial en la toma de decisiones estratégicas, operativas y tácticas en la Policía Nacional Civil de El Salvador</p> <p>José Osmín Bográn Acosta, Walter Reymundo Lazo Merino y Douglas Elenilson Zometa</p> <p><i>“Estudio académico de campo que radiografía el modelo de inteligencia operativo en la Policía Nacional Civil; analiza el impacto de la inteligencia en la toma de decisiones policiales en El Salvador. Se desarrolla una propuesta acerca de un modelo de inteligencia policial original.”</i></p>	351

Contenido	Páginas
Informe estratégico	
* Informe proyectivo sobre las pandillas en El Salvador y las perspectivas de su expansión territorial	415
Antonio Luna	
<i>“Informe que analiza las estructuras de funcionamiento de las pandillas y su naturaleza delictiva y organizacional, desde donde hace proyecciones acerca posibles conflictos internos y vetas de desarrollo delictivo para el futuro próximo, así como las consecuencias sociales que ello podría generar”.</i>	
Recensión	
* “Manual de operaciones de inteligencia”	447
Karla Andrade	
<i>“Manual que constituyó un documento importante para el desarrollo de las unidades de inteligencia en la policía de El Salvador. Es un documento guía para operaciones de inteligencia donde se detallan aspectos relevantes en la gestión total de la información”.</i>	
Leyes y Documentos Oficiales	
	455
* Ley de la Defensa Nacional	
* Ley del Organismo de Inteligencia del Estado	
Documentos Institucionales	
	469
* Proyecto: Centro de Investigación Científica de la Academia Nacional de Seguridad Pública (CINC-ANSP)	
* La profesionalización de la gestión de las políticas de seguridad ciudadana: desafíos y lecciones aprendidas. Experiencia en la formación policial de El Salvador.	
* Discurso del Coordinador Principal del CINC-ANSP en la presentación del séptimo número de la revista “Policía y Seguridad Pública”	
* Conozca más	515
Libros	
Web	
Cine	
Autores	541
Convocatoria y normas de publicación	547



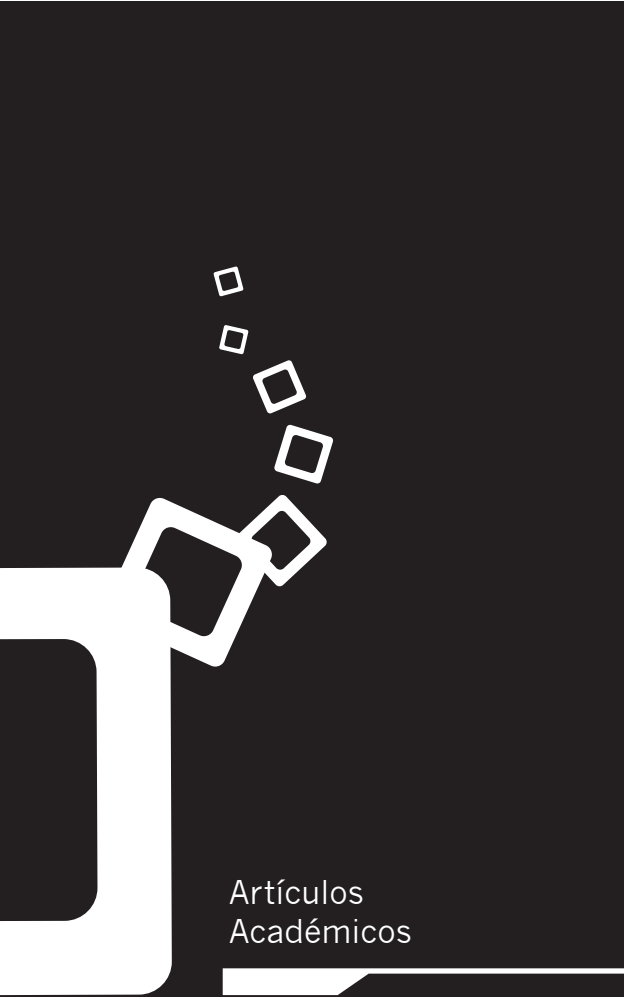
TABLE OF CONTENTS

Contents	Pages
Academic Articles	
* Diplomacy, foreign intelligence and diplomatic secrecy in face of the challenges posed by the global age. Carlos Murillo Zamora <i>“Globalization has brought profound changes in the international system and in diplomacy and foreign intelligence that question diplomatic secrecy. This article discusses contemporary challenges using the example of Costa Rica.”</i>	29
* Strategic Intelligence in a globalized world in Latin America: Challenges in the XXI century Boris Saavedra <i>“Strategic Intelligence is a primary activity for the formulation and development of a State security and defense public policy, which requires an efficient management and knowledge to serve the interests and objectives of the nation. Here the strategic challenges and trials are raised within the contemporary context.”</i>	75
* Strategic Mapping of economic intelligence in the public sector of El Salvador. Mónica María Cerritos Ascencio <i>“The identification of key players in the implementation of competitive intelligence is a prerequisite for the creation of opportunities for interagency complementarity and coordination. How economic intelligence is applied in the public arena contrasting real scenarios and ideals.”</i>	107
* The prosecution of fraud and economic crimes in the field of social security: special reference to training in police intelligence Antonio Megías Bas <i>“Study of the struggle against irregular employment and social security fraud and agreements in force in Spain. How police intelligence training can help control this phenomenon.”</i>	161



Contents	Pages
<p>* Strategic intelligence: a necessary decision making tool in the State of the XXI century Lester Cabrera Toledo <i>“Work that addresses how strategic intelligence is a needed element for decision making at the State level, to reduce environmental uncertainty.”</i></p>	183
<p>* Towards a strategic review of the intelligence sector in El Salvador Juan Carlos Morales Peña <i>“If the strategic review consists of the specialized evaluation and analysis of a State sector to drive reinvention and transformation, we need to ask in terms of the intelligence sector of the country: What should we prioritize? Which route should we follow? How do we lead it? But above all, ¿What should we change?”</i></p>	209
Historiographical Studies	
<p>* Historical study of the intelligence systems of former Salvadoran public security bodies Herard Vos Santos <i>“Technical review of the intelligence systems in the former security forces in El Salvador prior to the 1992 Peace Accords; with a description of the elements making up the system to draw lessons with potential impact on new security scenarios in intelligence.”</i></p>	285
Academic Guest	
<p>* The impact of police intelligence in strategic, operational and tactical decision making, at the National Civil Police of El Salvador José Osmín Bográn Acosta, Walter Reymundo Lazo Merino y Douglas Elenilson Zometa <i>“Field academic study which X-rays the intelligence operative model used at the National Civil Police; it analyzes the impact of police intelligence in decision making in El Salvador. A proposal for an original police intelligence model.”</i></p>	351


Contents	Pages
Strategic Report	
* Projective report on gangs in El Salvador and the prospects of its territorial expansion	415
Antonio Luna	
<i>"Report that analyzes the operating structures of criminal gangs and their organizational nature, from where projections are made about possible internal conflicts and criminal developments for the foreseeable future, and the social consequences they could generate."</i>	
Recension	
* "Intelligence Operations Manual"	447
Karla Andrade	
<i>"This Manual was an important document for the development of intelligence units in El Salvador's police. It is a guiding document for intelligence operations where relevant aspects on overall information management are detailed."</i>	
Official Laws and Documents	455
* National Defence Act	
* State Intelligence Agency Act	
Institutional Documents	469
* Project: Scientific Research Center of the National Public Security Academy (CINC-ANSP)	
* Professionalization of citizen security policy management: challenges and lessons learned. Experience in Police Training in El Salvador.	
* Speech of the Main CINC-ANSP Coordinator during the seventh submission of the journal "Policía y Seguridad Pública"	
Further reading	515
Publications	
Web	
Film	
Authors	541
Call and rules for publication	547



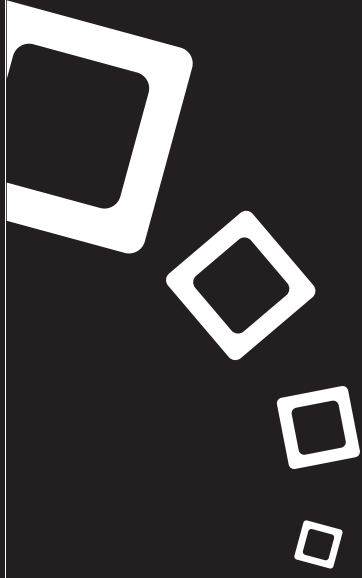
Artículos
Académicos

- * Diplomacia, inteligencia exterior y secreto diplomático frente a los desafíos de la era global.
Carlos Murillo Zamora
- * Inteligencia Estratégica en un mundo globalizado en Latinoamérica: Retos y desafíos en el siglo XXI
Boris Saavedra
- * Mapeo estratégico de la inteligencia económica en el sector público de El Salvador
Mónica María Cerritos Ascencio
- * La persecución del fraude y de la delincuencia económica en el ámbito de la seguridad social: especial referencia a la formación en inteligencia policial
Antonio Megías Bas
- * La inteligencia estratégica: una herramienta necesaria para la toma de decisiones en el Estado del siglo XXI
Lester Cabrera Toledo
- * Hacia una nueva revisión estratégica del sector de inteligencia en El Salvador
Juan Carlos Morales Peña

- * Diplomacy, foreign intelligence and diplomatic secrecy in face of the challenges posed by the global age.
Carlos Murillo Zamora
- * Strategic Intelligence in a globalized world in Latin America: Challenges in the XXI century.
Boris Saavedra
- * Strategic Mapping of economic intelligence in the public sector of El Salvador.
Mónica María Cerritos Ascencio
- * The prosecution of fraud and economic crimes in the field of social security: special reference to training in police intelligence.
Antonio Megías Bas
- * Strategic intelligence: a necessary decision making tool in the State of the XXI century.
Lester Cabrera Toledo
- * Towards a strategic review of the intelligence sector in El Salvador
Juan Carlos Morales Peña



Academic
Articles



**Diplomacia,
inteligencia exterior
y secreto diplomático
frente a los desafíos
de la era global***

Carlos Murillo
Zamora

Universidad de Costa Rica,
Universidad Nacional
Costa Rica
camuza@gmail.com

Recibido: mayo 25 de 2015
Aceptado: septiembre 10 de 2015

BIBLID [2225-5648 (2015), 5:2,29-74]

DOI: [dx.doi.org/10.5377/rpsp.v5i2.2325](https://doi.org/10.5377/rpsp.v5i2.2325)

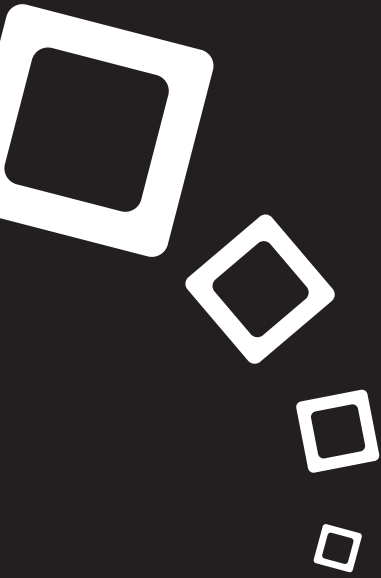
Resumen

En las últimas décadas, sobre todo tras el fin de la Guerra Fría, se han producido cambios profundos en el sistema internacional, que hoy se caracteriza por una nueva arquitectura y la construcción de un nuevo orden internacional; además algunos eventos particulares y revelaciones sobre las tareas de los agentes diplomáticos y de inteligencia han conducido a variaciones en dos instituciones claves de las relaciones internacionales: diplomacia e inteligencia, a lo cual se suma la revolución en las tecnologías de información y comunicación, y plantea serios cuestionamientos sobre el secreto diplomático. Este constituye un recurso fundamental en la gestión de la diplomacia, tanto en la vía de obtener información para la toma de decisiones como en la de transmitir los mensajes a la población del país en donde se acredita al diplomático. En el artículo se usa como ejemplo el caso de Costa Rica.

Palabras clave

Inteligencia exterior, diplomacia, secreto diplomático, globalización, interés nacional, política exterior

* Estudio original elaborado para la revista "Policía y Seguridad Pública" en el marco de las gestiones de apoyo académicas internacionales realizadas por el Centro de Investigación Científica (CINC-ANSP)



Diplomacy, foreign intelligence and diplomatic secrecy in face of the challenges posed by the global age.*

Carlos Murillo
Zamora

Universidad de Costa Rica
Universidad Nacional
Costa Rica
camuza@gmail.com

Received: may 25, 2015

Accepted: september 2, 2015

BIBLID [2225-5648 (2015), 5:2,29-74]

DOI: [dx.doi.org/10.5377/rpsp.v5i2.2325](https://doi.org/10.5377/rpsp.v5i2.2325)

Abstract

In recent decades, especially after the end of the Cold War, profound changes occurred in the international system, which today is characterized by its new architecture and the construction of a novel international order; also some special events and revelations about the tasks of diplomats and intelligence agents have led to variations in two key institutions of international relations: diplomacy and intelligence, in addition to the revolution in information and communication technologies, which raises serious questions about the diplomatic secrecy. This is a fundamental resource in diplomacy management, both in the way of information for decision making and for transmitting messages to the population of the country where the diplomat is credited. The article used the example of Costa Rica.

Key words:

Foreign intelligence, diplomacy, diplomatic secrecy, globalization, national interests, foreign policy.

* Original study written for the "Police and Public Security" Journal within the framework of the international academic support efforts conducted by the Centro de Investigación Científica (CINC-ANSP)

Introducción

El embajador alemán Wilfried Bolewski (2007, p. 3) advierte que “la diplomacia en el siglo XXI se está transformando y expandiendo de ser un método pacífico de relaciones interestatales a un instrumento general de comunicación entre sociedades globalizadas”, lo cual es un cambio significativo, agrega, porque “originalmente fue practicado solo por diplomáticos profesionales como arte. Hoy, debido al creciente número de participantes en relaciones internacionales... el foco de la diplomacia tradicional se está ampliando, el monopolio sobre la diplomacia por los diplomáticos tradicionales se está debilitando”. Ello hace que cada vez sea más evidente, como lo anotó R. Cohen (citado por Sharp, 1999), que la diplomacia es el “cuarto de máquinas” (*engine room*) y una “institución maestra” de las interacciones en el sistema internacional, lo cual ha provocado una “inflación diplomática” desde el fin de la Guerra Fría (GF), producto del aumento de las representaciones y representantes diplomáticos y, sobre todo, embajadas residentes (Sharp, 1999, p. 33; Jönsson y Hall, 2005, p. 2); la otra institución es la guerra. A ese hecho innegable se agregan, al menos, tres factores claves: 1) los efectos de la tecnología de las comunicaciones y el transporte; 2) el proceso de mediatización y digitalización creciente de los procesos sociohistóricos; y 3) las repercusiones y retos que generaron los documentos dados a conocer por la organización *WikiLeaks*, fundada por Julian Assange, y las denuncias hechas por el contratista técnico estadounidense Edward Snowden. Estos tres aspectos han puesto en entredicho el secreto diplomático y su contribución a la inteligencia exterior; al mismo tiempo, demuestran la relevancia que mantiene la diplomacia a inicios del siglo XXI.

Por ello hay que considerar dos situaciones extremas; aquellos que hablan de la citada “inflación diplomática” y quienes consideran que se trata de una cuestión “redundante y anecdótica” y, por ende, de una especie en vías de extinción (Jönsson y Hall, 2005, p. 2). De ahí que las palabras de Bolewski (2007) son complementadas por A. Huxley (2014, p. 2) en los siguientes términos: la diplomacia está en “una ‘crisis existencial’ conforme el ambiente y las estructuras de las políticas operan en una creciente complejidad”, lo cual está cuestionando la esencia de la diplomacia como “parte del rápido cambio, teniendo lugar en la sociedad. Los profundos procesos tales como la globalización y la creciente velocidad de la comunicación se consideran están entre las causas principales de esos cambios”. Esto permite plantear que la cuestión básica es cómo están afectando esos cambios y cómo estos son percibidos por los tomadores de decisiones de las políticas públicas, particularmente la política exterior.

Sin duda, hay que tener en cuenta que esos cambios se producen en lo que denomino un “mundo transformado”, producto de los cambios en la arquitectura del sistema internacional y la construcción de un nuevo orden internacional, tras el fin de la Guerra Fría. Por consiguiente, la diplomacia enfrenta nuevos retos y desafíos que deben ser atendidos si los gobiernos quieren mantener el control sobre los procesos que inciden en su seguridad y defensa; sean superpotencias o pequeños Estados, posean poderosos ejércitos o carezcan de ellos, pues la sobrevivencia no es un asunto solo de una parte de los Estados, sino de todos. No obstante, la mayoría de los Estados pequeños, como los centroamericanos, y en particular aquellos sin fuerzas armadas –como ocurre en el caso de Costa Rica y Panamá, en esta región– tienden a considerar la inteligencia como un asunto propio del ámbito militar y descuidan tareas básicas que históricamente han sido parte esencial de la gestión diplomática.

Así como la diplomacia enfrenta nuevos retos y desafíos¹, la inteligencia y el análisis de esta también ha sufrido cambios significativos, sobre todo a partir de los atentados en Washington DC y Nueva York del llamado 9-11 y de la operación militar en Irak en 2003 (Jackson y Siegel, 2005, p. 1). Aunque hay que tener en cuenta que desde el fin de la II Guerra Mundial (IIGM) la inteligencia aceleró su proceso de transformación –iniciado a comienzos del siglo XX– y con ello se hizo evidente la relevancia que tiene sobre la formulación de políticas públicas, particularmente de las relaciones exteriores y de defensa. Sin duda, a esto contribuyó la revolución en la tecnología de información y comunicación (TIC). De esta forma el contexto tecnológico ha sufrido profundos cambios y hace difícil mantener ciertos valores que predominaban en el pasado, sobre todo libertad y privacidad, por el empoderamiento de algunos actores y la difusa frontera entre la implementación de la ley y el carácter preventivo (*preemptive*) de las estrategias de seguridad. Por ejemplo, de acuerdo con K. Taipale (2006/07, p. 4) “actores no estatales tienen ahora la capacidad potencial para amenazar la sobrevivencia nacional, minando la confianza pública que sostiene los sistemas económico y político de las democracias occidentales”.

Asimismo, se evidencia un desconocimiento de la naturaleza y dinámica de internet y de los procesos de digitalización y mediatización que han producido los cambios arriba señalados (Huxley, 2014), aunque no en todos los casos son vistos como potenciales amenazas a la seguridad del Estado y sus instituciones. Y cuando se toma consciencia, muchos gobiernos optan por la vía sencilla: la regulación y control de los espacios virtuales; lo cual es contrario al espíritu de esa red de redes. Pero esto no es un reto solo para los pequeños, sino que las grandes potencias no tienen

1 Entendiendo retos como aquellas oportunidades que se le presentan a los actores en un sistema dado, que pueden ser o no aprovechados, pero en esta última situación no generan efectos negativos; y desafíos como las situaciones que deben ser atendidas –ya sea para controlarlas, administrarlas o erradicarlas– para evitar que se produzcan consecuencias perjudiciales.

claridad sobre cómo enfrentar la situación (Legrain, 2015), incluso en lo que corresponde a proteger sus comunicaciones diplomáticas y garantizar la seguridad de sus archivos, desafiando la esencia y carácter del secreto diplomático. Algunos gobiernos, por ejemplo los europeos, buscan establecer regulaciones para restar el fuerte control que ejercen las empresas estadounidenses en internet (Legrain, 2015). Por eso es que cada vez más se alude a la diplomacia digital o ciberdiplomacia (Westcott, 2008), lo que amplía el horizonte descrito más arriba.

Ahora bien, lo antes indicado no quiere decir que la naturaleza de la diplomacia haya cambiado, aunque sí se puede considerar que esta pasa por la ya mencionada “crisis existencial” (Huxley, 2014; Hocking et al., 2012). La diplomacia –ejercida por gobiernos estatales y organizaciones intergubernamentales– continuará con su función primordial respecto del interés estatal/nacional, lo que ha variado es el escenario y los recursos con los que cuenta para alcanzar sus metas. Su ámbito de acción y los sujetos que la practican se ha incrementado, originando lo que se conoce como “paradiplomacia” o *parallel diplomacy*, ejercida por entidades gubernamentales no centrales, y que incluye también aquellas acciones de actores no estatales. Situación similar ocurre con la inteligencia exterior, sobre todo en el componente que corresponde al agente diplomático.

La premisa de este artículo es que los Estados, en distinto grado, no han tomado plena consciencia de los retos y desafíos que enfrenta la inteligencia diplomática debido a los cambios que ocurren en el mundo globalizado de inicios del siglo XXI. Dichos cambios incluyen las variaciones en la arquitectura sistémica y el orden internacional, complementadas por la revolución en las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y por la aparición de nuevos actores internacionales. Por consiguiente, los Estados no han hecho los ajustes estratégicos necesarios para introducir, en el mejor de los casos, cambios en sus mecanismos de obtención y análisis de información para la toma de decisiones o, si carecen de ellos, para establecerlos. Ello pone en entredicho el secreto diplomático.

Con la intención de contribuir a que los gobiernos, sobre todo de Estados pequeños, reconozcan la importancia de realizar las transformaciones necesarias o hacer cambios profundos en su estilo de hacer diplomacia e inteligencia exterior, se presenta en este trabajo, primero, un breve resumen de los cambios en las relaciones internacionales (r. i.)², seguido de una referencia a la diplomacia y lo relativo a inteligencia exterior; luego se hace mención del secreto diplomático en la era de globalización y desarrollo tecnológico, que rompe con los parámetros y estereotipos de centurias anteriores acerca de lo que es y hace la diplomacia. En una cuarta sección

2 Aquí uso lo que se estilaba en la disciplina de las siglas en minúscula para referirse al campo de estudio y en mayúscula para la disciplina científica.

utilizaré el caso de Costa Rica para mostrar las debilidades que caracterizan el servicio exterior de países pequeños y a partir de ello presentar, en las consideraciones finales, la importancia que tiene la inteligencia en el mundo transformado de inicios de este siglo, sobre todo en lo que corresponde al servicio exterior.

1. Cambios en el sistema internacional y las relaciones internacionales

El fin de la GF constituyó más que el término del orden internacional bipolar establecido tras el final de la IIGM y la transición hacia un nuevo orden global. En gran medida, marcó un cambio en la arquitectura sistémica, dando lugar a un giro en el denominado mundo westfaliano (establecido en el siglo XVII con los tratados de paz que acabaron con la Guerra de los Treinta Años o Paz de Westfalia³), adoptándose la denominada “soberanía westfaliana”, que se constituyó en el “principio ordenador básico de las nuestras sociedades” (Maher, 2013). Así se comenzó a hablar de un mundo poswestfaliano, aunque el cambio había comenzado en 1983 con la implementación de TCP/IP (*Transmission Control Protocol/Internet Protocol*) que da origen a internet y al ciberespacio, en palabras de K. Maher (2013), “la independencia fuera una realidad estructural del ciberespacio y la libre expresión y comunicación fueron agregados desde el inicio en la red. Los estándares y protocolos sobre los cuales internet opera son agnósticos”. Por ello H. Clinton (2011), como secretaria de Estado, acotaba que “el internet ha llegado a ser el espacio público del siglo XXI –la plaza mayor, el salón de clase, el mercado, la cafetería y el club nocturno del mundo–. Todos nosotros moldeamos y somos moldeados por lo que ocurre ahí, los 2000 millones de nosotros y contando”.

Por ello es que algunos autores (Zakaria, 2008) hablan de un “mundo posestadounidense” o de un “futuro de suma cero” (Rachman, 2011) y hasta de un mundo sin polaridad (Haass, 2008), como resultado del fin de la GF, que hizo pensar que se había replanteado la relación entre guerra y paz –como el motor de las r. i.–, dando lugar a expresiones como un “nuevo orden internacional” (G. Bush en 1990) y el “fin de la historia” (F. Fukuyama en 1992) o el “choque de civilizaciones” (S. Huntington en 1996), para citar algunas de múltiples expresiones de la última década del siglo XX (Hall y Paul, 1999, p. 1).

Se consideró que la desintegración de la Unión Soviética y de su área de influencia condujo a que Estados Unidos adquiriera ventajas político-militares globales, dando lugar al hecho de que en ningún sistema de Estados soberanos en la historia uno de sus miembros haya tenido tal preponderancia material (Brooks y Wohlforth, 2008, p. 1). Ello provocó cambios

3 Para una breve reseña sobre el orden westfaliano véase, entre muchos y variados textos, Hall y Paul (1999).

en la naturaleza del poder (Naím, 2013; Nye, 2004 y 2008), en la gobernabilidad global (Barnett y Duvall, 2005) y en las relaciones interestatales, lo que hace que en sentido estricto no se pueda hablar de un mundo poswestfaliano, sino de “un mundo en el cual las concepciones solidaristas y cosmopolitas de la gobernabilidad coexisten, a menudo más bien infelizmente, con muchos aspectos del viejo orden pluralista” (Hurrell, 2009, p. 9). Por ello es que antes se indicó que no ha habido cambio *de* sistema, pero ha sido más que el simple fin de un orden internacional y la transición hacia uno nuevo, en el que coexisten múltiples actores. Al mismo tiempo, el debilitamiento de la autoridad estatal y de su capacidad para controlar el espacio territorial facilita el crecimiento y empoderamiento de actores no estatales y la existencia de espacios transnacionales, lo cual conduce a que las variaciones “en el nivel nacional produzcan la posibilidad de nuevas formas de poder y política en el nivel subnacional y en el nivel supranacional” (Sassen, 2002, p. 217).

Es necesario reconocer que en siglos anteriores el sistema internacional estuvo dominado por los Estados-nación, que solo cedían algún espacio a las corporaciones transnacionales y a las organizaciones intergubernamentales y subestatales (Taylor, 1984). Esas entidades persisten hoy, pero son desafiadas por la redes trasfronterizas, algunas de las cuales ya existían y otras son nuevas; pero han proliferado a tal grado que desafían y controlan el espacio de las organizaciones jerárquicas como el Estado; observándose redes de ONG, redes de diásporas y redes oscuras de los “actores transnacionales clandestinos” (parte del fenómeno del crimen transnacional organizado), que se suman a las redes transgubernamentales (Kahler, 2009, p. 1). De ahí que hoy sea posible hablar de “insurgencia no política”⁴.

Ello, junto con los cambios ocurridos tras el 9-11 y las intervenciones militares estadounidenses en Afganistán e Irak, produjo ajustes en las relaciones de poder entre las grandes potencias, que llevó a F. Zakaria (2008, p. 1) a considerar que más que una declinación del poderío estadounidense se trata de un crecimiento de los demás, dando lugar a que “una gran transformación esté teniendo lugar alrededor del mundo que, aunque ha sido discutida, permanece pobremente entendida”⁵. A ello se suma el argumento de S. Davies (2014, p. 9) respecto de que “las relaciones de seguridad global son complejas, incrustadas y a menudo inescrutables. Han evolucionado a lo largo de muchas décadas, alentadas por acuerdos reservados y un marco operacional que es –en el mejor de los casos– profundamente opaco”.

4 Véase mi artículo inédito sobre insurgencia no política (Murillo, 2014b).

5 Para G. Rachman (2011, p. 15) “la Edad de la Transformación comenzó en diciembre de 1978 en Pekín, durante la tercera sesión plenaria del XI Comité Central del Partido Comunista Chino. Esta finalizó en las vísperas de Navidad, 1991, cuando la bandera de la Unión Soviética fue arriada por última vez del Kremlin”.

De esta forma, la intensificación de las interacciones entre Estados e individuos, que ha fortalecido el proceso de globalización, genera nuevas condiciones en el sistema internacional e incide en la gobernabilidad global, la cual resulta vital para que los distintos actores internacionales sean capaces de cooperar en los temas económicos, ambientales, de seguridad y políticos, resolver en forma pacífica sus diferendos, y lograr sus intereses y valores comunes (Barnett y Duvall, 2005, p. 1). Tal gobernabilidad global es clave en un sistema anárquico, pues impulsa lo positivo de las interacciones entre actores internacionales y evita que predominen los peores instintos propios del estado de naturaleza. Esto debe ser entendido en el contexto del proceso de cambio, pues “la transición de poder de viejas a nuevas potencias constituye una dimensión fundamental del cambio estructural en el sistema internacional, reflejado en las instituciones internacionales” (Barbé, 2014, p. 11).

Ello es lo que lleva a R. Haass (2008, p. 44) a afirmar que la característica dominante de las r. i. a inicios de este siglo es la no-polaridad: “un mundo dominado no por uno o dos o aún varios Estados, sino más bien por docenas de actores poseyendo y ejerciendo varias clases de poder. Esto representa un cambio tectónico respecto al pasado”⁶. Sin embargo, se trata de un tema que, como señalaba F. Zakaria (2008, p. 1), aún no ha sido explicado y entendido en su dimensión apropiada; como también advierte E. Barbé (2014, p. 11) cuando anota:

La noción de cambio en la estructura del sistema internacional y su impacto sobre el orden mundial ha hecho correr mucha tinta en los últimos años. Así, temas clásicos como la polaridad del sistema o las ideas que conforman el orden mundial dan lugar a preguntas recurrentes en los últimos años: ¿cuántos centros de poder tenemos en el mundo?, ¿cuántas potencias tienen capacidad para establecer el orden?, ¿quién establece las ideas legítimas?, ¿cómo se legitiman las ideas que estructuran el orden? La revisión de la literatura nos da algunas pistas, que reseñamos a modo de introducción a nuestro marco de análisis. Así, hay una opinión extendida de que la polaridad es difusa.

Sin duda, ello ha producido restricciones sobre las capacidades y libertades de acción de las potencias, grandes y pequeñas, replanteando en distinto grado las políticas públicas, la seguridad y la defensa de los Estados. Esto porque “conforme la concentración de poder en un Estado [o pequeño grupo de Estados] incrementa más allá de un umbral, las restricciones sistémicas sobre su política de seguridad pueden llegar a ser generalmente operativas” (Brooks y Wohlforth, 2008, p. 4). Para contrarrestar esa situación, los Estados recurren a todos sus recursos disponibles, incluida la diplomacia, la inteligencia exterior y la guerra; pero deben tener en cuenta los cambios en la naturaleza de algunos conceptos básicos de las

6 Acerca de la naturaleza del poder en el siglo XXI véase el trabajo de M. Barnett y R. Duvall (2005).

r. i., tales como autoridad, soberanía, territorialidad y ciudadanía (Caporaso, 2000, pp. 8 y ss.). Lo anterior, sumado a las ya citadas variaciones en las TIC, provoca una profunda transformación sistémica, e incide en la interacción entre las fuerzas sociales, económicas y políticas en los términos en que se concebía en el mundo westfaliano de las pasadas tres centurias (Caporaso, 2000), durante las cuales se asentaron las bases de la diplomacia y la inteligencia exterior.

Por su parte, Jazbec (2010, p. 68) considera que los principales cambios en el sistema internacional se resumen en los siguientes:

- El sistema internacional es global, las fronteras geográficas no tienen un rol tan importante como en el pasado.
- Los fenómenos internacionales son globales y vinculan lo político, militar, económico y otros ámbitos.
- Las r. i. se caracterizan por su heterogeneidad.
- Persisten discrepancias entre distintos ámbitos y regiones, y en los grados de intensidad de la actividad internacional.
- La comunidad internacional se enfrenta en su totalidad con la cuestión de la sobrevivencia (armas químicas y nucleares, desastres de origen natural, calentamiento global, interdependencia estructural, terrorismo, crimen transnacional organizado y otros).

En definitiva, hoy no se trata de un cambio en los fundamentos y premisas del sistema internacional, sino de una reconceptualización de la función de los actores estatales y no estatales, públicos y privados, legítimos o ilegítimos, y de la influencia y condicionamiento de la estructura internacional sobre esos actores. Ello ha provocado, como se indicó arriba, una nueva arquitectura sistémica; pero sin afectar la esencia y fundamentos del sistema –para que se pueda hablar de que el mundo enfrenta un cambio *de* sistema, como se pensó inicialmente–. Por ello el uso de los recursos de poder no tiene los mismos efectos y consecuencias que en el pasado, porque todas las interacciones entre los distintos actores se producen bajo parámetros y condicionantes distintos. Por consiguiente, las cosas han variado, pero no lo suficiente como para que se hayan redefinido instituciones como la diplomacia, la inteligencia y el secreto diplomático.

2. Diplomacia e inteligencia exterior: Algunas consideraciones

Sobre estos asuntos se ha escrito bastante, desde distintas perspectivas, pero al igual que ocurrió con el tema desarrollado en la sección anterior –para repetir las palabras de E. Barbé (2014, p. 11)– se “ha hecho correr mucha tinta en los últimos años”; por ello son necesarias algunas consideraciones sobre cada una de esas materias antes de establecer su vinculación. No se trata de una revisión exhaustiva –el espacio no lo permite–, sino más bien de algunas consideraciones generales, con la esperanza de que resulten provocativas, para que luego se ahonde sobre los distintos aspectos que se abordarán en los próximos apartados.

Primero se hará referencia a la diplomacia, sus principales características, su evolución e importancia para los Estados, más allá de su tamaño y poderío en términos del poder duro. Luego se incursionará en lo relativo a la inteligencia exterior, que ha tenido cambios significativos en las últimas dos décadas. Y en tercer lugar, se explicará la importancia que tiene la diplomacia en materia de inteligencia.

2.1. Diplomacia: naturaleza, evolución y cambio

Como se dijo en la introducción, la diplomacia es considerada como la “institución maestra” o el “cuarto de máquinas” de las r. i., aunque ha sido descrita de distintas formas. Por ejemplo, E. Satow (citado en Jönsson y Hall, 2005, p. 2) la concibió como “la aplicación de la inteligencia y el tacto a la conducta de las relaciones oficiales entre los gobiernos de los Estados independientes”; mientras que en el siglo XVIII el francés L. Trosne (citado en Jönsson y Hall, 2005, p. 2) la describió como “un arte oscuro que se oculta en los pliegues del engaño, que teme dejarse ver y cree que solo puede existir en la oscuridad del misterio”. Entre esos dos extremos, a los que se puede agregar el imaginario popular de la diplomacia como una actividad de intrigas, fiestas y un trasfondo poco transparente (Francescutti, 2013, p. 614), se han formulado muchas consideraciones para intentarla definir.

Al respecto P. Sharp (1999, p. 37) considera que la diplomacia es:

Uno de aquellos términos que es mejor abordado a través de una consideración de sus usos, más que a través de un intento para aseverar o capturar un significado preciso, inalterable o autoritario. La palabra es derivada del diploma griego, significando un documento doblado, y está vinculado al estudio del manuscrito oficial y la idea de las credenciales confirmando los derechos del portador.

Desde esa perspectiva, bastante limitada, se entiende la diplomacia como una parte de la administración pública, cuya principal –pero no única– función es contribuir a la implementación de la política exterior (Jazbec,

2010, p. 66). Por lo tanto, involucra la conducta de los actores, la habilidad para alcanzar las metas propuestas y la interpretación de las aspiraciones a la luz de las circunstancias contextuales, evaluando las limitaciones en las capacidades para ajustarse a los cambios y lograr los apoyos necesarios frente a las distintas coyunturas en los diferentes escenarios (Bjola, 2015, pp. 1-2). Pero no se puede pensar que se trata solo de un asunto de conceptualización, sino que este se intenta formular en una coyuntura particular, por lo que:

La definición práctica de diplomacia se está cambiando, mezclando la diplomacia tradicional con el subconjunto de diplomacia pública, como también con aspectos de desarrollo y gobernabilidad. Si la diplomacia ahora es crecientemente conducida en público, entonces una credibilidad cautivante con audiencias múltiples es aún más importante (Kalathil, 2013, p. 5-6).

Por ende, no se puede olvidar la otra dirección en la gestión diplomática, por lo cual es necesario tener en cuenta el rol de la diplomacia en la formulación de la política exterior y, en general, de las políticas públicas, pues aquella es una fuente clave en la provisión de información para la toma de decisiones que contribuyan a definir los cursos de acción que seguirá el Estado en sus interacciones en el sistema internacional (no se puede olvidar que, a pesar de la evolución del marco institucional, continúa siendo anárquico) y así garantizar su subsistencia. Es un asunto que tiene que ver con la gobernabilidad y gobernanza en la compleja sociedad de hoy. Esto lo resume W. Bolewski (2007, p. 6) en los siguientes términos:

La tarea central de cualquier ministro de Relaciones Exteriores es la coordinación de una política exterior coherente a través de la diplomacia (kohärenzkompetenz). Política y diplomacia no han perdido sus habilidades para moldear activamente las decisiones necesarias para la comunidad, pero tienen que justificar la capacidad de su estado del arte y por ende su legitimidad para resolver problemas de la comunidad a través de medios y métodos modernos. Política y diplomacia se mueven así más y más hacia un "sistema de aprendizaje" que no solo encuentra, sino que controla y corrige sus decisiones sobre la base de la competencia.

Ahora bien, se debe recordar que los Estados –desde la perspectiva westfaliana– buscan sobrevivir en un mundo en el que predomina la anarquía (entendida como ausencia de autoridad central) y el egoísmo, produciéndose dos situaciones extremas: paz y guerra, cooperación y conflicto. Por ello, los personajes simbólicos del Estado en su quehacer exterior son el diplomático y el soldado, que actúan en representación de la colectividad a la que pertenecen, por ello “el *embajador* en el ejercicio de sus funciones es la unidad política en nombre de la cual habla; el *soldado* en el campo de batalla es la unidad política, en nombre de la cual da muerte a su prójimo” (Aron, 1985, p. 30, cursiva en original).

Por supuesto que las funciones de esos dos personajes, en la medida que representan a la unidad política, no están desconectadas y, por ende, no pueden desligarse de sus ámbitos y planes de acción. Por eso R. Aron (1985, p. 53) señala:

La distinción entre la diplomacia y la estrategia es por completo relativa. Estos dos términos constituyen los aspectos complementarios del arte único de la política, que es el arte de dirigir el comercio con otros Estados para el mayor beneficio del "interés nacional". Si, por definición, la estrategia –dirección de las operaciones militares– no interviene cuando las operaciones no tienen lugar, los medios militares son sin duda parte integrante de los instrumentos que utiliza la diplomacia. En sentido contrario, la palabra, las notas, las promesas, las garantías y las amenazas pertenecen al arsenal del jefe de Estado en guerra, con respecto a sus aliados, a los neutrales y hasta a los enemigos del día, es decir, a los aliados de ayer o de mañana.

La diplomacia tiende a ser presentada como un instrumento de la política exterior, un medio de comunicación, un sinónimo del arte de gobernar y hasta de las r. i. (Sharp, 1999, p. 34 y 37), que tiene aspectos confidenciales y públicos, incluso llegando a ser –en algunos momentos de su historia– una de sus principales características su carácter secreto (Radó, 2011, p. 12). Por ello Sir H. Nicolson, diplomático británico, consideró que hay partes que son confidenciales, sobre todo durante la negociación y hay otras, relacionadas con la política exterior, que deben ser comunicadas a la población (Radó, 2011, p. 14). En ese sentido P. Sharp (citado en Radó, 2011, p. 15) considera que la diplomacia es:

Una discreta práctica humana constituida por la construcción, representación, negociación y manipulación explícita de identidades necesariamente ambiguas, para llevar a cabo actividad diplomática entre identidades políticas "necesariamente ambiguas", sin el principio de "secreto" habría malentendidos, falta de cooperación y el proceso general de la diplomacia sería interrumpido.

Es decir, el secreto y la confidencialidad son elementos fundamentales en las relaciones diplomáticas, por lo que se debe desconfiar de las contrapartes y evitar diseminar información clasificada; para ello el agente cuenta con una caja de herramientas, que incluye la valija y el correo diplomático, el secreto y los mensajes codificados, con lo cual no solo transmite información a los tomadores de decisiones en su país, sino que protege la inteligencia de los actos de espionaje y de las filtraciones a la prensa (Duquet y Wouters, 2015, p. 4). Sin embargo, lo relativo al secreto tiene una paradoja, como señala P. Francescutti (2013, pp. 616-17): para que sea eficaz debe ser representado, pues quien posee la información secreta necesita comunicar que se tienen datos o documentos, así se ejerce y acrecienta el poder; lo cual implica no comunicar el secreto.

Ello tiene sentido, como se deduce del planteamiento de W. Bolewski (2007, p. 15), porque la diplomacia, en su concepción tradicional, es “el arte y la destreza de la comunicación y el intercambio entre Estados actuando a través de sus representantes”, el agente diplomático, para alcanzar el interés nacional (sea político, económico, social o de otra naturaleza) por medios pacíficos, lo cual no excluye totalmente la “diplomacia coercitiva”. Por consiguiente, la diplomacia forma parte de la articulación de la política exterior, convirtiéndose en un instrumento de su implementación (Bolewski, 2007, p. 15). Sin embargo, no se puede perder de vista que también posee otras funciones ya citadas, que le otorgan una autonomía y le permiten dar origen a eventos y procesos internacionales, sin olvidar que sus acciones no estarán desligadas del interés nacional. Por eso S. Duquet y J. Wouters (2015, p. 5) advierten que “el juego diplomático es complicado por estar basado en presunciones, objetivos, el ejercicio del poder, política de alto nivel y, significativamente, la búsqueda de los intereses nacionales estratégicos —a menudo estrechamente definidos en términos de seguridad y comercio”.

Por consiguiente, cabe señalar, como lo hace C. Jönsson y M. Hall (2005, p. 3) que la diplomacia no puede ser vista como una institución estatal moderna (originada en la Italia del siglo XV), sino como “una institución internacional perenne” que precede al sistema westfaliano, porque en realidad es “un fenómeno atemporal existencial” con categorías esenciales que se ha manifestado en distintas formas a lo largo de la historia⁷.

Ahora bien, para H. Bull (1995, p. 156) la diplomacia tiene tres connotaciones: 1) conducta en las relaciones entre Estados y entre estos y otras entidades internacionales; 2) las acciones de los especialistas; y 3) una conducta que es realizada con tacto y sutileza. Para este autor, la tercera función de la diplomacia es “la recolección de inteligencia o información acerca de los países extranjeros”, pues:

Las políticas externas de cada país tienen que estar basadas en información acerca de los desarrollos en el mundo exterior. Mientras cada país busca negar a los otros países alguna información acerca de sí mismo, también desea contar alguna información (Bull 1995, p. 164).

Esto hace, como anotan C. Jönsson y M. Hall (2002), citando a V. Tran, que:

7 Según R. Rousseau (2011), la diplomacia tiene su origen en Grecia y Roma. Tucídides hace alusión a misiones diplomáticas y acuerdos propios de la acción de la diplomacia. El primer cuerpo diplomático formal surge en el Imperio Bizantino (en el año 476) que desarrolló acciones de inteligencia acerca de amigos y enemigos. N. Maquiavelo (en El Príncipe) reconoce la importancia de la inteligencia para contribuir a la permanencia del gobernante en el poder. En el siglo XIX sufre el mayor impulso, sobre todo con la diplomacia secreta; mientras que la “Gran Guerra del siglo XX” genera la “diplomacia moderna”.

La comunicación es a la diplomacia como la sangre es al cuerpo humano. Cada vez que la comunicación cesa, el cuerpo de la política internacional, el proceso de la diplomacia, está muerto y el resultado es el conflicto violento y la atrofia.

Así el péndulo de las r. i. se desplaza del extremo de la paz y la cooperación al del conflicto y la guerra; por lo que el agente diplomático cede el control al agente militar. Esto no significa que la diplomacia desaparezca en tiempos de crisis; como tampoco el rol de las fuerzas armadas desaparece en tiempos de paz.

En ese sentido la diplomacia resulta esencial para las r. i. porque “apuntala las condiciones y prerequisites mínimos de cualquier orden social cooperativo”, que incluyen la capacidad de comunicar, la necesidad de convenciones lingüísticas y procedimentales, y los marcos institucionales que permiten la negociación en diferentes circunstancias (Hurrell, 2009, p. 37).

Si se tienen en cuenta los cambios mencionados en la primera sección, se hace evidente, como lo señala W. Bolewski (2007, p. 3) que:

[la] diplomacia en el siglo XXI se está transformando y expandiendo desde un método pacífico de relaciones interestatales a un instrumento general de comunicación entre sociedades globalizadas. Originalmente, fue practicado solo por diplomáticos profesionales como el arte de gobernar. Hoy, debido al creciente número de participantes en las relaciones internacionales... el foco de la diplomacia tradicional se está ensanchando, el monopolio sobre la diplomacia por los diplomáticos profesionales se está debilitando.

Ello es más relevante cuando se trata de un mundo complejo y con los profundos cambios descritos respecto al siglo XX y centurias anteriores. Esa complejidad se manifiesta tanto en las características del gobierno moderno, en la diversidad de actores y temas, en la velocidad de las comunicaciones, el volumen de la información disponible y los desarrollos de tiempo y recursos disponibles para la formulación y análisis de políticas públicas (Bolewski, 2007, p. 15). El escenario global que genera esa complejidad hace que para Bolewski (2007, p. 16) existan cuatro factores que impactan la diplomacia: 1) aceleración de la globalización, 2) nuevos participantes en las relaciones globalizadas; 3) nuevas técnicas de información; e 4) internacionalización de la política doméstica. Por eso, hoy la agenda de la diplomacia incluye, entre otros, tres temas que en el pasado no muy distante no eran atendidos por los agentes diplomáticos; se trata de migración, crimen transnacional organizado y terrorismo (Sassen, 2002). Para M. Jazbec (2010, p. 69), el diplomático también debe atender temas de cambio climático, seguridad energética y alimentaria e interactuar con organizaciones no gubernamentales, prensa, compañías privadas e individuos.

De ahí que hoy se aluda a distintas manifestaciones de la diplomacia, tales como tradicional, moderna, pública, de cumbres, mediática, informal, digital o ciberdiplomacia, integradora⁸, social, telediplomacia, entre otras. Aunque es posible señalar que se está en una fase de transición, puesto que muchos de los agentes diplomáticos iniciaron su gestión en un mundo muy distinto, en el cual el manejo de la información era mucho más sencillo y se limitaba al telegrama, el cable o si acaso al facsímil; por ello hay aspectos culturales que deben valorarse para tratar de lograr un acercamiento a la realidad del mundo de inicios del siglo XXI (Bronk, 2010). Así “la diplomacia como un conjunto de reglas, prácticas y tradiciones necesita ser adaptada” (Hayden, 2013, p. 22), teniendo en cuenta que los diplomáticos conservan sus cualidades tradicionales, tales como sensatez, buen juicio, coraje, elocuencia; sin embargo sus recursos han sido ensanchados por el uso de las computadoras, satélites y las tecnologías de información (Dizard, 2001). Pero al mismo tiempo se debe reconocer que el rol de la diplomacia en el nuevo escenario global es condicionado por:

- La emergencia de un nuevo conjunto de temas de política exterior e internacional, involucrando recursos de comunicación e información.
- Los cambios en la organización de los recursos de información de las agencias vinculadas con la política exterior.
- El incremento de la diplomacia pública y, sobre todo, del uso de las tecnologías digitales para influenciar la opinión pública doméstica y extranjera (Dizard, 2001, pp. 4-5).

De lo anterior resulta una mezcla de nuevos temas y desarrollos tecnológicos que hacen más rápida la distribución de información sobre una gran cantidad de asuntos a cargo del agente diplomático, incrementando la eficiencia y la vulnerabilidad. Lo anterior se combina con los esfuerzos de los Estados para incrementar la confianza mutua y la cooperación a través de foros diplomáticos institucionalizados, formales e informales, y de un incremento en el grado de apertura de las relaciones entre diplomáticos, y entre estos y la opinión pública, de forma que hoy “las misiones diplomáticas establecen diálogos, usando activamente los viejos y nuevos medios de comunicación, para informar y establecer conversaciones con públicos domésticos y extranjeros” (Duquet y Wourters, 2015, 4).

8 Hocking, Melissen, Riordan y Sharp (2012, p. 10) definen diplomacia integradora como aquella orientada a “capturar algo de las características claves del entorno diplomático esencial para apreciar los desafíos que confrontan los decisores políticos en una era de agendas atestadas e increíblemente densos patrones de comunicación. Aquí yacen los principales desafíos que confrontan los decisores de políticas y los profesionales diplomáticos”. Por tanto se deben considerar: 1) contextos y localizaciones, 2) actores y roles, 3) reglas y normas, y 4) patrones de comunicación.

Esto se hace más evidente con las variaciones en la arquitectura sistémica y en la interacción entre actores estatales y no estatales; cambios que se producen desde la década de los ochenta, los cuales –como se dijo antes– no han sido comprendidos en toda su dimensión. La magnitud del fenómeno la resume M. Jazbec (2010, p. 70) en los siguientes términos:

Después de los cambios globales y estructurales de finales de los años ochenta y principios de los noventa del siglo XX, el rol y la posición del Estado y su diplomacia, también como la naturaleza y la estructura de su relación, empezó a mostrar obvias e importantes señales evolutivas. Un ambiente de seguridad radicalmente modificado, que trajo consigo, como se mencionó, nuevos jugadores y nuevos tópicos, también afectó la naturaleza del Estado-nación al poner parte de su soberanía en el ámbito de regiones subnacionales y de entidades supranacionales. En este se encontraron en un ambiente estructuralmente nuevo, que básicamente les ofrece nuevos enfoques, posibilidades e instrumentos para su posicionamiento.

No obstante las transformaciones que han tenido lugar en los últimos años, Duquet y Wouters (2015, p. 4) advierten que:

Sería erróneo afirmar que el secreto ya no es un tema en la diplomacia y el derecho internacional. Por el contrario, los agentes diplomáticos son muy conscientes del hecho de que están sentados en la información que puede dañar al Estado acreditante o a sus aliados. La mayoría de las negociaciones bilaterales y multilaterales sigue ocurriendo a puertas cerradas, en lugares con reglas predefinidas sobre confidencialidad. Por otra parte, las normas que protegen el secreto que se han traducido en el derecho internacional, en particular durante el período de la Guerra Fría, siguen siendo fundamentales para la forma en que se lleva a cabo la diplomacia.

2.2. Inteligencia exterior: fundamentos y cambios

Cuando se habla de inteligencia la mayoría de las personas piensan inmediatamente en espionaje y en las películas de espías durante la GF, lo cual genera una confusión acerca de la naturaleza y propósitos de la inteligencia y su análisis. Esto se profundizó con las publicaciones de WikiLeaks⁹ y las denuncias del excontratista de la Agencia Nacional de Seguridad de EE. UU. (NSA, por sus siglas en inglés) que filtró a la prensa información clasificada sobre las actividades de esa entidad en junio de 2013. Esos informes generaron una ola de cuestionamientos y reacciones que pusieron en entredicho la labor de la comunidad de inteligencia –no solo en EE. UU.– acerca de los alcances de sus actividades; sin embargo, lo cierto es

9 WikiLeaks es una organización periodística internacional sin fines de lucro, establecida en octubre de 1996 por Julian Assange, que publica información secreta, filtra noticias e información clasificada de fuentes anónimas. Sobre los detalles de este caso, conocido también como “Cablegate” véase Francescutti (2013).

que tales revelaciones “generaron un cambio en la percepción del público y un aumento de la sensibilidad política en torno a cuestiones como la rendición de cuentas de los servicios de seguridad”, lo cual no se tradujo en reformas a los sistemas de inteligencia, ni pareciera que se puso una piedra angular que marque el inicio de una reforma tangible (Davies, 2014, p. 9). En realidad, las reacciones oficiales fueron más retóricas que de fondo, por lo que todos los gobiernos continuaron usando la inteligencia para contribuir a la toma de decisiones. En donde, de acuerdo con S. Davies (2014, p. 10), sí parece haber cambios significativos es en las medidas para mejorar la privacidad y seguridad de las comunicaciones entre agentes de cada gobierno; al igual que un incremento en la transparencia de los contratos entre entidades públicas y privadas.

En términos básicos, inteligencia es información, especialmente confidencial o secreta, reunida acerca de un real o potencial enemigo o adversario, e implica la búsqueda, procesamiento, análisis y distribución de tal información para contribuir a la toma de decisiones por parte de las autoridades de un país. Mientras que por inteligencia exterior se entiende la inteligencia relacionada con las capacidades, intenciones y actividades de potencias, organizaciones o personas extranjeras (no incluyendo contrainteligencia), o en palabras de G. Berridge y A. James (2001, p. 93), “toda la información sobre objetivos extranjeros obtenida por agencias de inteligencia, excluyendo inteligencia de defensa”. Esto lo complementa D. Keithly (2010, p. 43) anotando que la recolección, evaluación, análisis, integración e interpretación de la información está vinculada con uno o más aspectos de los países y áreas, lo cual conduce a desarrollar o ejecutar planes, políticas y operaciones. Es decir, inteligencia, sobre todo exterior:

Es todo acerca del monitoreo de países, tendencias, personas, eventos y otros fenómenos importantes y la identificación de patrones o anomalías en la conducta y relaciones causa-efecto ante factores claves que explican las consecuencias pasadas y podrían apuntar a desarrollos futuros con implicaciones en las políticas (Bruce y George, p. 1).

Para el Departamento de Defensa de EE. UU. la “inteligencia es requerida para la formulación de la estrategia, la política y los planes y operaciones militares en los niveles nacional y del teatro de operaciones” (Heidenrich, 2007, p. 2).

Entonces por inteligencia se debe entender “tanto la información como el proceso a través del cual esa información es reunida, analizada, distribuida y usada por los decisores” (Jackson y Siegel, 2005, p. 3), utilizando diversos medios y recursos tecnológicos, incluidas las famosas *hotlines* de la década de 1960, bajo la tesis de que “la comunicación directa en tiempos de crisis era preferible a la comunicación entre intermediarios especializados” (Bull, 1995, p. 172). Sin embargo, es necesario advertir sobre un aspecto que no puede obviarse y que limitaba la efectividad y eficacia de

esas líneas o “teléfonos rojos” (el más célebre se instaló en junio de 1963 entre la Casa Blanca y el Kremlin), como lo hace H. Bull (1995, pp. 172-3):

Hay más en la comunicación que el intercambio de mensajes; los mensajes tienen que ser entendidos e interpretados. Tienen que verbalizar humores e intenciones también como información. Sus significados dependen de su contexto: la persona que los envía y los recibe, las circunstancias en las cuales son enviados, la historia previa de intercambios sobre el objeto. El significado de un mensaje puede yacer en lo que omite, también como en lo que incluye, en la elección de una frase más que en otra para verbalizar una idea.

Desde esa perspectiva es necesario tener en cuenta que los aspectos socioculturales —a los que se hará referencia más adelante— son fundamentales en el análisis de inteligencia, sobre todo porque no hay que perder de vista que esta es un instrumento de la política exterior y de defensa y complementaria a la política de seguridad doméstica. Por ello J. Ferris (citado en Tanase, s/f, p. 979) considera que la inteligencia:

No es una forma de poder, sino un medio para guiar su uso, sea como un multiplicador de combate o ayudándolo a uno a entender el ambiente y las opciones, y así como aplicar fuerza o influencia y contra quién.

Existen tres tipos principales de inteligencia: 1) *básica*, es la que más se utilizaba en el pasado y es la esencia del trabajo del agente; 2) *actual*, que se refiere a los eventos del presente; y 3) *estimaciones de inteligencia interesada en el futuro o presente desconocido* (Keithly, 2010, p. 44). Esas categorías comprenden seis fases: 1) dirección y planificación; 2) recolección; 3) procesamiento y explotación; 4) producción; 5) diseminación e integración; y 6) evaluación continua, que forman parte del ciclo de inteligencia, las cuales no necesariamente ocurren en forma secuencial (Keithly 2010, p. 44). A ello se suman tres enfoques significativos: 1) el medio de adquirir nueva información para contribuir a la toma de decisiones; 2) el análisis de los sesgos que caracterizan a la comunidad de inteligencia para determinar el uso de la inteligencia en el proceso de políticas; y 3) centrado en la función política de la inteligencia como medio de control estatal (Tanase, s/f, p. 980).

Conforme ha evolucionado la inteligencia se han generado ramas especializadas, entre las que destacan seis disciplinas:

- Inteligencia espacial (GEOINT)
- Inteligencia humana (HUMINT)
- Inteligencia de señales (SIGINT)
- Inteligencia de medición y marca (MASINT)
- Inteligencia de fuentes abiertas (OSINT)
- Inteligencia sociocultural (SOCINT) (Keithly, 2010; Patton, 2010).

A lo largo de la historia de la humanidad la inteligencia ha cumplido distintas funciones y ha sido vital para la sobrevivencia de las entidades político-administrativas. Sin embargo, adquirió relevancia a partir de la I Guerra Mundial con la interpretación de las comunicaciones. Esto no quiere decir que antes no se usara, pues en el siglo XIX el desarrollo de los ferrocarriles y su uso militar condujo a los gobiernos a reunir e interpretar información para planificar operaciones (Kahn, 2006). Por ello, al inicio se centró en la inteligencia militar. Prueba de esto fue el establecimiento por parte de Rusia de una unidad de análisis de inteligencia en 1856, en el marco de la Guerra de Crimea; aunque había algunos antecedentes en Gran Bretaña y Francia. Y sin duda fue durante la IIGM que adquirió nuevos bríos, sobre todo por los avances tecnológicos para captar información (Kahn, 2006), que recibieron un nuevo impulso en la década de los noventa tras el fin de la GF, particularmente en EE. UU. (sin olvidar la transformación de la KGB soviética) y:

Luego vino el 9/11. Del mismo modo que las derrotas del siglo XIX habían creado agencias de evaluación de inteligencia y Pearl Harbor había generado la CIA, así los ataques contra el Centro de Comercio Mundial y el Pentágono condujeron a la creación de la Oficina del Director de Inteligencia Nacional. Esta vez el enemigo no era un Estado, sino una colección amorfa de individuos y grupos radicales empeñados en causar daño catastrófico. La resultante “guerra contra el terror” había colocado a la inteligencia en un papel protagónico. Este desarrollo era de esperar dada la imprevisibilidad del enemigo y la naturaleza inherentemente defensiva de la lucha. Pero, cuáles funciones los establecimientos de inteligencia pueden y deben asumir en el conflicto es vehementemente cuestionado –tanto a causa del perfil pequeño, ágil y no convencional de los objetivos, como porque las demandas operacionales han borrado esencialmente la brecha entre las actividades encubiertas domésticas e internacionales que habían permitido que los públicos occidentales se sintieran cómodos con el husmear y figonear de las agencias trabajando en su nombre. El fracaso en detectar el estado relativamente moribundo de los programas de armas de destrucción masiva de Saddam Hussein, por otra parte, ha dado a la comunidad de inteligencia otra mala reputación (Kahn, 2006).

Así el 9/11 y las intervenciones en Afganistán e Irak replantearon el rol de la inteligencia, pues visibilizaron la relación entre los líderes políticos y los asesores de inteligencia. Ello porque la premisa del sistema de inteligencia es que esta provee información permanente y fiable frente a todas las amenazas que enfrenta el Estado, sean domésticas o internacionales, para que los políticos tomen las decisiones apropiadas para contrarrestar tales amenazas (Jackson y Siegel, 2005, p. 1). Tal información proviene de distintas fuentes que no poseen otros observadores y decisores, además implica el uso de una amplia gama de técnicas de recolección, que permiten profundizar y conocer detalles de las situaciones para una mejor

toma de decisiones (Bruce y George, 2008, p. 7)¹⁰. Por ende, es un proceso político e histórico, que provee y analiza información que de otra forma no sería obtenida, por lo que “el único rol de la inteligencia es la recopilación, integración y análisis de información de todas las fuentes, incluyendo información secreta obtenida por espionaje clandestino y medios técnicos de recolección de información” (Garthoff, 2004, p. 21).

Los problemas comienzan cuando la información provista para la toma de decisiones no es la correcta, cuando el analista de inteligencia hace interpretaciones subjetivas para influir en el resultado de la decisión y cuando se replantea el vínculo entre el político y el responsable de la inteligencia. Hay que tener en cuenta que una de las dificultades de la inteligencia es la objetividad y la objetivación. Pero no se trató solo de un cambio o de un mayor escrutinio de la opinión pública sobre la tarea de la comunidad de inteligencia, sino que, como anota R. Sanders (2008, p. 9), durante mucho tiempo se estableció una clara diferencia entre inteligencia exterior y doméstica, en términos de alcances e intención de cada una, pero los cambios citados introdujeron aspectos novedosos que tornaron obsoleta esa diferencia. En el caso de EE. UU. la situación varió con los ajustes e interpretaciones a *Foreign Intelligence Surveillance Act* (originalmente adoptada en 1978, para diferenciar entre la naturaleza y funciones de la inteligencia en los dos ámbitos) durante la administración Bush. La *Intelligence Reform and Terrorist Prevention Act* (2004) amplió la vigilancia y seguimiento a personas extranjeras que potencialmente pudieran planear ataques terroristas, convirtiéndose en “agentes de política exterior”. A ello le siguió la adopción de *Patriot Act* (2001) y *Terrorist Surveillance Program* (2001), replanteando las funciones de las agencias de inteligencia de EE. UU. Esto introdujo variaciones en el factor clave de la inteligencia: objetividad de la información y el análisis, lo cual garantiza que el analista genuinamente está buscando cómo entender la situación y no está comprometido con un curso particular de acción política (Bruce y George, 2008, pp. 9-10). Esto último constituye una diferencia importante con el agente diplomático.

La denominada *Patriot Act* o “Uniendo y fortaleciendo América por la provisión de instrumentos apropiados requeridos para interceptar y obstruir el terrorismo” fue aprobada por el Congreso en 2001, como respuesta a la demanda de la administración Bush de una autoridad sin precedente para detener a ciudadanos estadounidenses como “enemigos combatientes” y

10 Al respecto J. Bruce y R. George (2008, p. 8) anotan que “este atributo clave de la inteligencia – la recolección de información secreta por medios secretos– da a los analistas una mayor ventaja sobre las fuentes no clasificadas y abiertas, debido a que casi toda esta información adquirida clandestinamente no se puede obtener de otra manera. A menudo los analistas están involucrados en el desarrollo de los requisitos de recolección, tareas de recolectores y redirigir los esfuerzos de recolección, y a veces participan en la validación y evaluación de la inteligencia recolectada”. Es necesario tener en cuenta las diferencias entre la información de fuentes abiertas (que enfrentan un problema de confiabilidad y fiabilidad) y clasificadas para evitar delatar a quien proveyó los datos, y que de revelarse se perdería. Agradezco esta referencia a uno de los revisores anónimos.

manejar como secreto muchas de las acciones y procedimientos gubernamentales (Chemerinsky, 2004, p. 1621). Para E. Chemerinsky lo que el gobierno hizo fue incorporar acciones propias de las operaciones extranjeras al ámbito doméstico; lo cual replanteó la noción de inteligencia exterior, en particular por el uso de un concepto de terrorismo muy amplio, que aludía al “terrorismo doméstico”.

Incluso Washington fue más allá y estableció regulaciones y controles sobre los canales de comunicación, incluidos el “tráfico en tránsito” a través de servidores y nodos ubicados en EE. UU.; teniendo en cuenta la denominada *VoIP technologies* y *data mining* que usa computadoras para escanear e identificar patrones en la comunicación (Sanders, 2008, p. 12). Ello gracias a los cambios en la *Foreign Intelligence Surveillance Act (1978)*, que autorizó las escuchas telefónicas sin autorización, con la premisa de que no se escucharían conversaciones que no fueran atinentes a la investigación, que en su mayoría estuvieran relacionadas con terrorismo o actividades clandestinas de inteligencia (Chemerinsky, 2004, pp. 1627-28). Aunque hasta la fecha no se ha comprobado que las acciones implementadas por el gobierno de Bush sobre vigilancia doméstica hayan realmente conducido a evitar alguna acción terrorista, siendo más efectiva la acción de la CIA (Fein, 2007, p. 24).

Pero esos cambios no se limitaron al ámbito estadounidense, sino que generaron diversas reacciones entre los aliados y adversarios de EE. UU. Por eso se han generado algunos acuerdos y alianzas como Five Eyes Agreement (Australia, Canadá, Nueva Zelanda, Reino Unido y EE. UU.) y ECHELON surveillance network que había evolucionado dentro de un sistema global capaz de barrer cantidades masivas de comunicaciones privadas y comerciales, incluyendo llamadas telefónicas, facsímiles, mensajes de correo electrónico y otros tráficos de datos, utilizando satélites y redes de telefonía¹¹.

Para entender la importancia de esa transformación, considero necesaria una breve reseña sobre la naturaleza de la inteligencia, desde una perspectiva más académica; lo que permite en el siguiente apartado comprender por qué A. Cadogan, subsecretario de Asuntos Exteriores (1938-1946) del Reino Unido, y antes (1933-1936) embajador en China, consideró la inteligencia como la “dimensión perdida de la historia diplomática” (Davies y Gustafson, 2013, p. 5).

11 Por supuesto hay otros programas informáticos como PRISM, Tempora, MUSCULAR, STATEROOM que son operados por distintas agencias de inteligencia. Por otra parte, ECHELON (un código usado para detectar señales e interceptar comunicaciones, como parte de la denominada “inteligencia de señales”, y considerado la red de espionaje más grande del mundo) evolucionó del ámbito militar/diplomático hasta llegar a ser un sistema global para dar seguimiento a las comunicaciones privadas y comerciales.

El análisis de inteligencia como disciplina surge a partir de los planteamientos de S. Kent en 1949 con el libro *Strategic Intelligence for American Foreign Policy* y en 1955 con su artículo *The Need For an Intelligence Literature*, siendo director de la CIA, quien continúa como un referente; aunque también persiste la literatura (más conocida por la opinión pública) sobre las actividades de inteligencia y particularmente el espionaje (al estilo de la época más cruda de la GF) y que busca, como anotan J. Bruce y R. George (2008, p. 1), “exponer sensacionales operaciones de inteligencia para excitar o enfurecer al público”. Antes de 1960 la inteligencia fue considerada solo como aquella ejecutada por operaciones encubiertas y vinculada con políticas de seguridad en un sentido restrictivo, limitada –en gran medida– a la idea del espionaje, por lo que no tenía sentido pensar en los estudios de inteligencia y menos en su entendimiento académico (Davies y Gustafson, 2013, p. 3). Con ese desarrollo llegó a convertirse en un subcampo de r. i., contribuyendo a mejorar el estudio de la seguridad internacional, al comprender el rol de la inteligencia en la formulación de las políticas públicas (Tanase, s/f, p. 978).

El análisis es “la parte pensante del proceso de inteligencia”. En el caso del agente diplomático, J. Bruce y R. George (2008, p. 2) consideran que este requiere combinar las habilidades y destrezas de historiadores, periodistas, metodólogos, archivistas y escépticos, pues debería contar, al menos, con las siguientes habilidades:

- i. Dominar asuntos relacionados con las políticas del país;
- ii. Entender la organización sistemática de la información y valoración de datos;
- iii. Contar con rigor científico para generar y probar hipótesis;
- iv. Entender la particularidad de los métodos de recolección con fines de inteligencia;
- v. Reconocer los sesgos y otras influencias cognitivas sobre el análisis;
- vi. Tener mente abierta ante las posiciones contrarias; y
- vii. Poseer autoconfianza para admitir y aprender de los errores analíticos.

Tales requerimientos son necesarios para las tareas que realizan los agentes de inteligencia (sean diplomáticos o especializados), pues se debe tener en cuenta el trasfondo cultural y el origen del Estado-Nación (en donde radica la conducta de la agencia estatal) y el hecho de que dos entidades de inteligencia con similares deberes y objetivos no actuarán de la misma forma, pues no son parte de una situación de isomorfos (Davies y Gustafson, 2013, p. 9). De esta forma el uso de recursos tecnológicos, por sí solos, no es garantía de un buen resultado del análisis de inteligencia;

aunque sin duda los avances en informática, tales como sistemas complejos de interpretación y análisis (por ejemplo, ANTHROPAC, ANALYST NOTEBOOK or CRIMELINK, para citar algunos), han hecho una contribución significativa para evitar que los tomadores de decisiones tengan que leer grandes textos con información detallada y a partir de ello generar sus conclusiones (Patton, 2010, p. 34). La contextualización y la creciente mediatización de los procesos, particularmente los diplomáticos, demanda una más clara comprensión de la cultura y sus efectos sobre las normas, instituciones, decisiones y acciones. Por ello cabe citar a P. Davies y K. Gustafson (2010, p. 288) cuando anotan:

La cultura nos dice menos lo que la gente va a hacer que la forma en que se van haciendo. Las creencias, conceptos, valores y normas son, en el último análisis, la caja de herramientas para ayudar a los seres humanos a navegar esta vida individual y colectivamente. En este sentido, aquellos que tratan y asignan explicaciones culturales contra recuentos “materialistas, realistas”, o “estructurales” fundamentalmente han malentendido no solo el rol explicativo y el valor de los enfoques culturales, sino también los verdaderos procesos a través de los cuales los factores “realista”, “estructural” y “materialista” juegan en las instituciones, decisiones y acciones.

La inteligencia exterior resulta fundamental para los actores estatales, pues les permite tomar decisiones y contribuir a la estrategia nacional; pero también facilita el compromiso de los escenarios en que deben actuar sus agentes (diplomáticos, soldados y especialistas en inteligencia), así como la información que deben transmitir a las autoridades y poblaciones extranjeras.

2.3. El rol de la diplomacia en materia de inteligencia

En los dos apartados anteriores se han establecido algunas vinculaciones entre los campos de diplomacia e inteligencia, fundamentales en los esfuerzos que realizan los Estados para sobrevivir en un sistema anárquico y lograr alcanzar sus intereses nacionales, planteados en las dos políticas claves que tienen, exterior y defensa, con los dos recursos básicos, diplomacia y fuerza armada. Lo anterior es ejecutado a través dos agentes con características particulares: el diplomático y el soldado.

Como ello no puede ser observado desligado del trasfondo, del contexto y del entorno¹² es necesario tener en cuenta la vinculación entre la diplomacia y la inteligencia, por una parte, y entre estos y los otros ámbitos de

12 Para los efectos, se entiende por trasfondo aquellos aspectos, hechos, procesos y fenómenos que están más allá del espacio inmediato de una situación o acontecimiento y que le sirve de referente, al mismo tiempo que condiciona las acciones e interacciones de los agentes. Por contexto, se entienden aquellos aspectos, expresados en principios, valores, normas y expresiones lingüísticas, de naturaleza simbólica o abstracta, resultantes de la construcción social que rodea cierto acontecimiento, situación o proceso, tanto recientes como antiguos, que pueden ser políticos, económicos, sociales, jurídicos, culturales, históricos y de otra naturaleza. Finalmente, el entorno consiste en el ambiente, sobre todo material, que rodea un acontecimiento o proceso e influye, condicionando directa o indirectamente la dinámica y naturaleza del acontecimiento.

acción y actores estatales y no estatales que intervienen en el juego de poder que tiene lugar en el sistema internacional y repercute en lo doméstico y, sobre todo, en la toma de decisiones sobre políticas públicas, planes, acciones y estrategias del Estado y de otros actores dentro del espacio territorial estatal.

En la segunda mitad del siglo XX, por la naturaleza del sistema internacional y la dinámica bipolar político-ideológica-militar de la GF, la inteligencia fue considerada como el factor desaparecido, o al menos depreciado, del estudio de las r. i. y, particularmente, de la gestión diplomática. Se llegó a considerar que no había relación entre la inteligencia y la diplomacia, puesto que aquella era un dominio exclusivo del espía y su contribución iba, casi exclusivamente, dirigida al ámbito militar. Esto cambió tras el fin de la GF, pues se acabaron una serie de estereotipos y la ruptura de las tensiones a lo largo del eje Washington-Moscú. Así llegó a ser clara, sobre todo para algunos historiadores diplomáticos, la relevancia de la inteligencia exterior y sus efectos sobre la formulación de políticas públicas, particularmente las ya citadas, exterior y defensa.

Lo anterior no quiere decir que en algún momento se rompiera o extinguiera la vinculación entre diplomacia e inteligencia; por el contrario, las revelaciones de WikiLeaks y E. Snowden evidenciaron que los Estados continúan usando la vigilancia y el seguimiento de las acciones de los otros, tanto aliados como adversarios (Bjola, 2014, p. 86). Incluso la diplomacia secreta se mantiene como un recurso en el proceso diplomático; sobre todo cuando se trata de complejas negociaciones de paz, normalización de relaciones entre antiguos adversarios, prevenir las escaladas peligrosas, incrementar la estatura de los Estados pequeños, como lo destaca C. Bjola (2014). Por supuesto que no en todos los casos resulta positivo su uso, pues tiende a generar desconfianza mutua, vulnera las situaciones o escenarios precarios, es contraria a las normas fundamentales y principios del gobierno democrático y, en general, resulta impráctica (Bjola 2014).

Además la diplomacia secreta resulta cada vez más difícil de poner en práctica por el desarrollo de las TIC y la creciente demanda por transparencia y responsabilidad; por ello tuvo su época de oro cuando la comunicación diplomática era lenta, fragmentada e incierta, de ahí que C. Bjola (2014) afirma que hoy “no solo los diplomáticos están constantemente forzados a reaccionar al ciclo de noticias 24/7, sino que cada vez más se encuentran en la situación de competir por la atención pública en un ambiente saturados de medios de prensa”. Por eso resulta válido afirmar que las TIC provocan y promueven inestabilidad, riesgo e incertidumbre sobre los asuntos internacionales.

Respecto a las funciones del agente diplomático en materia de inteligencia cabe citar a H. Bull (1995, pp. 164-5) cuando anota que los diplomáticos “han jugado un rol importante en la recopilación de inteligencia, y los in-



tereses recíprocos de los Estados en permitir acceder a información sobre una base selectiva, en ninguna parte es mejor ilustrada que en la institución del agregado militar”.

Precisamente por esa función, los agentes diplomáticos son especialistas en comunicación precisa y certera, y son más que simples mensajeros o heraldos; asumen una posición más compleja que la del agente de inteligencia, pues “están equipados no simplemente para entregar un mensaje, sino para juzgar el lenguaje en el cual este debería ser presentado” (Bull, 1995, p. 173). Ello ha dado lugar al denominado “lenguaje diplomático”, que sirve para minimizar los malentendidos y les permite moverse en distintos círculos en el país en donde están acreditados, a diferencia del espía o de otros agentes de inteligencia.

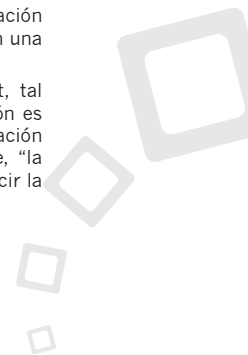
Las fuentes para obtener información que utiliza el diplomático son variadas, como se dijo en el apartado anterior; destacan fuentes diplomáticas oficiales, la prensa, académicos, escritores y público en general (producto de la diplomacia pública), apoyándose en distintos recursos tecnológicos. Ello hace que los medios de comunicación tengan cada vez más un papel clave en la comprensión de los fenómenos, lo cual está generando que la mediatización sea un metaproceso (Hepp, 2011), que incide en las percepciones, construcciones y entendimientos intersubjetivos entre los diversos actores. Por ello, los medios de comunicación son parte integral del quehacer diario y su penetración en todos los aspectos de la sociedad repercute directamente en los procesos sociohistóricos, generando una mediatización creciente¹³, que se ha complementado con la digitalización (Huxley, 2014, p. 2)¹⁴.

Ahora bien, como advierte H. Bull (1995, p. 174), el diplomático “es excepcionalmente habilidoso en reunir una particular clase de información, que es esencial a la conducta de las r. i. Es la información acerca de las visiones y políticas del liderazgo político de un país, ahora y en el futuro cercano”. En ese sentido, el diplomático es en gran medida un estratega.

Este debe tener en cuenta que el escenario con que se enfrenta el tomador de decisiones tiene un alto grado de incertidumbre y se torna más complejo porque el “terreno diplomático” no puede delimitarse, y en la esfera de acción figuran todos los actores susceptibles de intervenir en caso de un conflicto armado (Aron, 1985, p. 35), por ello:

13 Mediatización alude a la importancia que tienen los medios de prensa en la sociedad, lo cual se enmarca en la institucionalidad del país. Ella es parte de los metaprosesos, incluidos la globalización y la individualización, que contribuyen a ordenar las interacciones entre los distintos actores en una sociedad (Huxley, 2014).

14 El concepto de digital está relacionado con todo aquello que es factible gracias a internet, tal como teléfonos móviles y tecnologías de comunicación e información. Por ello la digitalización es “un proceso holístico que afecta la sociedad en todas sus partes”; mientras que “la digitalización es un proceso holístico que penetra todos los aspectos y actores en la sociedad”; por ende, “la mediatización como la globalización afecta los diferentes contextos en distintas formas”, es decir la digitalización tiene una amplia cualidad transformadora (Huxley, 2014, p. 4).



Cooperativa y competitiva, la conducción de la política extranjera es además, por naturaleza, de carácter aventurado. El diplomático y el estratega actúan, es decir, se deciden, en un determinado sentido, antes de haber reunido todos los conocimientos deseables y antes de haber adquirido una certidumbre. Su acción se basa en probabilidades. No sería razonable si rechazase el riesgo, mientras que sí lo es en la medida en que lo calcula. Pero nunca se eliminará la incertidumbre que surge de la imprevisibilidad de las reacciones humanas... del secreto del que se rodean los Estados y de la imposibilidad de saberlo todo antes de comprometerse en la acción (Aron, 1985, pp. 35-6).

Aunque se deben tener en cuenta las debilidades del agente diplomático en su trabajo de inteligencia, lo que conduce a que los Estados también recurran a los agentes de inteligencia profesionales y a otras fuentes, para lograr obtener la información más confiable y adoptar las mejores políticas públicas. Como señalé antes, la información debe considerar el trasfondo, el contexto y el entorno, por lo que el diplomático junto con su conocimiento sobre la política exterior del país receptor, de su cultura y de las acciones de contrainteligencia que realiza el gobierno, requiere ir más allá y adquirir una visión panorámica, pues el limitarse a su campo de acción específico es un conocimiento valioso, pero no suficiente, porque:

Tal conocimiento por sí mismo puede ser engañoso. Los oficiales exteriores necesitan suplementarlo con el entendimiento de una sociedad extranjera en su conjunto, como distinta de los elementos políticos rectores, y con el conocimiento de las continuidades básicas y las tendencias de largo plazo, como distintas de las valoraciones de la actual escena. De estas últimas clases de conocimiento, los diplomáticos profesionales no son la mejor fuente. Pero la conducta día a día de los negocios internacionales depende de la información y el consejo acerca de las personalidades en un gobierno extranjero, las fluctuaciones de sus fortunas políticas, las combinaciones y rivalidades entre ellos, y esto es lo que los profesionales diplomáticos a veces mejor pueden proveer (Bull, 1995, p. 175).

Por ello es que se considera que la tarea diplomática se torna cada vez más compleja, sobre todo porque debe observar a un mayor número de actores, individuales y colectivos, administrar y analizar un mayor volumen de información, reconociendo el carácter cada vez más difuso del poder, atender y entender la dinámica de los distintos ámbitos del quehacer diario, al mismo tiempo que hace un buen escrutinio y análisis de la información de las distintas fuentes, para cumplir con los requerimientos de una buena inteligencia (Bolewski, 2007, p. 22). A ello se suma el gran desafío que enfrenta hoy para garantizar la confidencialidad de la información que transmite, lo cual forma parte del secreto diplomático.

3. El secreto diplomático en la era de la globalización

Como se señaló en la sección 1, las transformaciones en el sistema internacional y en los niveles de acción de las últimas dos décadas, sumadas a las consecuencias de la globalización –que aumentaron de manera significativa tras el fin de la GF– han cuestionado muchas de las premisas e instituciones básicas de las r. i., particularmente la diplomacia. Mientras que, como se mencionó en la sección anterior, las TIC se han constituido en un factor condicionante y hasta determinante en el quehacer de los agentes estatales, en gran medida porque “los cambios en la velocidad, la diversidad del volumen, la naturaleza y accesibilidad de la información, también como la forma en que esta es intercambiada, ha contribuido a una variedad de fenómenos emergentes y en evolución” (Kalathil, 2013, p. 3). Por eso se ha hecho referencia aquí a los cambios en la gestión diplomática y en la inteligencia exterior.

En el caso de la diplomacia, no solo por esas variaciones, sino por las ya citadas revelaciones de WikiLeaks y E. Snowden¹⁵ –sin olvidar las reacciones de algunos gobiernos aliados de EE. UU., particularmente los de Reino Unido y Alemania, seguidos por Brasil–, se han tenido que revisar algunas prácticas (aunque con distintas reacciones por parte de los diferentes gobiernos [Davies, 2014, p. 7]); pero quizás en donde se presentan los mayores retos y desafíos es en materia del secreto diplomático. Una cuestión que está garantizada por el derecho internacional. De ahí que se hayan generado muchos cuestionamientos sobre el futuro de la gestión diplomática y su confidencialidad. Al respecto J. Stancil (2010) señala:

Una diplomacia más abierta no significará que las transcripciones de todas las reuniones tendrían que ser publicadas, o que las negociaciones a puerta cerrada nunca podrían tener lugar. Hay un terreno medio sensible en algún lugar entre la cultura del secreto, que domina ahora, y la clase de vertido indiscriminado que parece ser el objetivo de Julian Assange y WikiLeaks. Por ejemplo, las discusiones francas y el “diálogo privado honesto” que perdura a través del tiempo entre los líderes políticos, lobistas, empleados, expertos, abogados y otros ciudadanos en el Capitolio, y hay una clase de suave confidencialidad que cubre muchas estas interacciones. Pero esa información también puede ser expuesta legalmente. La opción por defecto sería para el gobierno conducir sus negocios en asuntos exteriores de acuerdo con ese mismo modelo, implementando la discreción estrictamente solo en un pequeño margen muy estrecho, áreas bien definidas en donde es absolutamente necesaria por seguridad o la privacidad de un individuo.

15 Si bien ambos casos generan, como ya se indicó, reacciones y críticas por distintos gobiernos, fue el de Snowden el que provocó mayor impacto y condujo a investigaciones sobre el quehacer de la comunidad de inteligencia (Davies, 2014).

Frente a esos argumentos aparece la tesis del “derecho a conocer” que está relacionada con la transparencia y el acceso a la información, que han llamado la atención de gobiernos, grupos de interés y de la ciudadanía en general. En ese sentido A. Florini (2014, p. 1) señala:

Es también una guerra de ideas acerca de para qué es buena la transparencia y cuando el secreto puede servir mejor al interés público. Esto no es un debate trivial o arcano. Los acuerdos a favor y en contra de la transparencia reflejan los temas fundamentales acerca de la naturaleza de la democracia, la buena gobernabilidad, la eficiencia económica y la justicia social, en los niveles oscilando de las villas a las instituciones globales.

El debate está encapsulado en parte en palabras en conflicto: “transparencia” y “el derecho a conocer” versus “privacidad” y “seguridad nacional”.

El tema no es nuevo. A mediados de la década de 1970 M. Halperin y D. Hoffman (1976) lo plantearon, considerando que en el caso de EE. UU. “con la creciente atención, y la conducta presidencial, la diplomacia y la política de defensa, la ‘seguridad nacional’ ha llegado a estar bajo un amplio manto que hace que la política pública realmente sea hecha en privado”, pues se argumenta que la total revelación “amenazaría las actividades diplomáticas, militares y de inteligencia encubierta” (Halperin y Hoffman, 1976, p. 132). Por eso, en 1919 el entonces presidente de EE. UU., Woodrow Wilson, propuso poner fin a la diplomacia secreta, pero tras el fin de la IIGM los fundadores de la mayoría de las organizaciones intergubernamentales reconocieron la necesidad de conservar la discrecionalidad y el secreto en algunas actividades de esas entidades. Hasta se llegó a hablar del “vicio de la publicidad” en la diplomacia; e incluso la Corte Suprema de EE. UU. expresó, en decisión de 1936, que “la naturaleza de las transacciones con las naciones extranjeras, además, requiere precaución y unidad de diseño, y su éxito frecuentemente depende del secreto y el envío” (citado en Blanton, 2014, p. 249).

En algunos momentos el secreto diplomático ha sido utilizado en extremo, como lo estableció el Departamento de Estado en 1999, cuando advirtió que “la confidencialidad diplomática prevalece... aun con respecto a información que puede parecer inocua” (Blanton, 2014, p. 250). Ese argumento se ampara en convenciones como la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas (CVRD) de 1961 y la Convención sobre Privilegios e Inmunidades de la ONU de 1946.

La CVRD, si bien no utiliza el concepto específico de secreto diplomático (Duquet y Wouters, 2015, p. 5), en su artículo 27 establece que:

El Estado receptor permitirá y protegerá la libre comunicación de la misión para todos los fines oficiales. Para comunicarse con el gobierno y con las demás misiones y consulados del Estado acreditante, dondequiera que se radiquen, la misión podrá emplear todos los medios de comunicación adecuados, entre ellos los correos diplomáticos y los mensajes en clave o en cifra. Sin embargo, únicamente con el consentimiento del Estado receptor podrá la misión instalar y utilizar una emisora de radio.

Y el parágrafo 2 del mismo artículo agrega que: “La correspondencia oficial de la misión es inviolable. Por correspondencia oficial se entiende toda correspondencia concerniente a la misión y a sus funciones”; ello incluye la valija diplomática (par. 3); y agrega (par. 5) por lo que “el correo diplomático, que debe llevar consigo un documento oficial en el que conste su condición de tal y el número de bultos que constituyan la valija, estará protegido, en el desempeño de sus funciones, por el Estado receptor”, gozando de inviolabilidad personal. Y aunque la valija no viaje acompañada de un “correo diplomático” mantendrá ese carácter de inviolabilidad, como lo indica el parágrafo 7:

La valija diplomática podrá ser confiada al comandante de una aeronave comercial que haya de aterrizar en un aeropuerto de entrada autorizado. El comandante deberá llevar consigo un documento oficial en el que conste el número de bultos que constituyan la valija, pero no podrá ser considerado como correo diplomático. La misión podrá enviar a uno de sus miembros, a tomar posesión directa y libremente de la valija diplomática de manos del comandante de la aeronave.

Asimismo (art. 26), garantiza “a todos los miembros de la misión la libertad de circulación y de tránsito por su territorio”, y también advierte (art. 29) que el agente diplomático es inviolable. Ello lleva a S. Duquet y J. Wouters (2015, p. 7) a afirmar que “una de las premisas de la Convención de Viena es facilitar y proteger la comunicación interestatal, incluyendo su carácter secreto”.

Por su parte, la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963 extiende ese carácter de inviolabilidad a los locales, archivos y documentos consulares, en estos dos últimos casos sin importar el lugar en donde se encuentren (art. 31 y 33). Se entiende por “archivos consulares” toda la documentación, correspondencia, libros, grabaciones, y registros de un consulado (art. 11). Se considera, por extensión, que un concepto similar se aplica en el caso de las misiones diplomáticas, pudiéndose aludir a “archivos diplomáticos” que tendrán el mismo carácter de inviolabilidad que los consulares.

Si se revisa la historia diplomática reciente, se comprobará que el secreto diplomático ha cumplido un importante papel, sobre todo en negociaciones sobre temas sensibles; ha contribuido a garantizar la seguridad de los negociadores y ha permitido avanzar más rápido en la búsqueda de soluciones a situaciones de crisis (Faris, 2013, p. 37). Para Denza (citado por Duquet y Wouters, 2015, p. 7), la inviolabilidad de los documentos, la confiabilidad, la discrecionalidad y la libertad de las comunicaciones diplomáticas son “los más importantes de todos los privilegios e inmunidades acordadas bajo la ley diplomática internacional”, pues le garantizan al agente diplomático el espacio de maniobra necesario para cumplir con sus responsabilidades como representante del Estado que lo acredita.

Lo cierto es que la edad de oro del secreto diplomático y la diplomacia discreta ha finalizado, con la llegada de los medios de comunicación social –incluidos redes como Facebook y Twitter–, dando paso a la “edad del reparto”, porque hoy “el ciudadano ordinario gasta horas cada día leyendo, anotando y creando críticas a las políticas del gobierno y entonces comparte sus pensamientos con las redes sociales en línea” (Faris, 2013, p. 37). Sin embargo, ello no quiere decir que haya desaparecido, y menos que convenga que desaparezca el secreto diplomático, pues ello incrementaría la vulnerabilidad de los Estados en términos de su seguridad y defensa. (Estas ya se han debilitado bastante por los problemas de ejercicio del poder mencionados en la primera sección).

Ahora bien, es necesario considerar que la vigencia de esa libertad y confidencialidad de las comunicaciones diplomáticas no debe conducir, por una parte, al regreso de la diplomacia secreta que precedió a la IGM; pero tampoco, por otra, puede generar un “velo de invisibilidad” sobre la gestión del agente diplomático, que impida garantizar la transparencia que debe caracterizar la acción gubernamental. Debe lograrse un equilibrio entre las necesidades que tienen la diplomacia, el buen gobierno, el acceso a la información por parte de la ciudadanía, la existencia de varias capas de gobernabilidad y las características de la gobernanza a inicios del presente siglo. En ese sentido cabe citar a S. Duquet y J. Wouters (2015, p. 14) cuando anotan:

Los diplomáticos operan, en gran medida, fuera del escrutinio del público, con poca supervisión de los parlamentos. El estatus especial dado a la diplomacia va contra la tendencia del “gobierno abierto”, reconocido en la ley de derechos humanos y las provisiones a través del mundo. En realidad, la mayoría de los tratados de derechos humanos contienen un derecho a buscar, recibir y compartir información e ideas... Estas provisiones son cada vez interpretadas por relevantes cuerpos competentes como protectores de un derecho de acceso a documentos oficiales... Limitaciones sobre el derecho a acceder a documentos oficiales solo son permitidas a fin de proteger ciertos intereses.

Ello conduce a las dos dimensiones que caracterizan el secreto diplomático: sustantiva y procedimental (Gill y Spirling, 2014, p. 1). La primera se refiere al secreto per se, que busca evitar que se produzcan daños a la integridad del Estado, pues se revelarían aspectos claves sobre sus capacidades. Ahora bien, sin duda el difundir información depende de la naturaleza del tema; por ello los mensajes diplomáticos se clasifican en tres categorías: ultra secreto (*top-secret*), secreto y confidencial; a las anteriores se suman todos aquellos mensajes no clasificados. Así por ejemplo: “la comunicación diplomática concerniente a ‘asuntos gubernamentales internos’ o ‘controles de armas’ es mucho más probable que se guarde del público mucho más que los cables que tratan sobre ‘expansión comercial’ o ‘viajes’” (Gill y Spirling, 2014, p. 4).

La segunda dimensión hace referencia a la forma en que se obtiene y se difunde la información, pero también es la que determina qué debe ser conservado como secreto y qué puede ser dado a conocer al público, independientemente del área temática. Así, lo que se preserva de la opinión pública es lo que el agente diplomático obtiene de fuentes oficiales y aquello que recibe en forma confidencial (Gill y Spirling, 2014, p. 5). Por consiguiente, a partir de su definición:

La información privada de los líderes, obtenida o transmitida por sus diplomáticos, no suele estar disponible para los observadores. Esto es con mayor razón el caso de la información que el Estado considera como sensible: esta puede nunca ser liberada en razón de que al hacerlo se podría perjudicar el interés nacional, poniendo en peligro a sus ciudadanos o más cínicamente, porque podría permitir desafíos populares a la élite que controla la política exterior (Gill y Spirling, 2014, p. 5).

En definitiva, como lo advirtió H. Clinton (2011), respecto a la libertad de opinión en el espacio virtual que ofrece internet, se identifican tres grandes desafíos: 1) el balance entre libertad y seguridad, porque “sin seguridad, la libertad es frágil. Sin libertad, la seguridad es opresiva”; 2) la protección en términos de transparencia y confidencialidad que requieren las comunicaciones; y 3) la relación entre libertad de expresión, y la tolerancia y civilidad. Lo anterior no puede perder de vista que la diplomacia moderna está asentada en los conceptos de soberanía –aun con la gran transformación que ha sufrido esta institución internacional– e inmunidad; pero también debe comprender el rol de nuevos actores y nuevas dinámicas (Sharp, 1999, p. 48).

Por la naturaleza de la gestión diplomática y la necesidad de garantizar los intereses nacionales, en un marco de convivencia pacífica mundial, teniendo en cuenta la revolución en las TIC, el secreto diplomático continúa siendo un factor vital de la diplomacia a inicios del siglo XXI. Ello aplica tanto a grandes potencias, como a Estados pequeños; de ahí que en la siguiente sección se hará referencia al caso de Costa Rica.

4. La experiencia costarricense en materia de inteligencia

En la idiosincrasia costarricense y, sobre todo en el consciente colectivo, persiste la idea de que el país no puede adoptar instituciones y prácticas que sean concebidas como típicas del ámbito militar. Por ello no se concibe necesaria la formulación de una política pública de defensa¹⁶. De igual forma, se considera que no es necesario un cuerpo de inteligencia exterior, porque Costa Rica basa su defensa en la vigencia del derecho internacional, en la coexistencia pacífica y en los mecanismos internacionales de seguridad colectiva¹⁷. Asimismo, no existe en el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (MREC) una instancia encargada de inteligencia o de análisis de inteligencia y tampoco los agentes diplomáticos han sido capacitados en estas materias.

De acuerdo con D. Matul y R. Juárez (2015, p. 1), el tema de los servicios de inteligencia en Costa Rica adquiere relevancia hasta en los últimos años, siendo la única entidad que como tal existe en el país la Dirección de Inteligencia y Seguridad (DIS). En realidad, tal interés se fundamenta más en cuestionamientos a esta entidad y su existencia, a lo que se hará referencia más adelante, que a lo propio del trabajo de inteligencia. Por ello, esos dos autores (Matul y Juárez, 2015, p. 1) resumen la situación en el hecho de que:

no solo han puesto en cuestión la existencia de la DIS, sino que además, dejan una serie de dudas sobre sus objetivos, sus métodos de investigación y acceso a los datos, su rol en la seguridad del Estado y, en especial, la identificación sobre para quién (el consumidor de las investigaciones que se realizan) se producen tales análisis.

La DIS fue creada en el marco de la Ley General de Policía, número 7410 de 1994, cuyo artículo 13 establece la “Dirección de Inteligencia y Seguridad Nacional” como un “órgano informativo del Presidente de la República”, estando bajo su mando exclusivo, pero adscrita al Ministerio de la Presidencia. Sus atribuciones son (art. 14):

16 Sobre esta materia véase Murillo (2012), en donde se concluye que “Hoy se reconoce, en teoría y en la práctica, que los recursos diplomáticos y los militares operan tanto en escenarios de paz como de guerra, y que la política exterior y la política de defensa responden –o deben responder– a la gran estrategia del Estado” (pp., 44-5) y “Costa Rica es un buen ejemplo de cómo la separación de políticas, y el argumento de que la defensa solo corresponde a Estados que tienen fuerzas armadas, dificultan el logro de las metas nacionales. Pero también es una muestra de cómo la política exterior requiere de una gran estrategia que la oriente en el largo plazo”.

17 Esta tesis persiste aun cuando tras la ocupación nicaragüense de isla Portillos (extremo norte de isla Calero), el Gobierno comprobó que no podía esperar –a diferencia del periodo de GF– que la comunidad internacional, sobre todo EE. UU., enviara tropas para proteger el país de una intervención armada extranjera.

- detectar, investigar y analizar y comunicar al presidente o al ministro de la presidencia “la información necesaria para prevenir hechos que impliquen riesgo para la independencia o la integridad territorial o pongan en peligro la estabilidad del país y de sus instituciones”;
- coordinar con organizaciones internacionales los asuntos de seguridad externa;
- ejecutar labores de vigilancia en materia de seguridad del Estado y sus bienes; e
- “Informar a las autoridades pertinentes del Poder Judicial, de la amenaza o la comisión de un delito y trabajar coordinadamente con esos cuerpos, para prevenirlo o investigarlo”.

Es evidente que no tiene vinculación alguna con el Servicio Exterior de la República y está más dedicada a asuntos internos que a inteligencia exterior.

La citada ley (art. 15) establece como restricciones de la gestión de la DIS y sus funcionarios:

La Dirección de Inteligencia y Seguridad Nacional no podrá dirigir allanamientos, realizar interrogatorios, emitir citatorios ni participar en detenciones.

Por su especialización técnica y si un caso lo justifica, esa Dirección podrá participar, junto con las autoridades que realizan acciones coercitivas, para brindarles información o colaboración.

No obstante, esa intervención deberá autorizarla el juez respectivo.

Mientras, el artículo 16 establece la confidencialidad de los informes y documentos internos, pudiendo declararse secreto de Estado por resolución presidencial. Esto es regulado por el decreto ejecutivo 32522, que contiene el Reglamento de organización y funcionamiento de la Dirección de Inteligencia y Seguridad Nacional, cuyo artículo 15 alude a la “confidencialidad y reserva” señalando que:

dada la especialidad de sus actividades, los miembros de la Dirección de Inteligencia y Seguridad Nacional deberán mantener en el mayor anonimato posible su identidad e igualmente absoluta reserva sobre la naturaleza de sus funciones, identidad de otros miembros del grupo de trabajo, ubicación de sus instalaciones, tipos de equipo con que se cuente y especialmente detalles y conocimiento que tengan sobre los asuntos que conocen en razón de su cargo, en concordancia con el artículo 12 inciso g) del Reglamento Autónomo de Organización y Servicio de la Presidencia de la República y el Ministerio de la Presidencia o las normas expresas que así lo establezca este reglamento.

Desde su establecimiento, la DIS fue vista más como una agencia de vigilancia política al servicio del gobierno de turno, que como una auténtica agencia de inteligencia. Esa percepción existe por adscribirse al Ministerio de la Presidencia y no como un órgano independiente; por la idea ya citada de que no es necesario para un país sin fuerzas armadas tener una comunidad de inteligencia; y por el escaso conocimiento que existe sobre la materia en el país. Sobre esto último, Matul y Juárez (2015, p. 1) anotan:

La bibliografía en el país es escasa, los estudios y bases de datos sobre las técnicas utilizadas, fuentes de cooperación, tipo de formación que se recibe, métodos para la clasificación de los expedientes, operaciones especiales y, con mayor énfasis, mecanismos de control para evitar abusos de poder en el uso de tales métodos y violaciones a los derechos fundamentales, entre otros temas, no son frecuentes y por tanto, no hay una base documental que facilite el análisis de la institución.

Con el ascenso al poder del presidente Luis G. Solís en mayo de 2014, rompiendo con el denominado bipartidismo que predominó desde 1948 en el país, se cuestionó la función de la DIS, e incluso líderes del Partido Acción Ciudadana, como su fundador Ottón Solís, demandaron su desaparición (Matul y Juárez, 2014). Sin embargo, la actual administración gubernamental consideró necesaria no solo su permanencia, sino su reforma; por ello nombró como su director a una persona de confianza del mandatario, Mariano Figueres. Este defendió la necesidad de una “agencia de inteligencia nacional” que trabaje en materia de “inteligencia estratégica”, pero que no haga “persecución política” (de lo que ha sido acusada en reiteradas ocasiones la entidad a su cargo), sino que se trabaje para contrarrestar las actividades del narcotráfico, las redes de terrorismo y de crimen organizado (Sancho, 2014).

Entre los cuestionamientos que se han hecho a la DIS es que, si bien la constitución y las leyes protegen los derechos humanos y políticos “con demasiada frecuencia, la DIS se ha apartado de esos lineamientos” (Editorial, 2014). Agrega este medio que sus agentes operan en secreto, pero no tienen dedicación exclusiva, como tampoco limitaciones para actuar en todo el territorio del país, ni para “espíar a ciudadanos costarricenses sin cuentas con la justicia”, por lo que “la institución ha probado ser una amenaza para las libertades públicas y los derechos fundamentales”. Por ello cuando el nuevo director asumió advirtió: “No vamos a usar a la DIS para sacarnos clavos entre un Gobierno y otro, entre un partido y otro. Queremos que eso nunca se vuelva a dar”, y agregó “la DIS no es una Policía represiva que detenga a nadie, la DIS es un cuerpo de investigación, de inteligencia del Estado” (Editorial, 2014).

A la fecha se han presentado ocho proyectos de ley para reformar la ley 7410, específicamente en lo concerniente a la DIS; tres de ellos a inicia-

tiva de congresistas (Matul y Juárez, 2014, p. 4). El primero está en el expediente legislativo 17266 del 21 de enero de 2009, presentado por el entonces diputado José Merino, del Frente Amplio, que derogaba la sección 1, “De la Dirección de Seguridad del Estado”, trasladando sus bienes al Ministerio de Seguridad y sus archivos al Ministerio de la Presidencia. El razonamiento es que la DIS ha operado como una “policía política”, que ha desarrollado tramas contra el Ministerio Público y la policía judicial (Organismo de Investigación Judicial); y además varios sectores políticos y populares “durante años denunciaron las actividades de espionaje y persecución de la DIS, no para defender la democracia, sino para perseguir a los opositores al gobierno de turno, o a las personas críticas con un orden que consideran injusto y antidemocrático”.

El segundo es el número 17993 de 28 de febrero de 2011, cuyo propósito es eliminar esta dirección, de manera que desaparezcan todas sus funciones y competencias. Fue propuesto por el entonces diputado del Frente Amplio, José Villalta, repitiendo prácticamente los mismos términos del proyecto inicial. Mientras que el tercer anteproyecto es del 30 de setiembre de 2014, presentado por un grupo de congresistas, siendo una copia del anterior.

La última iniciativa provino del Poder Ejecutivo y está contenida en el proyecto 19346 de 1 de octubre de 2014. En este caso se trata de una reforma de la DIS para transformarla en la Dirección de Inteligencia Estratégica Nacional (DIEN), por lo que establece tres tipos de inteligencia: de Estado, estratégica y prospectiva¹⁸. La necesidad de esa transformación en materia de inteligencia, la administración Solís Rivera (2014-2018) la resume en los siguientes términos:

Inseguridad pública, crimen organizado, corrupción, narcotráfico, cibercrimen, amenazas a la soberanía, gobernabilidad deficitaria con respecto a las expectativas ciudadanas, competencia internacional, riesgo financiero, crisis alimentaria, desempleo, crisis energética, pobreza, son temas presentes en las sociedades modernas. Estas incertidumbres y amenazas pueden ser enfrentadas con mejores estrategias y mayores probabilidades de éxito. Es por ello que se requiere desarrollar una cultura de inteligencia para transformar la incertidumbre en riesgo, diseñar las estrategias para enfrentar los retos y aprovechar las oportunidades.

18 El proyecto define la estrategia de Estado como: “el proceso sistemático de recolección, evaluación y análisis de información, dirigido a los poderes del Estado para la toma de decisiones de carácter preventivo o correctivo, en el ámbito de sus competencias constitucionales”. La inteligencia estratégica la concibe como: “la información completa, segura y oportuna, que responde a los requerimientos del Estado para tener una visión global de los asuntos políticos, económicos y diplomáticos, necesaria para la preparación de políticas y planes en los niveles nacional e internacional, cuyo objetivo es la seguridad del Estado y sus habitantes”. Finalmente, la inteligencia prospectiva es: “el estudio de las posibilidades de ocurrencia en el tiempo por venir, con el objetivo de desarrollar la potencialidad de alertas tempranas, así como las herramientas necesarias que permitan incidir en la construcción del futuro deseado”.

Por eso se hace necesario dar un salto cualitativo en la metodología y los objetivos de creación de inteligencia nacional. Aprovechando las potencialidades de la era de la información se deben crear los mecanismos para la generación de inteligencia estratégica y prospectiva, que ayude a enfrentar los riesgos actuales y posibilite una gobernabilidad acorde a la exigencia ciudadana.

Sin duda lo anterior constituye una radical transformación de la inteligencia en Costa Rica, incorporando el componente de la inteligencia exterior y reconociendo el rol del agente diplomático como parte de lo que denomina inteligencia estratégica. En ese sentido, C. Murillo (2014a) anota:

El punto medular es que todo Estado, tenga o no fuerzas armadas, debe desarrollar la actividad de inteligencia, que resulta clave para su supervivencia. En ese sentido, la inteligencia debe estar al servicio del país, del Gobierno y de la ciudadanía en general, nunca en contra de ellos. Es decir, no debe usarse con fines políticos sino para alcanzar objetivos nacionales.

A lo anterior, este autor (Murillo, 2014a) agrega que “el Servicio Exterior, es decir, los diplomáticos costarricenses acreditados alrededor del mundo, son piezas vitales en materia de inteligencia para países sin instituciones militares permanentes, como Costa Rica”; pues “es indispensable que el Gobierno tenga un aparato de inteligencia. En el mundo transformado del siglo XXI todo Estado debe tener tal estructura, con funciones precisas”.

Sobre este asunto de las funciones de los agentes diplomáticos costarricenses, el Estatuto del Servicio Exterior de la República (ley 3530 de agosto de 1965), deja entrever que aquellos deben realizar una labor de inteligencia en los países en donde son acreditados y garantizar la inviolabilidad de los archivos diplomáticos, con lo que se establece el secreto diplomático; sin embargo, como se indicó antes, no se les capacita en esta materia. Tales aspectos están contenidos en los artículos 34 y 35, que se transcriben en su totalidad a continuación:

Artículo 34.- Son deberes de los agentes diplomáticos y consulares en servicio:

- a) Velar por los intereses y el prestigio de la República;*
- b) Velar por que se respeten y defender, si fuere preciso, los derechos de sus conciudadanos y facilitar, en lo posible, sus actividades lícitas;*
- c) Mantener informado al Ministerio de Relaciones Exteriores acerca de los asuntos internos e internacionales del país donde desempeñen sus funciones, así como del desarrollo de los asuntos confiados a su cuidado;*

d) *Custodiar debidamente los archivos, las propiedades, la clave y los sellos oficiales que se les confíen, aún después de cesar en sus funciones hasta tanto no los entregue a su sucesor o quien el Gobierno le indique;*

e) *Ajustar su vida al rango de la representación de que están investidos y actuar con el decoro que ella requiere;*

f) *Observar celosamente las reglas de etiqueta social de los países en que actúen;*

g) *Cumplir en el desempeño de sus cargos las disposiciones de la Constitución y las leyes de la República y las instrucciones del Ministerio de Relaciones Exteriores.*

Artículo 35.- Queda prohibido a los funcionarios del Servicio Exterior:

a) *Intervenir directa o indirectamente en la política interna de los países donde estén acreditados;*

b) *Aceptar la representación diplomática o consular de otro país sin previa autorización del Ministerio de Relaciones Exteriores;*

c) *Retirar para su uso personal documentos que se hallen en los archivos de la Misión, Consulado o Ministerio, o publicarlos sin autorización del Ministro de Relaciones Exteriores;*

d) *Revelar detalles secretos sobre gestiones o negociaciones que a su Misión o Consulado le hubieren sido confiados;*

e) *Recibir condecoraciones, honores o recompensas de gobiernos extranjeros, sin permiso del Ministerio de Relaciones Exteriores;*

f) *Participar, directa o indirectamente en actividades comerciales, profesionales o industriales en el país donde ejerzan sus funciones;*

g) *Participar en representaciones colectivas ante el Gobierno local, sin autorización del Ministerio de Relaciones Exteriores;*

h) *Residir los funcionarios diplomáticos fuera de la ciudad sede del Gobierno local y establecer los funcionarios consulares sus oficinas fuera de la ciudad que indiquen las letras patentes; e*

i) *Hacer uso indebido de documentos, valijas, sellos oficiales, franquicias aduaneras y postales, correos diplomáticos y de las inmunidades y privilegios propios de sus cargos.*

Sin embargo, de acuerdo con un reporte para el *Informe del Estado de la Nación* (Chacón Araya, 2014), en los reportes de las actividades realizadas por los agentes diplomáticos costarricenses en el periodo mayo 2013-mayo 2014 no aparecen registradas acciones de inteligencia.

Mediante una revisión de noticias en diversos medios de prensa costarricense y en redes sociales, sobre todo en Facebook, se puede determinar que algunos funcionarios diplomáticos hacen manifestaciones de este tipo en las redes sociales y se pueden leer comentarios de diplomáticos externando su criterio personal sobre la situación que se produce en el país en donde están acreditados. Tales comentarios evidencian que utilizan información confidencial o bien que se hace un uso no valorado de la TIC. En el actual gobierno destacan dos casos. Uno es el del embajador en Venezuela, Édgar Picado, por declaraciones en un periódico sobre la situación interna en país en donde estaba acreditado. El funcionario fue destituido. El segundo caso es el de la embajadora designada en Bolivia, que en un mensaje en Twitter hizo críticas de la procuradora general de la República, quien había cuestionado algunas acciones de la administración gubernamental.

En resumen, en Costa Rica no hay claridad sobre las funciones de la comunidad de inteligencia, aunque estén de manera más o menos explícita en la normativa que regula las distintas actividades de entidades que están directamente relacionadas. En ese sentido, es una tarea pendiente por parte del Gobierno, tanto del Poder Ejecutivo como del Legislativo; sin embargo, predominan estereotipos en contra del uso de la inteligencia para la toma de decisiones. Ello conduce a graves filtraciones de información, que resultan perjudiciales para el interés nacional. Por supuesto, no hay que perder de vista que en la gran mayoría de Estados en desarrollo persiste una fragilidad institucional y, en algunos casos, una pendiente tarea de construcción de Estado, lo cual dificulta el apropiado uso de los mecanismos disponibles para alcanzar y defender los intereses nacionales. Esto hace que persista un uso limitado de la diplomacia tradicional.

Algunas consideraciones finales

La aceleración de la globalización tras el fin de la GF, la revolución de las TIC, el empoderamiento de los actores no estatales, los cambios en las capacidades de los Estados y las nuevas dinámicas en el ejercicio del poder, entre otros fenómenos y procesos, han influenciado la construcción de un nuevo orden internacional, que esta vez produce (luego de varios siglos) un sistema internacional con una nueva arquitectura. Ello provocó variaciones en las instituciones claves de las r. i., como es el caso de la diplomacia y la inteligencia exterior. En ambos casos se suman las revelaciones de WikiLeaks y E. Snowden que se producen en el marco de las tesis de buen gobierno, gobierno abierto y la relación entre gobernabilidad y gobernan-

za, agregándose el empoderamiento que ha tenido la ciudadanía, que demanda la vigencia del denominado “derecho a conocer”.

Ello puede hacer pensar que la diplomacia ha adquirido más formalidad frente a la informalidad de algunos procesos políticos internacionales, sobre todo aquellos relacionados con la inteligencia y el servicio exterior. Sin embargo, es evidente que, cada vez más, la diplomacia recurre a mecanismos informales y puede parecer que existe un alto grado de informalización –en este sentido algunos sectores estadounidenses, por ejemplo, acusan de informalidad el uso que hizo la entonces Secretaria de Estado, Hillary Clinton, de su correo personal para tratar asuntos oficiales–, sobre todo redes sociales y otras vías para superar las dificultades que enfrentan un número significativo de Estados que carecen de recursos suficientes para realizar una apropiada inteligencia.

Por ello, es necesario tener en cuenta en todo momento el contexto y entorno de los procesos y metaprocesos domésticos, transfronterizos y globales, políticos, económicos, sociales, jurídicos y estratégicos, propios de este “mundo transformado”, por una parte, y del trasfondo cultural, condicionado por la mediatización y digitalización de las interacciones, por otra; se completa el panorama para poder analizar la relación entre diplomacia e inteligencia y los problemas que enfrenta hoy el secreto diplomático. Este es un componente clave en la consecución del interés nacional y en la definición de las dos políticas que definen la conducta exterior de los Estados: políticas exterior y de defensa. Para ello la diplomacia y la inteligencia, con todos los cambios que ha tenido en las últimas décadas, continúan siendo instrumentos claves.

Como se reseñó en la sección 2, la diplomacia está en un complejo proceso de transición, que se inició a principios de la década de 1980 y se aceleró con el fin de la GF y los eventos posteriores al 9-11. Hasta el momento no solo se trata de nuevos requerimientos para los agentes diplomáticos, sino de la aparición de nuevas formas de diplomacia. Así ahora se habla, entre otras, de diplomacia pública, digital, integradora y de cumbres. Sin embargo, ello no quiere decir que la versión tradicional ni la moderna hayan desaparecido. Esto constituye un reto para el diplomático, que sin abandonar todas las funciones clásicas debe asumir las nuevas. Algunas de ellas se convierten en grandes desafíos, como ocurre con las noticias 24/7 y el manejo de las redes sociales –en donde convergen y hasta se confunden los ámbitos profesional y personal–. Por consiguiente, el agente diplomático se enfrenta a la decisión de mantener las funciones que han caracterizado por siglos a la institución, al mismo tiempo que suma las nuevas, conservando su habilidad para lograr el balance apropiado entre la confidencialidad y discrecionalidad de sus actividades, y las demandas de transparencia y acceso a la información por parte de la ciudadanía.

En el caso de la inteligencia exterior, es más evidente que la “época romántica” de los espías terminó hace varias décadas, no solo por los cambios en el sistema internacional y en el uso de las TIC para que los agentes realicen sus tareas y análisis; sino por los ajustes en la normativa internacional, la creciente relación directa entre jefes de Estado y de Gobierno, y los diversos efectos de la globalización. Frente a ello, la comunidad de inteligencia enfrenta el desafío de la transparencia, sin incrementar la vulnerabilidad y sin dejar de cumplir su rol de proveer información suficiente y fiable a los decisores. Es decir, enfrenta un dilema similar al del agente diplomático.

En su función de inteligencia, tanto el diplomático como el agente profesional, requieren de discrecionalidad, por ello para la diplomacia el secreto diplomático es el recurso básico, que junto con su inmunidad, le permite cumplir con sus compromisos en la implementación de la política exterior y en la retroalimentación y provisión de información para la toma de decisiones, y para la formulación de esa política y el diseño de la estrategia nacional. La cuestión es que ese secreto enfrenta serios obstáculos y desafíos, tanto por la dificultad para garantizar la confiabilidad de los canales de comunicación, como para evitar filtraciones por el uso de redes sociales y algunas tecnologías para la recolección de información y su análisis.

Aun en el mundo transformado de inicios del siglo XXI, el secreto diplomático debe mantener su vigencia. Por ello los gobiernos deben buscar canales de comunicación seguros. En el caso de las grandes potencias, esto los obliga a tener sus propios satélites y a desarrollar sus propios mecanismos de encriptación de los mensajes; lo cual no es viable en la gran mayoría de los casos de Estados intermedios y pequeños.

A lo anterior se suma, como evidencia el caso de Costa Rica, el limitado conocimiento y los estereotipos que existen acerca de la función de inteligencia, y su aporte a la seguridad y defensa del país. No por tratarse de un país pequeño o de uno sin fuerzas armadas permanentes, debe abandonarse el trabajo de inteligencia y el aporte de los agentes diplomáticos a la provisión de información para la toma de decisiones y la formulación de políticas públicas.

Sin duda, el tema observado en este artículo requiere de mayor análisis y de una comparación de las experiencias recientes de varios países, al menos de la región; sin embargo, estimo que los aspectos identificados y las consideraciones generales permiten a las autoridades correspondientes revisar la situación que enfrentan sus gobiernos y sus agentes diplomáticos en materia de inteligencia exterior.

Bibliografía

1. Aron, R. (1985). Paz y guerra entre las naciones. Madrid: Alianza Editorial.
2. Barbé, E. (2014). Introducción: cambio en el sistema internacional, adversidad para la UE. Revista CIDOB d'AfersInternacionals, (108), 7-21. Disponible en: <http://www.cidob.org>
3. Barnett, M., y Duvall, R. (2005). Power in Global Governance. En M. Barnett y R. Duvall (Eds.), Power in Global Governance (pp. 1-32). New York: Cambridge UP
4. Berridge, G., y James, A. (2001). A Dictionary of Diplomacy. New York; Palgrave.
5. Bjola, C. (2014). The Ethics of Secret Diplomacy: a contextual approach. Journal of Global Ethics, 10(1): 85-100.
6. Bjola, C. (2015). Introduction. Making Sense of Digital Diplomacy. En C. Bjola y M. Holmes (Eds.) Digital Diplomacy: Theory and Practice (pp. 1-9). New York: Routledge.
7. Blanton, T. (2014). The Struggle for Openness in the International Financial Institutions. En R. Chadwick, M. Levitt, y D. Shickle (Eds.), The Right to Know and the Right. Transparency for an Open World (pp. 243-278). New York: Columbia UP.
8. Bolewski, W. (2007). Diplomacy and International Law in Globalized Relations. Heidelberg: Springer-Verlag.
9. Bronk, C. (2010). Diplomacy Rebooted: Making Digital Statecraft a Reality. Foreign Service Journal, 43-47.
10. Brooks, S., y Wohlforth, W. (2008). World Out of Balance. International Relations and the Challenge of American Primacy. Princeton, NJ: Princeton UP.
11. Bruce, J., y George, R. (2008). Intelligence Analysis. The Emergence of a Discipline. En B. James y R. George (Eds.), Analyzing Intelligence: Origins, Obstacles, and Innovations (pp. 1-15). Washington DC: Georgetown UP.
12. Bull, H. (1995). The Anarchical Society. A Study of Order in World Politics. New York: Columbia UP.
13. Caporaso, J. (2000). Changes in the Westphalian Order: Territory, Public Authority, and Sovereignty. International Studies Review, 2(2), 1-28.
14. Chacón Araya, K. (2014). Vigésimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (2013). San José: Proyecto Estado de la Nación. Recuperado de <http://www.estadonacion.or.cr/>

15. Chernerinsky, E. (2004). *Losing Liberties: Applying a Foreign Intelligence Model to Domestic Law Enforcement*. *UCLA Law Review*, (51), 1619-1643. Recuperado de http://scholarship.law.duke.edu/faculty_scholarship/1136
16. Clinton, H. (2011). *Speech on Internet Freedom*. Recuperado de <https://secretaryclinton.wordpress.com/2011/02/15/secretary-of-state-hillary-clintons-speech-on-internet-freedom/>
17. Davies, P., y Gustafson, K. (2010). *Legacies, Identities, Improvisation, and Innovations of Intelligence*. En P. Davies y G. Gustafson (Eds.), *Intelligence Elsewhere. Spies and Espionage Outside the Anglosphere* (pp. 287-297). Washington DC: Georgetown UP.
18. Davies, P., y Gustafson, K. (2013). *An Agenda for the Comparative Study of Intelligence. Yet Another Missing Dimension*. En P. Davies y G. Gustafson (Eds.), *Intelligence Elsewhere. Spies and Espionage Outside the Anglosphere* (pp. 3-12). Washington DC: Georgetown UP.
19. Davies, S. (Ed.). (2014). *A Crisis of Accountability. A Global Analysis of the Impact of the Snowden Revelations*. Recuperado de <https://citizenlab.org/wp-content/uploads/2014/06/Snowden-final-report-for-publication.pdf>
20. Dizard, W. (2001). *Digital Diplomacy: U.S. Foreign Policy in the Information Age*. Westport, CT: Praeger Publishers.
21. Duquet, S., y Wouters, J. (2015). *Diplomacy, Secrecy and the Law*. Working Paper 151. Leuven, Belgium: Leuven Center for Global Governance Studies/Institute for International Law at KU Leuven.
22. Faris, D. (2013). *From the Age of Secrecy to the Age of Sharing: Social Media, Diplomacy, and Statecraft in the 21st Century*. En S. Kalathil (Ed), *Diplomacy Development and Security in the Information Age* (pp. 35-47). Washington DC: Institute for the Study of Diplomacy, Georgetown University.
23. Fein, B. (2007). *Presidential Authority to Gather Foreign Intelligence*. *Presidential Studies Quarterly*, 37(1): 23-36.
24. Florini, A. (2014). *Introduction. The Battle Over Transparency*. En R. Chadwick, M. Levitt, y D. Shickle (Eds.), *The Right to Know. Transparency for an Open World* (pp. 1-16). New York: Columbia UP.
25. Francescutti, P. (2013). *El secreto diplomático después de WikiLeaks. Las relaciones internacionales en una era de filtraciones*. En J. Azcona, J. Torregrossay y M. Re (Eds.), *Guerra y Paz. La sociedad internacional entre el conflicto y la cooperación* (pp. 611-625). Madrid: Dykinson SL.

26. Garthoff, R. (2004). Foreign Intelligence and the Historiography of the Cold War. *Journal of Cold War Studies*, 6(2): 21-56.
27. Gill, M., y Spirling, A. (2014). *Dimensions of Diplomacy. What the Wikileaks Cables can tells us about information and privacy in international relations*. Paper presented to 5th Annual Text as Data Conference, October 10-11, Kellogg School of Management, Northwestern University, Chicago. Recuperado de <http://kellogg.northwestern.edu>
28. Haass, R. (2008). The Age of Non-Polarity. What Will Follow U.S. Dominance. *Foreign Affairs*, 87(3), 44-56.
29. Hall, J., y Paul, T. (1999). Introduction. In T. Paul y J. Hall (Eds.), *International Order and the Future of World Politics* (pp. 1-15). Cambridge, UK: Cambridge UP.
30. Halperin, M., y D. Hoffman. (1976). Secrecy and the Right to Know. *Law and Contemporary Problems*, 40(3): 132-165.
31. Hayden, C. (2013). Social Diplomacy, Public Diplomacy, and Network Power. En S. Kalathil (Ed), *Diplomacy Development and Security in the Information Age* (pp. 17-33). Washington DC: Institute for the Study of Diplomacy, Georgetown University.
32. Heidenrich, J. (2007). The State of Strategic Intelligence. *Studies in Intelligence*, 51(2). Disponible en: <http://www.cia.gov>
33. Hepp, A. (2011). *Mediatization, Media Technologies and the 'Moulding Forces' of the Media*. Paper presented to The International Communication Association's 2011 Virtual Conference, 23 May-10 June. Recuperado de http://www.andreas-hepp.name/hepp_2012.pdf
34. Hocking, B., Melissen, J., Rorand, S., y Sharp, P. (2012). *Futures for Diplomacy. Integrative Diplomacy in the 21st Century*. The Hague: Netherlands Institute of International Relations Clingendael.
35. Hurrell, A. (2009). *On Global Order. Power, Values, and the Constitution of International Society*. New York: Oxford UP.
36. Huxley, A. (2014). *Discovering Digital Diplomacy. The Case of Mediatization in the Ministry for Foreign Affairs of Finland*. Thesis of Master Programme in Social Sciences Digital Media and Society. Uppsala, Sweden: Uppsala Universitet.
37. Jackson, P., y Siegel, D. (2005) Introduction. En P. Jackson y J. Siegel (Eds.), *Intelligence and Statecraft: The Use and Limits of Intelligence in International Society*, (pp. 1-10). Westport, CT: Greenwood Publishing Group.
38. Jazbec, M. (2010). Small States and Diplomacy: An Indispensable, though Much Diversified Relation. *Halduskultuur-Administrative Culture*, 11(1), 66-83.

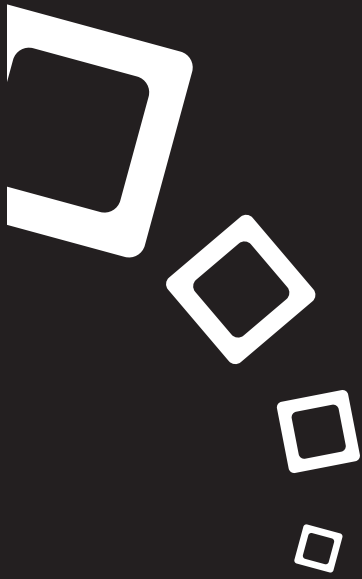
39. Jönsson, C., y Hall, M. (2002). *Communication: An Essential Aspect of Diplomacy*. Prepared for 43rd Annual ISA Convention, New Orleans, LA.
40. Jönsson, C., y Hall, M. (2005). *Essence of Diplomacy*. New York: Palgrave Macmillan.
41. Kahler, M. (2009). Networked Politics. Agency, Power, and Governance. En M. Kahler (Ed.), *Networked Politics. Agency, Power, and Governance* (pp. 1-22). New York: Cornell UP.
42. Kahn, D. (2006). The Rise of Intelligence. *Foreign Affairs*. September/October. Recuperado www.foreignaffairs.com
43. Kalathil, S. (2013). Transparency and Volatility: International Relations in the Information Age. En S. Kalathil (Ed.), *Diplomacy Development and Security in the Information Age* (pp. 3-13). Washington DC: Institute for the Study of Diplomacy, Georgetown University.
44. Keithly, D. (2010). Intelligence Fundamentals. En K. Logan (Ed.), *Homeland Security and Intelligence* (pp. 43-58). Westport, CT: Praeger Security International.
45. Editorial. Confuso planteamiento de la DIS. (2014, 14 de mayo). *La Nación*. Recuperado de http://www.nacion.com/opinion/editorial/Confuso-planteamiento-DIS_0_1414458552.html
46. Legrain, P. (2015, mayo 10). Alemania contra Google. *La Nación*, p. 24A.
47. Maher, K. (2013). The New Westphalian Web. *Foreign Policy*. Recuperado de <http://www.foreignpolicy.com>
48. Matul, D., y Juárez, R. (2014). *Reforma de la Dirección de Inteligencia y Seguridad (DIS). Lineamientos para la construcción de una hoja de ruta*. Serie Perspectivas 6/2014. San José: Friedrich Ebert Stiftung FES America Central.
49. Matul, D., y Juárez, R. (2015). *Los sistemas de inteligencia en Centroamérica: el caso de Costa Rica*. Recuperado de <https://www.academia.edu/>
50. Murillo, C. (2012). Algunas consideraciones sobre política exterior y de defensa. El caso de Costa Rica. *Revista Científica "General José María Córdova"*, 10(10): 27-48.
51. Murillo, C. (2014a, 23 de mayo). Costa Rica y el recurso a la inteligencia. *La Nación*. Recuperado de <http://www.nacion.com/opinion/foros/>
52. Murillo C. (2014b). *Insurgencia no política. La experiencia de Centroamérica y México. Una aproximación preliminar*. Recuperado de <https://www.academia.edu/>

53. Naím, M. (2013). *The End of Power: From Boardrooms to Battlefields and Churches to States, Why Being in Charge Isn't What It Used to Be*. New York: Basic Books.
54. Nye, J. (2004). *Soft Power. The Means to Success in World Politics*. New York; Public Affairs.
55. Nye, J. (2008). *The Powers to Lead*. New York: Oxford UP.
56. Patton, K. (2010). *Sociocultural Intelligence: A New Discipline in Intelligence Studies*. New York: The Continuum International Publishing Group.
57. Rachman, G. (2011). *Zero-Sum Future. American Power in an Age of Anxiety*. New York: Simon y Schuster.
58. Radó, N. (2011). *On WikiLeaks and Diplomacy: Secrecy and Transparency in the Digital Age*. Master Thesis, Central Europe University, Department of International Relations and European Studies. Recuperado de http://www.etd.ceu.hu/2011/rado_nora.pdf
59. Rousseau, R. (2011). From Ancient Greek Diplomacy to Modern Summitry. *The Diplomatic Courier*. Recuperado de www.diplomaticcourier.com
60. Sancho, M. (2014, 16 de setiembre). Mariano Figueres sobre cuestionamientos de Ottón Solís a la DIS: ¿Se acuerda de aquella película "Durmiendo con el enemigo". *Crhoy.com*. Recuperado de <http://www.crhoy.com/mariano-figueres-sobre-cuestionamientos-de-otton-solis-a-la-dis-se-acuerda-de-aquella-pelicula-durmiendo-con-el-enemigo/>
61. Sanders, R. (2008). *The Obsolescent Wall: Foreign Intelligence Surveillance in a Transnational Age*. Paper presented to International Studies Association Annual Conference. New York: International Studies Association.
62. Sassen, S. (2002). Global Cities and Diasporic Networks: Microsites in Global Civil Society. En H. Anheier (Ed.), *Global Civil Society 2002* (217-238). New York: Oxford UP. Recuperado de <http://transnationalism.uchicago.edu/Diasporic%20Network.pdf>
63. Sharp, P. (1999). For Diplomacy: Representation and the Study of International Relations. *International Studies Review*, 1(1), 33-57.
64. Stancil, J. (2010). On WikiLeaks and Government Secrecy. *The Nation*. Recuperado de <http://www.thenation.com/>
65. Taipale, K. (2006/07). Rethinking Foreign Intelligence Surveillance. *World Policy Journal*, Winter, 77-81.
66. Tanase, T. (s/f). *The Study of Intelligence in the Euro-Atlantic Area*. Recuperado de <http://www.upm.ro>

Taylor, P. (1984). *Nonstate Actors in International Politics. From Transregional to Substate Organizations*. Boulder, CO: Westview Press.

Westcott, N. (2008). *Digital Diplomacy: The Impact of the Internet on International Relations*. Research Report 16. Oxford Internet Institute. Recuperado de www.oii.ox.ac.uk/research/publications/RR16.pdf

Zakaria, F. (2008). *The Post-American World*. New York: W. W. Norton y Company.



Inteligencia Estratégica en un mundo globalizado en Latinoamérica: Retos y desafíos en el siglo XXI*

Boris Saavedra

William J. Perry Center for
Hemispheric Defense Studies,
National Defense University,
Washington, D.C
saavedrab@ndu.edu

Recibido: junio 27 de 2015
Aceptado: noviembre 2 de 2015

BIBLID [2225-5648 (2015), 5:2, 75-106]

DOI: [dx.doi.org/10.5377/rpsp.v5i2.2326](https://doi.org/10.5377/rpsp.v5i2.2326)

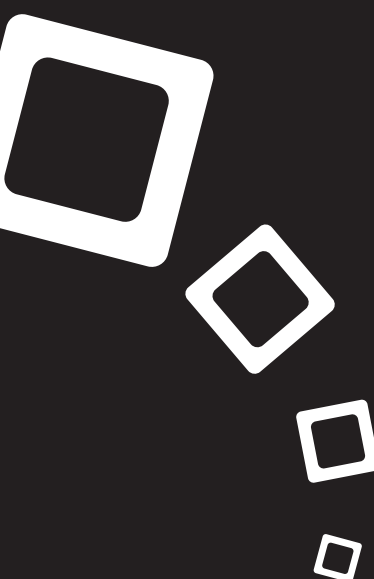
Resumen

La inteligencia en general ha sido catalogada como algo misterioso por las experiencias históricas en Latinoamérica así como por el desconocimiento en general sobre la verdadera esencia de la inteligencia como actividad primordial del Estado. Este trabajo se enfoca en el análisis del papel de la Inteligencia Estratégica como elemento fundamental de la política pública de seguridad y defensa de la nación en Latinoamérica. Los cambios ocurridos en los albores del presente siglo para la recolección y análisis para la producción de inteligencia son fundamentales. El análisis del poder, internet, la tecnología digital, robótica y computadoras inteligentes son responsables de los cambios más acelerados de nuestra historia. La Inteligencia Estratégica requiere una reforma integral de funcionamiento, en cinco aspectos a destacar: 1) Distinción en materia de competencia de los organismos de inteligencia. 2) la dependencia de los organismos de inteligencia. 3) Limitar la asignación de competencias en materia de inteligencia interior. 4) Establecimiento de un órgano de coordinación al máximo nivel del Estado y 5) Controles externos eficaces. Estos aspectos son imprescindibles para un sistema de inteligencia estratégico acorde con las exigencias del presente y futuro.

Palabras clave

Globalización, inteligencia estratégica, espacio cibernético, poder, tecnología digital, internet, robótica, inteligencia artificial.

* Estudio original elaborado para la revista "Policía y Seguridad Pública" en el marco de las gestiones de apoyo académicas internacionales realizadas por el Centro de Investigación Científica (CINC-ANSP)



Strategic Intelligence in a globalized world in Latin America: Challenges in the XXI century*.

Boris Saavedra

William J. Perry Center for
Hemispheric Defense Studies,
National Defense University,
Washington, D.C
saavedrab@ndu.edu

Received: june 27, 2015
Accepted: november 2, 2015

BIBLID [2225-5648 (2015), 5:2, 75-106]

DOI: [dx.doi.org/10.5377/rps.v5i2.2326](https://doi.org/10.5377/rps.v5i2.2326)

Abstract:

In general, intelligence has been classified as something mysterious due to the historical experiences in Latin America and the general ignorance about the true essence of intelligence as a primary activity of the State. This paper focuses on the analysis of the role of strategic intelligence as a fundamental element of public security and defense policy of a nation in Latin America. The changes occurring at the dawn of this century for the collection and analysis of intelligence are critical. The analysis of power, internet, digital technology, robotics and intelligent computers is responsible for the rapid changes of our history. Strategic Intelligence requires a comprehensive operational reform in five points: 1) Distinction as far as competition of intelligence agencies is concerned. 2) The dependence of the intelligence agencies. 3) Limiting the allocation of responsibility for domestic intelligence. 4) Establishing a coordinating body at the highest level of the State and 5) Effective external controls. These aspects are essential for a strategic intelligence system in line with present and future demands.

Key words:

Globalization, strategic intelligence, cyber space, power, digital technology, internet, robotics, artificial intelligence.

* Original study written for the "Police and Public Security" Journal within the framework of the international academic support efforts conducted by the Centro de Investigación Científica (CINC-ANSP)

Introducción

Hablar de los servicios de inteligencia en general (o simplemente “inteligencia”) ha sido catalogado como algo misterioso y confidencial, tanto por las lamentables experiencias históricas en Latinoamérica como por el desconocimiento en general sobre la verdadera esencia de una actividad primordial del Estado en un mundo globalizado. Sin embargo, hoy día la inteligencia es una herramienta de máxima utilidad no solo en el área pública del gobierno sino en el área privada de los negocios. Este trabajo se enfoca en el análisis del papel de la Inteligencia Estratégica como elemento fundamental de la política pública de seguridad y defensa de la nación en Latinoamérica en el siglo XXI.

Entre las razones que llevan a reexaminar la teoría y la práctica para la producción de Inteligencia Estratégica se encuentran los cambios ocurridos a partir de la década de los noventa en el proceso de recolección y análisis, en el tipo de productos requeridos y en los retos que la comunidad ligada a este tema enfrenta en el presente.

La Inteligencia Estratégica comprende diferentes componentes tales como: una misión, una habilidad y una capacidad nacional. Adicionalmente, es también un elemento de política pública y, como todos los elementos de políticas públicas, debe ser discutido inteligentemente por el público en general. Estos debates son necesarios para lograr desarrollar una política eficiente, que pueda satisfacer los requerimientos de la política de seguridad del Estado y las expectativas de los ciudadanos en general.

A mediados del siglo XX el profesor Sherman Kent (2015) de la Universidad de Yale, quien prestó servicios por mucho años en el gobierno de los Estados Unidos, escribió un libro titulado “Strategic Intelligence for American World Policy” en él se describen los principios para el análisis comprensivo de la información que permitan satisfacer las necesidades de los Estados Unidos como potencia mundial en forma eficiente. De esta manera se comienza a utilizar este término para identificar la rama de la inteligencia encargada de elaborar análisis de carácter comprensivo que incluye la evaluación de los potenciales escenarios en el futuro.

La evolución de los servicios de inteligencia y su profesionalización contiene diferentes factores que han dado forma a la estructura y sus responsabilidades. Sin embargo, en Latinoamérica se enmarca dentro de los procesos de adaptación, modernización y transformación del sector de seguridad y defensa en la región en las últimas décadas, a raíz de la llamada Tercera Ola de Democratización a finales de los años setenta del siglo XX (Huntington, 1991). La Inteligencia Estratégica como la conocemos, hoy en día, es el análisis producido en un proceso separado del usado para desarrollar una política. Es la combinación de diferentes

fuentes de información para lograr un análisis que va mucho más allá de una simple descripción de un despliegue militar o un evento político; se amplía en áreas como **el análisis del poder en todas sus manifestaciones, las comunicaciones, el espacio cibernético, y la tecnología en un mundo globalizado e interdependiente.**

En este orden de ideas, la metodología CAPA “Evaluación del Conflicto y Análisis de las Políticas” (Raza, 2015) empleado por el Centro William Perry de Estudios Hemisféricos de Defensa constituye una herramienta fundamental para el análisis de situaciones potenciales que pueden generar conflictos violentos entre grupos políticamente organizados en el ámbito internacional.

En la primera década del siglo XXI, Naim, (2013), en su obra “The End of Power” considera que estamos viviendo la transición del poder en todas sus manifestaciones y que éste se mueve de norte a sur, de este a oeste, de grandes corporaciones a ágiles e incipientes compañías, de gobiernos autoritarios y represivos al individuo en plazas públicas, y en el espacio cibernético. En definitiva el poder en la actualidad es fácil de obtener, difícil de mantener y fácil de perder.

En medio de esta difusión del poder en todas sus expresiones, los medios de comunicación para masas han transformado la vida de las personas y sus relaciones con el entorno, al cambiar sus percepciones sobre la sociedad y la forma que se tiene de relacionarse con sus semejantes. A partir de la creación de la imprenta, la disponibilidad de materiales escritos se multiplicó. En el siglo del telégrafo nacen dos sistemas de comunicación que revolucionan el mundo de la información: el cine y la radio. Sin embargo, la televisión, en solo unos años, supuso la verdadera revolución. Considerado el rey de las comunicaciones, el televisor modificó incluso los hábitos vitales domésticos.

La llegada del Internet y la consideración del espacio cibernético como “Quinto Dominio” por el gobierno de Estados Unidos, es una de las recientes creaciones de la humanidad que no se ha entendido bien. Lo que comenzó como un medio de información y transmisión con computadoras del tamaño de un cuarto en la década de los setenta a un cuarto lleno de computadoras en la actualidad, se ha transformado en un medio omnipresente y de emisión de un sinfín de energía e ideas. A su vez, es intangible y no responde a los cinco sentidos del ser humano, además de estar en constante mutación que crece y se hace más complejo segundo a segundo. Es una fuente de muchas cosas buenas pero con potencial para la maldad. Internet y las redes sociales que operan en el espacio cibernético han cambiado ciertamente el panorama político-mediático. La habilidad y el poder que tiene hoy día el individuo de crear y difundir su propia opinión transmitiéndola al mundo, genera una interacción sin precedentes en la historia de la humanidad.

La combinación de tecnología digital, robótica y computadoras inteligentes es responsable de los cambios más acelerados de nuestra historia. Se están experimentando muchas transformaciones a pasos acelerados, muchas más que en generaciones anteriores; estos cambios se producen por instrumentos que se tienen al alcance de la mano y hacen que se participe mucho más de lo que se podría imaginar. Cada dos días se produce más contenido digital que todo el que fue creado desde el inicio de la civilización hasta el año 2003 (aproximadamente cinco exabytes) y esto solo con dos mil millones de personas de los siete mil millones que integran la población mundial (Schmidt & Cohen, 2013). Con la inclusión global es inimaginable cuántas ideas, creaciones y perspectivas se van a producir y cuál será el impacto en la vida del día a día de las personas. El beneficio colectivo con el intercambio de conocimiento y creatividad crece a una tasa exponencial, en el futuro la tecnología de la información estará en todas partes como la electricidad, será un hecho muy difícil de describir a las nuevas generaciones cómo era la vida antes de este periodo de tecnología digital.

En los últimos diez años los adelantos tecnológicos no tienen precedentes en la historia, ya que han impulsado la gestión del conocimiento a tiempo oportuno en los más altos niveles de la toma de decisiones, no tan solo en el gobierno sino también en el sector privado empresarial. La función de inteligencia como elemento de política pública a nivel nacional y estratégico está experimentando cambios importantes dentro de la sociedad global e interdependiente actual.

El análisis de la Inteligencia Estratégica en los términos descritos en este ensayo requiere contar con una reforma institucional de funcionamiento, caracterizada por cinco aspectos a destacar: 1) Distinción en materia de competencia de los organismos de inteligencia. 2) Establecimiento de la dependencia de estos organismos de inteligencia. 3) Limitada asignación de competencias en materia de inteligencia interior. 4) Establecimiento de un órgano de coordinación bajo dependencia del máximo nivel del Estado y 5) Creación de controles externos eficaces. Estos aspectos son imprescindibles para un sistema de inteligencia estratégico congruente con el régimen democrático representativo de gobierno.

Transición del poder en un mundo globalizado

El mundo hoy día está atravesando un cúmulo de problemas, circunstancias y oportunidades sin precedentes. Nuevos centros de poder e influencia emergen e impactan con cambios continuos en el balance del poder económico, político, social y militar, alterando radicalmente las reglas mediante las cuales las naciones y las instituciones internacionales operan. En la realidad, las naciones del mundo están actualmente más integradas de lo que estaban hace pocas décadas.

La acción de pequeños grupos armados con capacidad para alcanzar sus intereses mientras infligen daños considerables a las fuerzas militares del Estado, es una de las maneras en que el ejercicio del poder a través de la fuerza ha cambiado; así mismo, es cada vez menor la habilidad y voluntad política del Estado de hacer uso de la fuerza a su disposición con gran capacidad de destrucción. Está claro que estos pequeños grupos militarizados no pueden enfrentar las fuerzas militares del Estado en un combate regular. No obstante, estos colectivos son capaces de negar la victoria a las fuerzas gubernamentales mejor preparadas y tecnológicamente más capacitadas, en un conflicto de naturaleza asimétrica. Esto explica los cambios fundamentales en la forma en que el poder opera en la actualidad. Es decir, el poder está transitando del Estado a los actores no estatales, legales e ilegales (empresas de seguridad y defensa y grupos armados al margen de la ley respectivamente)

El caso del autodenominado “Estado Islámico” (ISIS por sus siglas en inglés) constituye el mejor ejemplo de la transición del poder del Estado a las organizaciones criminales no Estado que surge en Irak en el año 2004, adoptando ese nombre dos años después. Al Qaeda e ISIS eran dos organizaciones aliadas entre sí enfrentadas al mundo occidental, pero esta última reniega de Al Qaeda en el año 2014, probando ser más brutal y eficiente al controlar una franja territorial entre Siria e Irak, implantando estructuras de gobierno en los territorios capturados tales como gabinete de gobierno, organizaciones financieras y cuerpos legislativos bajo la interpretación radical de la religión musulmana.

Cuando se trata del despliegue y uso del poder de la fuerza militar que representa la expresión máxima de poder físico del Estado, la política busca persuadir la guerra o la amenaza de guerra a través de la coerción. El poderío militar medido por el tamaño, equipamiento y capacidad tecnológica demuestra ser la idea más compleja de poder. La fuerza militar es un hecho contundente que queda cuando las sutilezas de la diplomacia, la influencia cultural, y el poder blando han fracasado.

Sin embargo, al hablar de poder blando hoy día y de acuerdo con (Nye, 2011), el poder de una nación no es orgánico como un ser humano, con un ciclo de vida predecible, sino que este poder se ejerce a través de tres dimensiones: el poder físico representado por el aparato militar, el poder económico representado por la infraestructura productiva de la nación y, en las relaciones transnacionales donde los actores no Estado juegan un papel muy importante tanto los buenos representados por instituciones privadas financieras y de seguridad, como los malos representados por las organizaciones criminales como Al Qaeda, Boko Haram e ISIS entre otras.

Los grupos armados que operan al margen de la ley se han incrementado en relevancia y efectividad en el conflicto moderno. Estos han puesto en peligro uno de los principios fundamentales que han regido la política y adjudicación del poder en los últimos siglos. De acuerdo con Max Weber (2009) el Estado es una asociación que reclama el monopolio del uso legítimo de la violencia, es decir parte de la definición y razón de ser del Estado moderno es su habilidad para centralizar el uso del poder militar de la nación.

La convergencia del Estado moderno y la modernización de la institución militar no ha sido solamente asunto de ideología o filosofía política. Esto tiene una profunda razón práctica, ya que refleja el análisis del costo y de la tecnología de la guerra. A través de los siglos el costo de los medios de violencia ha escalado desde el aumento del precio de los fusiles de guerra hasta la artillería pesada, pasando por los tanques, los aviones de combate y la estructura de computadoras, lo cual incrementa los requerimientos logísticos para lograr la efectividad militar.

Al lado del crecimiento de las instituciones militares en las democracias occidentales, se presenta el crecimiento de una gran variedad de empresas privadas para prestar servicios de seguridad y defensa que hasta hace poco tiempo se consideraban reservados y de dominio absoluto de las instituciones militares y de seguridad del Estado. Esto, no obstante, no es completamente nuevo ya que en la Edad Media y el Renacimiento las actividades de la seguridad y defensa eran proporcionadas por particulares. Sin embargo, hoy día el mercado de la seguridad y defensa supera los cien mil millones de dólares en comparación con la generación anterior donde este mercado era casi inexistente

Tal como lo afirma (Naim, 2014), desde la creación del Estado moderno después de Westfalia en el siglo XVII, la institución militar posee el monopolio de la fuerza por ser importante e impresionante desde el punto de vista de su papel y sus capacidades en la defensa de la soberanía de la nación. Tiene ventajas en cuanto a los recursos públicos asignados por considerarse prioritarios en el presupuesto nacional, dándole el peso moral que los justifique para el gasto e inversión, además de la legitimidad política para actuar. Sin embargo, podemos ver que este monopolio ha perdido espacio en dos aspectos cruciales desde el punto de vista filosófico y práctico. En primer lugar, lo ha perdido en la concepción filosófica del monopolio de la legitimidad del uso de la fuerza y en segundo, desde el punto de vista práctico, en el monopolio conferido a la fuerza militar por la competencia geopolítica entre los Estados soberanos y la necesidad de la siempre compleja tecnología para ganarlo. El surgimiento de poderosos actores no Estado y la difusión vertiginosa de la tecnología más allá del campo de los especialistas han destruido las bases de la ventaja.

Esta difusión de poder en la institución militar hacia organizaciones no estatales, aunada a las fuerzas centrífugas, han desmembrado el conflicto, desempaquetando las capacidades militares y transformándolas en un híbrido militar/civil que no tiene límites en el impacto en las fuerzas militares de la nación. Inclusive, los nuevos actores en conflicto están en riesgo de perder su objetivo por las mismas causas que les han permitido surgir tan rápido en los últimos años del siglo XXI.

En resumen, la nanotecnología aplicada a la investigación y desarrollo de la industria militar con robótica y aviones no tripulados, espacio cibernético provisto de armas de naturaleza variada, municiones de alta precisión, terroristas suicidas, redes transnacionales del crimen organizado y una serie de otros actores armados, han alterado el ambiente de seguridad global. La configuración de este ambiente está en plena evolución, por lo tanto es imposible describirlo con exactitud. No obstante, podemos asumir con cierto nivel de certeza que el poder de las grandes instituciones de seguridad y defensa será menor de lo que ha sido en el pasado.

Nuevas tecnologías de comunicación política

El 11 de septiembre de 2001, de acuerdo con algunos autores, marcó posiblemente un punto de inflexión en los servicios de inteligencia para la seguridad y defensa nacional en los Estados Unidos de América. En la reiterada sociedad de la información fueron precisamente la falta de ésta o de coordinación para la integración de los datos disponibles, lo que generó una defectuosa gestión, que permitió los atentados ocurridos en esa fecha.

En consecuencia se necesitan soluciones concretas, capaces de controlar y convertir en conocimiento útil las ingentes cantidades de información que deben procesar las agencias de inteligencia de un país; en esta búsqueda se encuentran con la gestión del conocimiento, para permitir que los organismos de inteligencia operen como una fuerza basada en el conocimiento rápidamente desplegable y globalmente enfocada para que pueda ver primero, comprender primero, actuar primero y terminar con una decisión exitosa.

Otro enfoque que se debe analizar con detenimiento es el de los avances tecnológicos en el ámbito de las comunicaciones y en particular en la comunicación política, el cual ha sufrido grandes cambios. La llegada de Internet y las redes sociales ha modificado ciertamente el panorama político-mediático en función del cambio del ejercicio del poder político y cómo se transmiten los mensajes al público.

La nueva Red Web 2.0 (es una herramienta de comunicación política que consiste en una plataforma que involucra todos los dispositivos conectados. Su elemento esencial es su propio contenido generado por el

usuario e incluso a veces solo admite la aportación de éste. Ello ocurre en portales como Youtube, Tuenti, Facebook, Flickr y MySpace, entre otros. No obstante, en muchas ocasiones y cada vez más, estas aplicaciones son utilizadas por entidades, como los partidos políticos y empresas, y no por individualidades, como camino más corto para llegar a la ciudadanía disfrazándose de usuarios.

Esta red Web 2.0 da paso a un nuevo entendimiento de la comunicación en la que el ciudadano puede expresar su opinión directamente, tomando los medios de comunicación un papel secundario. Sin embargo, la sobrecarga de datos que se generan conlleva una intoxicación informativa que afecta no solo al individuo sino a todas las instituciones del Estado y particularmente del gobierno para discernir lo importante y veraz frente a lo desechable.

Las tecnologías han cambiado a lo largo de la historia la forma de entender y elaborar la comunicación política. En la actualidad se goza de una opulencia informativa que pone en peligro su correcta lectura para producir análisis de inteligencia. La intoxicación informativa por sobrecarga de datos, puede llevar al receptor a dificultades graves en el discernimiento de aquellos datos importantes y veraces frente a los desechables o distorsionados, esto indudablemente puede afectar drásticamente la calidad y veracidad del análisis para la toma de decisiones.

De todas formas, todo dependerá del nivel de información de la sociedad o país. Parece que la Web 2.0 ha abierto una nueva era en la comunicación política, aunque aún no sabemos si será cuestión de moda, se afianzará en los próximos años o surgirán otras herramientas que acapararán el interés de los políticos. De cualquier forma, el analista de Inteligencia Estratégica deberá tener la capacidad para discernir el uso de esta herramienta y sus consecuencias en la lectura de la información para producir un análisis realista y confiable para la toma de decisiones al más alto nivel del gobierno.

No olvidemos que Internet y, sobre todo, la web 2.0 suponen un pequeño paso político para el hombre, pero un gran salto para la humanidad. Nuestro aquí y ahora supone una evolución herramental, pero no un cambio de finalidad en los mensajes políticos. Este debe ser el criterio que maneje el analista de Inteligencia Estratégica cuando utilice la información proveniente de estas nuevas herramientas en la comunicación política presente y futura.

La nueva revolución de la red de redes ha abierto una brecha de oro para los políticos, siempre más preocupados en convencer a la opinión pública y conseguir votos que en rendir cuentas. Las redes sociales, las bitácoras y las aplicaciones de video como Youtube, permiten a los equipos de campaña conformar bases de datos mucho más ricas y fiables que las realizadas en base a las tradicionales encuestas. Sin embargo, desde el punto de

vista del analista de Inteligencia Estratégica esta revolución implica un entendimiento claro de la naturaleza de estas nuevas herramientas y cómo afectan la labor de análisis de información para poder comprender primero y proveer, al tomador de decisiones, del conocimiento a tiempo que le permiten decidir y actuar para asegurar el éxito.

El espacio cibernético

El quinto dominio, como se le denomina en el mundo de la seguridad y defensa en la actualidad, se caracteriza entre otras cosas porque los espías nos acechan sin darnos cuenta. Desarrollan sus actividades sustrayendo información sin tomar ningún documento de la institución o espiando a los ingenieros en sus sitios de trabajo o de descanso ya que lo hacen en forma remota a través de una conexión de computadoras.

De acuerdo con el Director del FBI, James Comey, las actividades criminales en el espacio cibernético, incluyendo el espionaje y el fraude financiero, serán las amenazas más significativas a la seguridad nacional en las décadas por venir. Las posibilidades de un ataque cibernético paralizante se ubican en el tope de las amenazas globales (Harris, 2014).

Los gobiernos de las naciones más desarrolladas del mundo no están informando la totalidad de los acontecimientos que ocurren en el espacio cibernético. Se han limitado a comentar y quejarse de ser víctimas de ataques incesantes de enemigos invisibles. Sin embargo, la agresividad de los ataques que se desarrollan en este quinto dominio no tiene límites. El ataque perpetrado por los Estados Unidos e Israel denominado "Olympic Games" contra el centro de enriquecimiento de uranio en Natanz, República de Irán desde 2008 hasta 2010 (Singer, 2012) tomó por sorpresa a los ingenieros de la planta que no tenían idea del ataque del cual estaban siendo objeto.

Esta realidad que tiene lugar en el espacio cibernético está cambiando la Internet de forma fundamental y no necesariamente para bien. Con gran celo de protección del espacio cibernético, los gobiernos, y en particular con la cooperación de empresas privadas especializadas en la seguridad y defensa del espacio cibernético, están haciendo este dominio más vulnerable de lo que es posible imaginar.

El motivo principal por qué la seguridad del espacio cibernético se ha hecho tan importante y por qué se están haciendo grandes esfuerzos en este sentido, es por el control, para usarlo como arma y como herramienta de espionaje. Esta es la razón por la cual los Estados Unidos han incorporado el ataque en el espacio cibernético como parte de la guerra convencional y lo han usado para desmantelar infraestructura en otros países. Se trata, precisamente, del mismo acto de agresión que según fuentes oficiales del gobierno, temen a nivel doméstico y hay que tomar medidas extraordinarias para prevenirlo.

La guerra cibernética y el espacio cibernético son términos amorfos que se aplican a un espectro de actividades ofensivas. Así como el espionaje, parte de la inteligencia, es inseparable de la guerra tradicional, también el espionaje en computadoras es un prerrequisito para el ataque en el espacio cibernético. Es decir, en la guerra cibernética el éxito estará asociado a la combinación de espionaje y ataque.

En este orden de ideas, la protección del espacio cibernético no es una exclusividad del gobierno. El desarrollo de la defensa y la guerra en él es cada día más una actividad privada. Los gobiernos no pueden operar en el espacio cibernético solos; defendiendo sistemas de computadoras o atacándolas, requiere la participación y voluntad del sector privado.

Una vez más los Estados Unidos se mantiene indiscutiblemente como líder militar del mundo en el espacio cibernético con la alianza público-privada en asuntos de seguridad y defensa (Harris, 2014). En el 2014 se gastaron 13 billones de dólares en los programas de defensa del espacio cibernético con énfasis en la protección de las redes de computadoras del gobierno y compartir el conocimiento para detectar la amenaza con la industria de la seguridad y defensa del sector privado. Para colocar esta alianza en perspectiva es importante tener en cuenta que en los próximos cinco años solamente la Secretaria de Defensa tiene en sus planes invertir 26 billones de dólares (Ibíd.). Sin embargo, la pregunta es ¿cuánto será la inversión en defensa y en ofensa? Evidentemente, esto es secreto, no obstante, la línea entre ofensa y defensa en el espacio cibernético es muy tenue y difusa.

Los negocios relacionados con el espacio cibernético están en plena ebullición. Las compañías, gobiernos e individuos gastan un promedio de 67 billones de dólares anuales protegiendo sus sistemas de computadoras (Ibíd.). Muchos de los expertos contratados por la empresa privada provienen del gobierno, particularmente del sector militar, lo cual ha motivado una gran deserción hacia el sector privado por las expectativas salariales.

La lucha por el control del espacio cibernético está definiendo los asuntos de seguridad y defensa del mundo. Cada nación deberá hacer todo lo que está a su alcance para contar con los recursos materiales, humanos y financieros para asegurar la soberanía de su espacio cibernético con las características que éste presenta y que tendrá una gran influencia en la soberanía de los otros cuatro dominios tradicionales.

Las decisiones que tomen los gobiernos y los líderes empresariales, hoy día, tendrán un profundo impacto no tan solo para sus connacionales en el campo de los dominios tradicionales, sino en la dependencia de un espacio ancho, distribuido y difícil de definir que no es enteramente común, no es la propiedad de una corporación o gobierno, no responde a nuestros

sentidos comunes como humanos ya que nadie lo ha visto, tocado, oído u olfateado para identificarlo como tal. Sin embargo, lo que es cierto e indudable es que la amenaza existe en el espacio cibernético. Responder a esta amenaza en forma apropiada es en la actualidad desconcertante y a menudo un ejercicio peligroso, pero uno en el cual todos tenemos participación.

Es evidente que corresponderá a los analistas de Inteligencia Estratégica, como componente fundamental de la política de seguridad nacional, proceder a dar respuesta a este reto que el nuevo dominio de la defensa y seguridad presenta en el siglo XXI, a fin de hacer posible la vida en el planeta bajo la condición de una paz relativa y duradera.

Se trata de repensar la Inteligencia Estratégica para adaptarla no solo porque el mundo es diferente sino preguntarse cómo, cuándo y por qué medios la amenaza debe ser considerada y entendida en un nuevo dominio; cómo debe ser pensada desde el punto de vista de su naturaleza para ser capaces de formular un análisis confiable y valedero a los tomadores de decisión y formuladores de políticas públicas de seguridad y defensa.

Tecnología

Al final del siglo XX la tecnología fue capturada por proyectos ambiciosos en la industria militar. La ciencia ha dado pasos avanzados en la creación de máquinas que pueden ser controladas a distancia y con autonomía de movimiento. La era de la robótica se ha ido perfeccionando a pasos agigantados y rápidos, entrelazándose con el mundo de la guerra y el conflicto. Sin embargo, es de hacer notar que los primeros esfuerzos fueron desarrollados por Thomas Edison y Nikola Tesla, dos científicos rivales y los primeros en el campo de lo que hoy día se conoce por ingeniería eléctrica. En realidad el trabajo más sobresaliente en el campo de instrumentos con control remoto fue el de Tesla con un sistema de comunicaciones inalámbricas en 1893 (Singer, 2009). Adicionalmente, cinco años más tarde hizo una demostración de un control remoto para un bote eléctrico en el Madison Square Garden en la ciudad de Nueva York.

A medida que en la guerra se comenzaron a emplear menos armas heroicas y más armas tecnológicas de gran capacidad de destrucción, los sistemas de armas no tripuladas comenzaron a ganar el interés de las fuerzas militares. Ejemplo de esto es que en el ejército se comenzó a utilizar el “Perro eléctrico”, un triciclo que servía para abastecer a las tropas en las trincheras. En la fuerza aérea fue un misil de crucero denominado “Kettering Bug” o torpedo aéreo pequeño, no tripulado, al cual se le asignaba un giróscopo y un barómetro para volar automáticamente un curso directo a un blanco predeterminado y se estrellaba a una distancia máxima de 50 millas.

Después de la Segunda Guerra Mundial surgió la dicotomía de robótica

y computadora, evolucionando durante toda la época de la Guerra Fría aunque con poco interés por parte de la fuerza aérea en lo referente a vehículos no tripulados, dejando este desarrollo en manos de la armada y el ejército de los Estados Unidos.

La evolución tecnológica del vehículo no tripulado continuó, pero sin mucho énfasis durante los años sesenta y hasta finales de los ochenta. Sin embargo, fue en 1991 durante la primera Guerra del Golfo que el sistema de vehículos no tripulados capturó, en forma gradual, el interés de las fuerzas militares después de las llamadas Bombas Inteligentes con dos versiones diferentes: las bombas guiadas por láser y los misiles de cruceros.

El momento mágico del empleo de la tecnología digital llegó en 1995 cuando los vehículos no tripulados se integraron con el Sistema de Posicionamiento Global (GPS). El GPS es una constelación de satélites militares que pueden proveer la información de localización, velocidad y dirección a un receptor en cualquier parte del globo terrestre. Esto permite a los vehículos no tripulados (drones) y sus operadores conocer automáticamente dónde están en cualquier momento. Los drones comenzaron a ser más confiables para volar, a medida que la información que estos pasaban era de suma utilidad tanto para los generales como para las tropas en el terreno de operaciones. Es así que los drones como el Depredador y el Halcón Global hicieron su debut en la guerra de los Balcanes, y algunos años más tarde recolectaron información sobre el sistema de defensa aérea de los serbios y el flujo de refugiados. Sin embargo, el pleno empleo de esta tecnología digital se consolidó a raíz del ataque terrorista del 11 de septiembre de 2001 en los Estados Unidos cuando el liderazgo político norteamericano se convenció de la necesidad de invertir dinero en esta tecnología de punta.

Mientras más se usa este equipamiento digital y la robótica en las fuerzas militares, más se consolida el convencimiento de sus ventajas en el campo de batalla, ya que esta tecnología no tiene las debilidades psicosomáticas y físicas del ser humano de disgusto, miedo, cansancio, sentimiento, etc. Otro aspecto de gran ventaja de estos dispositivos es la velocidad de acción y reacción en situaciones de alto riesgo. No obstante, es de hacer notar que el número de muertos civiles no combatientes con el uso de esta tecnología (drones) en el combate al terrorismo internacional ha traído controversia no solo a nivel internacional sino también nacional en los Estados Unidos por la muerte de ciudadanos norteamericanos en estas operaciones lo cual contradice el mandato constitucional.

En sólo 60 años el empleo de la tecnología digital, robótica y computadoras inteligentes ha cambiado la actitud del liderazgo político en los Estados Unidos, lo cual se puede evidenciar en la preferencia de la Comisión de las Fuerzas Armadas del Congreso por un programa de adquisiciones de

sistemas no tripulados de tecnología digital para la Secretaria de Defensa. Adicionalmente se ha incluido un criterio que exige que para la aprobación de un sistema de desarrollo bajo control humano se deba contar con una certificación que explique por qué un sistema no tripulado es incapaz de cumplir los requerimientos del programa. Si las fuerzas militares van a comprar un nuevo sistema, deberán justificar por qué no es un sistema robótico.

La tecnología es el gran separador pero a la vez el gran igualador en el arte de la guerra (Boot, 2006). Los Estados Unidos puede ser la nación más poderosa militarmente en la historia del mundo por su tecnología; sin embargo, su gran poder no siempre le ha permitido obtener la victoria. Por el contrario, grupos que no son ni siquiera un Estado han sido capaces de frustrarlo y defraudarlo usando armas de bajo costo y baja tecnología como el ataque terrorista de septiembre 11, 2001, o los ataques en Irak a sus fuerzas militares con dispositivos explosivos improvisados (IED por sus siglas en Ingles).

Quizás el mejor ejemplo de estos cambios tecnológicos es el caso del conflicto en el Medio Oriente con la participación de Hezbollah, una de las organizaciones no estatales más innovadoras en la actualidad. Desde su creación en 1985 se ha transformado en una multitud de identidades y formas, como organización paramilitar capaz de movilizar miles de combatientes (terrorista) y simultáneamente una organización política con representantes en el parlamento, con su propia estación de televisión, radio e Internet. Aún más, es una organización caritativa de ayuda a hospitales, clínicas y escuelas dedicada al bienestar público en el sur de Líbano.

Esta pequeña organización ha sido capaz de cumplir lo que una coalición de naciones no pudieron lograr en 1948, 1967 y nuevamente 1973: derrotar a Israel en lo que ha sido llamado por el General de la Infantería de Marina de los Estados Unidos James Mattis, una Guerra Híbrida. Hezbollah es muy amorfa en su estructura; mezcla el poder militar, político, religioso y económico. Han sido capaces de desplegar sus tropas en el terreno en forma descentralizada como un enjambre en ataque, pero con capacidad de dispersión cuando las fuerzas militares de Israel tratan de identificarlos y destruirlos

Los actores no estatales se presentan sorprendentemente incoativos. De acuerdo con los reportes del gobierno de Israel, no solo Hezbollah ha sido capaz de penetrar el sistema de computadoras y comunicaciones del ejército Israelí, sino que al hacerlo lo ejecutó en forma magistral, haciendo creer que el ataque provenía de compañías localizadas en Estados Unidos y Canadá, las cuales ya habían sido penetradas y tomadas bajo control por esta organización terrorista con todas sus identidades y características descritas.

Hezbollah ha demostrado que los actores no estatales pueden no solo desarrollar estrategias asimétricas para neutralizar las ventajas de las fuerzas del Estado, sino que son capaces de retar al Estado con su propio juego tecnológico. Se impone entender y conocer la naturaleza de esta clase de enemigo que tiene una mejor preparación para combatir contra una fuerza militar superior y particularmente contra la fuerza militar mejor preparada de estos tiempos. Si bien es cierto que David no mató a Goliat en este momento, pero sí fue capaz de propinarle un gran dolor de cabeza.

Una mirada al futuro promete y a la vez reta. Se enfrenta un futuro difícil e incierto con pasos acelerados y un periodo de expectativas en la historia de la humanidad. Se están experimentando cambios más acelerados que en otras generaciones y estos cambios se producen en parte por los aparatos que están al alcance de las manos. Por lo tanto estas transformaciones son más personales y comunes al individuo de lo que se podría imaginar.

Se está en la era donde las computadoras exceden la inteligencia humana (Kurzweil, 1999). La tecnología es la continuación de la evolución por otros medios y es, en sí misma un proceso evolutivo, tal afirmación lleva a un crecimiento exponencial tecnológico y a un acelerado retorno en el tiempo, ya que está hecho en su propio orden de incremento tecnológico acelerado.

La computación, digitalización y robótica son las bases fundamentales de cualquier tecnología del presente y futuro, inclusive con sus limitaciones eventuales. Las leyes de Moore prometen procesadores infinitamente pequeños en cuestión de pocos años. Como se señaló anteriormente, se están creando cada día aproximadamente cinco exabytes de información con solo 2 mil millones de personas con acceso a Internet. ¿Qué pasará cuando los 7 mil millones de personas que habitan la tierra tengan acceso a esta tecnología? La llegada de más internautas al espacio cibernético es buena para ellos, pero también para todos. Sin embargo, es un reto para los analistas de inteligencia que deben producir la información para los tomadores de decisiones a todos los niveles de gobierno: local, nacional e internacional, a fin de dar respuestas adecuadas, coherentes y a tiempo a las complejas situaciones de seguridad y defensa

Los intentos de contener la información y la diseminación de la conectividad fallarán a lo largo del tiempo. La información es como el agua, siempre conseguirá la forma de llegar a todos. El Estado, los ciudadanos, las compañías, las ONG, los consultores, los terroristas, los ingenieros, los políticos y los hackers tratarán de adaptarse a estos cambios y gestionar sus efectos pero nadie será capaz de controlarlos.

La gran mayoría de los habitantes del mundo se beneficiará de esta tecnología que generará gran eficiencia y oportunidades y mejorará la calidad de vida de la humanidad. Sin embargo, esto no llegará en forma

uniforme a todos; el sistema de clases sociales se fortalecerá y la gente mejor preparada se beneficiará grandemente de acuerdo con su ubicación en la estructura social. Es decir, una pequeña minoría en el tope se beneficiará más por su riqueza, acceso o ubicación social.

La Inteligencia Estratégica

El ambiente actual de seguridad y defensa caracterizado por difusión de poder, el sistema de comunicación de la nueva Red Web 2.0, el espacio cibernético y la tecnología digital, han impactado la Inteligencia Estratégica como elemento fundamental de la política de seguridad nacional desde la creación del Estado moderno. En el mundo antiguo, por ejemplo, los cartagineses y fenicios llegaron a tener gran experiencia en el desarrollo del conocimiento de sus adversarios a través de la inteligencia; sin embargo, esta inteligencia tenía un enfoque muy limitado en cuanto a su empleo por ser de alcance muy reducido. Hoy sabemos que se requiere de un conocimiento del contexto con todas sus características complejas, interdependientes y de grandes retos para lo cual se necesita el empleo de la llamada Inteligencia Estratégica. Ésta constituye la herramienta fundamental diseñada y utilizada para proveer al gobierno de pronósticos de visión ampliada a mediano y a largo plazo de la situación nacional con su interdependencia, complejidad y potenciales riesgos.

A través de la historia la comunidad de los servicios de inteligencia ha cometido muchos errores tales como: la falla en prever la invasión a Corea del Sur por parte de Corea del Norte en junio de 1950; la falla de prever la respuesta que daría el nuevo régimen de gobierno comunista en China a la aproximación del General Douglas MacArthur al río Yalu en noviembre de ese año, al enviar cientos de miles de tropas a lo largo de la frontera en un contraataque masivo y finalmente, la falta de consideración de la acción terrorista en el territorio americano el 11 de septiembre de 2001. Estas fallas han tenido un costo muy elevado para la política y estrategia de seguridad nacional de los Estados Unidos de América.

Las lecciones aprendidas de estas experiencias, en particular de las dos primeras, trajeron como consecuencia que el director de la Agencia Central de Inteligencia Walter Bedell Smith (Berkowitz and Goodman, 1989) actuará con determinación para evitar la ocurrencia de hechos de esta naturaleza y creara y desarrollara una unidad responsable de analizar y evaluar las situaciones con una visión futurista y comprensiva. Estos estudios comenzaron a mediados de los años cuarenta del siglo pasado por el profesor Sherman Kent de la Universidad de Yale, quien escribió un libro donde introdujo el nuevo término de Inteligencia Estratégica; también prestó servicios en la Oficina de Servicios Estratégicos durante la Segunda Guerra Mundial. Él desarrolló estos análisis bajo ciertos principios que deberían cubrir varios aspectos importantes como: planeamiento

de inteligencia, desarrollo de métodos y sistemas de recolección de información, desarrollo de análisis, y gestión de las organizaciones, con la finalidad de proveer al más alto nivel de gobierno de estimados mediante el análisis de inteligencia comprensiva que pudieran ser útiles para la toma de decisiones y su impacto en los años por venir.

La Inteligencia Estratégica se diferencia de la inteligencia operacional tradicional llamada por el Duque de Wellington “el conocimiento de lo que hay al otro lado de la colina”. La Inteligencia Operacional o la llamada Inteligencia Táctica por Wellington es la que se enfocaba en la situación actual y la observancia directa del enemigo. La Inteligencia Estratégica tiene una base mucho más amplia con un objetivo comprensivo al integrar los estudios políticos, sociales, económicos y tecnológicos para proveer un análisis de visión amplia y un pronóstico de largo alcance de las necesidades para la planificación del futuro.

Es importante destacar que la Inteligencia Estratégica surge, como un elemento clave y oportuno después de la Segunda Guerra Mundial, como necesidad en la transición de los Estados Unidos de una política de aislacionismo a un papel activo como gran potencia mundial. En este sentido, el libro de Inteligencia Estratégica de Kent se convirtió en un libro de texto de los estudiantes de inteligencia en los Estados Unidos e inclusive en el mundo, al publicarse en varios idiomas tales como francés, ruso, alemán y otras lenguas, incluyendo el chino con una edición hecha en Taiwán en forma ilegal sin respetar los derechos de autor.

En este breve estudio se trata de explicar la evolución de la Inteligencia Estratégica en los últimos años, particularmente en el transcurso del siglo XXI y los retos que enfrenta en el ambiente de seguridad a escala mundial con la evolución del poder en todas sus dimensiones: las comunicaciones, el espacio cibernético y la tecnología en un mundo globalizado e interdependiente

La Inteligencia Estratégica como se conoce hoy día es el producto de un proceso de análisis combinado de diferentes y variadas fuentes de información que pretende ir mucho más allá de un evento político o un despliegue militar a un análisis que logre encapsular todos los elementos que identifican las dinámicas sociales, políticas, económicas y tecnológicas a nivel mundial, que casualmente es la razón de reexaminar las teorías y prácticas de esta especialidad de la inteligencia con el enfoque de los cuatro aspectos antes mencionados

De esta forma se realiza un análisis de algunos aspectos que caracterizan el ambiente de seguridad donde se desarrollan las actividades de la Inteligencia Estratégica a la luz de los cuatro enfoques del estudio como se ha dicho, poder, comunicaciones, espacio cibernético y tecnología.

La diversidad de objetivos

La comunidad de Inteligencia Estratégica debe analizar gran cantidad de información con mayor alcance y profundidad para producir un análisis actualizado de acontecimientos en pleno desarrollo y a gran velocidad. De esta forma estos acontecimientos, desde el punto de vista del análisis de lo que representa el poder en la seguridad y defensa en proceso de transición del Estado a los actores no estatales como lo son las agencias de seguridad privada o los grupos armados ilegales que actúan al margen de la ley tales como Al Qaeda o ISIS, requieren conocer y entender la verdadera naturaleza de la amenaza a la luz de una multiplicidad de actores a escala nacional e internacional, como por ejemplo, las 192 naciones que integran las Naciones Unidas y solamente a nivel regional en el hemisferio occidental más de 30 organizaciones internacionales.

El hecho de la gran cantidad y variedad de actores a escala nacional e internacional representa un problema para la comunidad que produce los análisis de Inteligencia Estratégica, ya que demanda más monitoreo a las personalidades a quienes hay que hacerles un seguimiento de sus decisiones y actuaciones, no tan solo a nivel nacional en sus países sino a los funcionarios en estas instituciones internacionales.

La proliferación de la tecnología de las comunicaciones ha avanzado a una velocidad sin precedentes. En la primera década del siglo XXI el número de personas conectadas a internet a nivel mundial se incrementó de 350 millones a 2 mil millones. En el mismo periodo de tiempo el número de teléfonos móviles ha pasado de 750 millones a más de 5 mil millones de unidades (Schmidt & Cohen, 2013). Desde el punto de vista de las comunicaciones, el impacto que han tenido las redes sociales y en cómo han evolucionado las comunicaciones en cantidad y en calidad, representa un gran problema para los analistas de Inteligencia Estratégica, ya que hoy en día todos nos comunicamos con todos en forma simultánea y permanente. Esto dificulta la labor del analista para producir un examen adecuado y pertinente a tiempo y acertado para los tomadores de decisiones, ya que todos estamos en condiciones de acceder a la información en forma permanente y en tiempo real.

Internet es una de los pocos inventos que la humanidad ha creado que todavía no logra entender bien. Lo que sí es cierto es que se ha convertido en el campo de batalla. En los últimos años la alianza entre soldados y espías ha crecido, expandiendo el terreno en que combaten juntos. Ellos han trasladado, por ejemplo, una técnica de cacería del enemigo que probó ser eficiente en Iraq y Afganistán. Los hackers de la Agencia Nacional de Inteligencia trabajaron en equipo con las tropas en el terreno logrando combatir y eliminar gran cantidad de combatientes Talibanes. Sin embargo, esta combinación de espías y soldados no es la única, hoy día, en el campo

de batalla del espacio cibernético. La línea entre la defensa y la ofensiva es muy difícil de determinar por las mismas características que presenta lo que se ha denominado el quinto dominio después del terrestre, naval, aéreo y espacial. De esta forma es sumamente importante y difícil para el analista de Inteligencia Estratégica determinar no sólo este escenario en la actualidad y su impacto en los otros dominios, sino también en medio de la gran multiplicidad de objetivos a tomar en consideración; así como en todas las actividades de la sociedad en general y de esta forma tener la visión de su evolución e impactos futuros en el mundo globalizado e interdependiente actual.

La revolución de la tecnología y la información ha traído beneficios impensados a los ciudadanos. Esta tecnología permite a cualquiera conocer cómo otra persona podría estar pensando, comportándose y cumpliendo o desviándose de la norma establecida, tanto en su hogar como en la sociedad en general. La nueva tecnología disponible permite cada día conocer con más exactitud la información y verificarla en línea en forma inmediata, ilimitada e inclusive en su idioma nativo. Esto marca el comienzo de una era del pensamiento crítico en las sociedades alrededor del mundo que anteriormente estaban aisladas.

El futuro marcará una era sin precedentes de opciones y selecciones. Mientras algunos tratarán de controlar su identidad exponiéndose al mínimo a la participación virtual, otros consideran y consiguen oportunidades para participar, tomando el riesgo que esto conlleva. Esta participación alcanzará su máxima expresión a medida que se incrementa el uso de teléfonos móviles y el ingreso a Internet. El empoderamiento del ciudadano incrementa la participación y las exigencias por la entrega de cuentas y transparencia de los líderes políticos, empresariales y sociales en el presente y aún más en el futuro. En medio de estas transformaciones que empoderan a la ciudadanía en general, se exige a los analistas de Inteligencia Estratégica entender las transformaciones sociales económicas y políticas y su impacto en la multiplicidad de objetivos para poder predecir los cambios e impactos en cada uno de estos campos.

Multiplicidad de consumidores de análisis de Inteligencia Estratégica

La creciente demanda de los consumidores de inteligencia podría hacer que la información se dificulte, adicionalmente a esto hay más consumidores de Inteligencia Estratégica que la demandan. A medida que la globalización se consolida, el número de analistas de Inteligencia Estratégica se ha incrementado en términos generales, sino también la sociedad en general ha diversificado esta actividad que otrora era exclusiva del gobierno, particularmente del sector de la seguridad y defensa.

El sector privado empresarial emplea, hoy día, las bondades de la Inteligencia Estratégica por la misma consideración de la globalización

de los mercados y la gran competencia que demanda, la cual no sólo se desarrolla a nivel nacional sino también en el mercado internacional por la dinámica económica y comercial que hoy vive el mundo que cada día se hace más pequeño y sin fronteras.

La interacción de aspectos sociales, económicos y políticos requiere a la comunidad de Inteligencia Estratégica profundizar en temas que anteriormente eran de poco interés para los asuntos de seguridad y defensa del Estado. El análisis de tipo económico, por ejemplo, que anteriormente se enfocaba en los potenciales adversarios, hoy día requiere hacerse a nivel global por las implicancias que puede haber de orden económico y que tienen impacto directo e indirecto en asuntos de seguridad nacional e internacional. Por ejemplo, hasta hace pocos años las decisiones de la Organización de Países Exportadora de Petróleo (OPEP) eran de las más importantes en el análisis de la Inteligencia Estratégica para conocer las tendencias de los precios de esta materia prima y su impacto en la geopolítica mundial. Sin embargo, en la actualidad esto no es así por la evolución que ha tenido el mercado del petróleo a escala mundial con una proliferación de la oferta por diferentes organizaciones legales e ilegales como es el caso del Califato Islámico en el Medio Oriente. Esta proliferación en el área económica se puede observar también en las áreas social y política por lo cual se observa una gran cantidad de consumidores que demandan análisis de Inteligencia Estratégica tanto en los organismos del gobierno, instituciones multilaterales internacionales y empresas del sector privado.

Finalmente, el incremento burocrático del gobierno con nuevas organizaciones e instituciones, así como el de las organizaciones no gubernamentales y el sector empresarial privado con necesidad de coordinación interinstitucional para poder enfrentar los retos y demandas que se presentan, necesitan de estos análisis en forma constante y con carácter de inmediatez para que sus líderes estén en condiciones de tomar decisiones oportunas y acertadas.

Nuevos retos a la recolección de información

La tercera característica que presenta el nuevo ambiente de Inteligencia Estratégica es la dificultad para la recolección de información y la complejidad de transformar ésta en análisis útil de información, por razones como son la capacidad que tiene el individuo de informarse y comunicarse a través de las redes sociales, todos nos comunicamos con todos y con gran velocidad es decir, el mundo es plano (Friedman, 2005).

Otro aspecto que debemos tomar en consideración es el tecnológico que así como puede ayudarnos para la recolección de información también es de fácil acceso a nuestros potenciales y reales oponentes, lo que les da

una gran capacidad de penetrar nuestros centros vitales y atacar nuestras vulnerabilidades, sobre todo en el quinto domino o sea en el espacio cibernético

La recolección de información hoy día es mayor y de mejor calidad, sin embargo, el problema es cómo mantener esta información a buen resguardo con el cifrado que asegure la información y por cuánto tiempo, de manera que permita disminuir las vulnerabilidades por las capacidades que en algún momento puedan desarrollar los opositores o enemigos para penetrar las fuentes de información y análisis.

A diferencia del pasado, sobre todo durante la guerra fría, que se usaba una gran cantidad de medios aéreos, terrestres y marítimos para la recolección de información, hoy día la tecnología digital y el espacio cibernético permite recolectar información sin ni siquiera moverse del sitio de trabajo y sin ser detectados fácilmente. Esta es una de las mayores características que ha impactado a la Inteligencia Estratégica por la facilidad del acceso a la información a un menor costo y con menos riesgos. Sin embargo, esta capacidad también es de fácil acceso a los opositores y enemigos con lo cual aumentan su capacidad de recolección de información.

Los nuevos retos para el análisis de Inteligencia Estratégica

En el contexto de los cuatro elementos analizados en el ambiente de seguridad mundial actual y en particular en el Hemisferio Occidental, la información para el análisis es más compleja de lo que era hace pocos años. Imagine el volumen y velocidad de la información a analizar y su impacto directo, indirecto y cruzado, no solo en el ambiente de seguridad sino también su interacción y efectos en toda la dinámica social y particularmente en los cinco dominios de acción de la defensa, para determinar las consecuencias que se puedan generar en poco tiempo para satisfacer la variedad de consumidores con intereses variados pero interrelacionados entre sí. Hoy en día, por ejemplo, el análisis político y económico que debe producir la comunidad de Inteligencia Estratégica es muy complejo; para estimar el comportamiento económico de un país se han desarrollado un número impresionante de modelos de estadística econométrica que es tan compleja como la utilizada en sistemas técnicos de armas. Estos modelos son a su vez útiles para predecir posibles resultados electorales así como otros eventos políticos.

La complejidad del análisis podría generar un efecto dominó en el proceso de inteligencia. En el pasado cuando dos análisis entraban en desacuerdo, las diferencias se subsanaban al determinar la mejor fuente de información. Hoy día las diferencias radican en los supuestos y los complejos modelos utilizados en este sentido. El supervisor en la cadena de mando debe tener un entendimiento claro de la utilización de estos modelos para establecer

las diferencias y desarrollar nuevos proyectos para lograr un medio que supere las diferencias en los análisis. Eso obviamente incrementa la demanda de habilidades analíticas muy sofisticadas.

Otro aspecto a considerar es la planificación de personal para el desarrollo de análisis de Inteligencia Estratégica. Esto puede ser tan dificultoso como planificar máquinas y organizaciones. Las habilidades y destrezas que se requieren de un analista de Inteligencia Estratégica se reflejan en lo que debe cubrir un análisis, particularmente en los temas discutidos anteriormente que requieren de áreas de alta especialización y sofisticación. Como ejemplo se puede tomar a un analista del espacio cibernético o de la tecnología al respecto, para ambos se debe tener un conocimiento muy complejo de la naturaleza del área, su evolución y los modelos analíticos para poder interpretar el acontecimiento y así predecir un potencial escenario. Se podría concluir que este personal requiere poder anticipar las tendencias políticas, económicas, tecnológicas y del espacio cibernético en forma correcta. Sin embargo, es muy dificultoso hacer estos pronósticos.

En la actualidad, se vive un ambiente de seguridad y defensa caracterizado por la presencia de amenazas multidimensionales sumamente complejas; la presencia de Conflictos Adaptativos Complejos así identificados por (Raza, 2015) pueden ser analizados por la Metodología CAPA (Análisis de Políticas y Evaluación de Conflictos por sus siglas en Inglés) constituye una arquitectura novedosa para edificar y sostener el proceso de Institucionalización de la seguridad pública y la defensa para desarrollar políticas y estrategias proactivas y exitosas ante las amenazas que hoy afectan a Latinoamérica.

La nueva política de seguridad y defensa y la Inteligencia Estratégica

La comunidad de Inteligencia Estratégica debe analizar más información con mayor alcance para un número muy superior de actores y de clientes. Por ejemplo hace 50 años la ONU contaba con 152 países cuando en la actualidad cuenta con 192, sin tomar en cuenta las organizaciones internacionales. Sólo en el hemisferio Occidental en los últimos años se han creado varias organizaciones como la UNASUR, CELAC, CDS, CFAC, SICA, etc. Esta situación demanda una política de Inteligencia Estratégica más abierta para satisfacer las necesidades de la multiplicidad de actores en todas las dimensiones y direcciones.

Es sumamente difícil entender los cambios de actitud hacia el secretismo de la Inteligencia Estratégica. No es que no deben haber secretos y confidencialidad, pero el cambio cultural con el advenimiento de la democracia como el sistema de gobierno más practicado en el mundo y los valores que sustentan su práctica, así como la toma de consciencia de

los derechos humanos, hace que derechos como la libertad de expresión y la libertad a la información constituyan parte de nuestras vidas cotidianas en cualquier parte del mundo. Los casos de Julián Assange y Edward Snowden son ejemplos de estos cambios culturales a escala mundial en lo relativo a los derechos de privacidad, información y libertad de expresión. Esto impacta a la Inteligencia Estratégica no solo en la complejidad del análisis sino también en el uso y ejercicio de esta rama tan importante de la inteligencia. Hasta ahora estos casos recientes tocan las prerrogativas de los medio de comunicación para publicar información restringida, algo que hace sólo algunos años hubiese sido impensable. Por esta razón es que a los dos casos mencionados, tradicionalmente se les habrían impuesto penalidades severas en dos ámbitos: a los empleados de gobierno responsables de entregar información clasificada a los medios y más aún usar las redes sociales para divulgar información y, en segundo lugar, a los medios que se atrevieran a divulgar información secreta o confidencial del gobierno.

Estará por verse el desenlace de ambos casos que implican a la inteligencia como función fundamental del Estado y particularmente su ejercicio en un mundo que ha cambiado el ejercicio de la información con el advenimiento del Internet. El otrora monopolio de la información es parte del pasado. Estos son los aspectos de mayor realce que están cambiando la política del uso de la Inteligencia Estratégica a escala global y particularmente en Latinoamérica donde persiste la errónea interpretación de confundir la inteligencia con operaciones encubiertas que aunque podrían estar relacionadas como fuente de información, las segundas para la primera, es sólo una más de las múltiples fuentes de recolección de información para el análisis de Inteligencia Estratégica.

Papeles y expectativas de la Inteligencia Estratégica

El ambiente actual de inteligencia es totalmente diferente de lo que era hace algunos años. Los cuatro aspectos de este análisis: poder, comunicación política, espacio cibernético y tecnología han impactado en forma significativa la labor de la Inteligencia Estratégica en su desarrollo, así como en los resultados que se esperan de su producto.

El futuro éxito de la Inteligencia Estratégica dependerá grandemente de cómo logre realizar su función y generar el análisis con la calidad y cantidad necesaria y suficiente. Afortunadamente, a diferencia de épocas anteriores ahora se cuenta con un cúmulo de experiencia en las cuales se pueden basar los cambios necesarios para cumplir las misiones y expectativas necesarias en forma eficaz. Como mucha de esta información es pública, es posible poner en práctica ciertas ideas concernientes a la producción de inteligencia, tomando en consideración los cuatro aspectos

para lo cual se requiere repensar el proceso en función de la naturaleza de todos y cada uno de los actores, consumidores y el impacto que puede tener en el producto que servirá como la base fundamental para la toma de decisiones de los líderes políticos del mundo.

A continuación en la gráfica (Esteban y Bonilla, 2003) se presenta el proceso del ciclo de Inteligencia Estratégica que producirá el conocimiento justo y necesario requerido para proveer a los tomadores de decisión al más alto nivel del gobierno en función de los seis elementos del proceso: planificación, toma de datos, procesamiento, análisis y producción, comunicación y evaluación.



El ciclo de Inteligencia Estratégica para la Seguridad y Defensa

Planificación. Consiste en determinar las áreas de interés estratégico del organismo para el que actúa el servicio de inteligencia y las necesidades de información concretas requeridas por sus responsables. Es una etapa crucial, ya que la Inteligencia Estratégica es el resultado de un proceso metódico que se origina en las necesidades de los usuarios.

Toma de datos. Trata de la adquisición, selección, autenticación y reunión de datos e información en bruto, mediante medios tecnológicos, humanos o documentales.

Procesamiento. Es el control y conservación de los datos recopilados por medios diferentes para su conversión e integración en conjuntos estructurados de información, que puedan adoptar la forma de mensajes documentales tras su recuperación. En este sentido se trabaja con sistemas electrónicos de gestión de datos y sistema de apoyo para la toma de decisiones.

Análisis y producción. Consiste en extraer con precisión y rapidez información a partir de los depósitos de datos, que induzca a la construcción de conocimiento. Esta fase marca la frontera entre información e inteligencia.

Comunicación. Radica en la distribución y puesta a disposición del documento creado al demandante del análisis o, por iniciativa propia del analista, al responsable de su departamento o del servicio de modo seguro.

Evaluación. La comunicación de informes de inteligencia no supone el final de un proceso iniciado con una petición general o específica de información. Es necesario analizar las reacciones de los usuarios ante la información suministrada, identificar los objetivos cumplidos con las decisiones adoptadas sobre su base, y valorar la importancia que la información ha tenido en el logro de esos objetivos.

Es necesario hacer un esfuerzo en la producción de Inteligencia Estratégica para reducir la brecha entre los servicios de inteligencia y la gestión del conocimiento, si se considera la comunicación y la interacción entre esas tareas un elemento positivo para el progreso de ambas, en pro de la seguridad y defensa de la nación con una visión estratégica de la función.

Conclusiones

La función de inteligencia como elemento de política pública a nivel nacional y estratégico experimenta cambios de índole evolutivo o involutivo, que permiten, a sus cuadros profesionales, reflejar y ejecutar lo democrático tan bien como lo represivo, en cualquier país.

Si se atiende a la naturaleza y al fin de la Inteligencia Estratégica y sus actividades, y al hecho de que la información obtenida por diversas fuentes es el elemento con el cual se trabaja, se está ante lo que se denomina la Inteligencia Estratégica en un mundo globalizado e interdependiente y que se refiere a un proceso de gestión del conocimiento. Sin embargo, la tradicional mutua ignorancia entre el cerrado y reservado mundo de los servicios de inteligencia para la seguridad y defensa, así como el abierto universo de la Inteligencia Estratégica con fuentes abiertas y cerradas para procesar la información documental, dificultan la necesaria osmosis de conocimiento y habilidades que enriquecería a ambas esferas. Su origen se encuentra, principalmente, en el diverso ámbito de aplicación de sus trabajos, los diferentes valores culturales que están detrás de los modos de adquisición, selección, tratamiento, difusión y uso de la información e incluso la procedencia y el estatus profesional de sus miembros.

No obstante, se debe reconocer los continuos progresos en los modos de producción de inteligencia y conocimiento por parte de los servicios que se integran en el marco disciplinario de la gestión del conocimiento a la luz de las cuatro áreas analizadas en este ensayo, lo que favorece el entendimiento de un mundo globalizado e interdependiente y la reconocida recepción de estos análisis de información en los diferentes ámbitos de gobierno como de la empresa, la industria, las finanzas y la administración pública en general.

En los últimos diez años, los adelantos producidos no tienen precedentes, ya que han impulsado la gestión del conocimiento a tiempo oportuno en los más altos niveles de la toma de decisiones, no tan solo en el gobierno sino también en el sector privado empresarial. La captura de datos por medios electrónicos en las redes sociales, el tratamiento y análisis electrónico de las cantidades ingentes de datos, la observación y seguimiento de la evolución del entorno, la integración de datos de diversa procedencia y modos de obtención, y la producción de información, análisis y evaluación, han sido tan grandes en su cantidad y calidad que, hoy día, sería casi imposible realizar la labor de Inteligencia Estratégica sin la tecnología digital. Esta tecnología se evidencia en el espacio cibernético, en los vehículos no tripulados de toma de información, en los espacios aéreos, acuáticos y terrestres, respectivamente, en pleno acontecimiento para el análisis y conversión de esa información en conocimiento para la toma de decisiones a todos los niveles públicos y privados del acontecer mundial.

Resulta innegable en perspectiva, la consolidación del sistema democrático en Latinoamérica, a pesar de las marchas y contramarchas. Tal consolidación deberá reflejarse también en los sistemas de Inteligencia Estratégica latinoamericanos, en los que puede advertirse una clara tendencia a la institucionalización. En esta materia no faltan en la región profesionales altamente capacitados tanto en materia estratégica como en las diferentes áreas del análisis presentado con conocimiento, mucha técnica, y un equipamiento moderno de redes de información y comunicación.

El Centro William J. Perry de Estudios Hemisféricos de Defensa (WJPC por sus siglas en Inglés) está aplicando la metodología CAPA descrita anteriormente creada por el profesor Salvador Raza, experto en la materia, para la evaluación de conflictos y análisis de las políticas en ambientes donde se desarrollan los Conflictos Adaptativos Complejos (CACs) y de esta manera lograr identificar las variables intervinientes que generan la crisis y proceder a desarrollar las potenciales respuestas institucionales mediante el fortalecimiento de la institución de la seguridad y defensa.

El análisis de la Inteligencia Estratégica en Latinoamérica en los términos descritos en este ensayo requiere contar con una reforma institucional de funcionamiento caracterizada por cinco aspectos a destacar:

Primero, distinción en materia de competencia de los organismos de inteligencia, entre inteligencia exterior, inteligencia interior (incluyendo a la contrainteligencia dentro del propio país), e Inteligencia militar, con asignación de las respectivas competencias a distintos organismos para evitar el generalizado uso de la inteligencia militar en otras áreas fuera de su competencia.

Segundo, el establecimiento de la dependencia de los respectivos organismos de inteligencia respecto de los ministerios titulares de esas competencias, vale decir, Relaciones Exteriores, Interior, y Defensa.

Tercero, limitada asignación de competencias en materia de inteligencia interior, en particular a la inteligencia militar circunscrita a las amenazas contra el Estado y el sistema democrático tales como: terrorismo, narcotráfico, sedición, tentativas de cambio del sistema democrático por medios ilegales, contrainteligencia, espionaje, sabotaje, verificaciones de seguridad relativas a personal que accede a información secreta, medidas de seguridad de contrainteligencia.

Cuarto, establecimiento bajo dependencia del máximo nivel del Estado de un órgano de coordinación del sistema, planeamiento de inteligencia, y de elaboración de Inteligencia Estratégica nacional, –sin medios propios de obtención de información, ni de realización de operaciones encubiertas–, presidido por el máximo funcionario de inteligencia y constituido por los

jefes de los organismos de inteligencia, representantes políticos de alto nivel de las áreas de relaciones exteriores, defensa, interior y economía. Por supuesto, con el apoyo de los mejores analistas de inteligencia de que se disponga, y de un conjunto de analistas en materias sustantivas de los sectores público y privado;

Quinto, controles eficaces integrados por las comisiones parlamentarias constituidas en cada una de las Cámaras, o Asambleas Unicamerales con amplias facultades, incluyendo investigativas, y la creación de un cargo de Comisionado Parlamentario para Asuntos de Inteligencia.

Es imprescindible un cambio en la cultura de inteligencia, sustituyendo el criterio de servicio a los intereses políticos y personales del gobierno de turno y de los de la propia estructura de inteligencia, por el de servicio a la Nación. Erradicar la acción coyuntural y sustituirla por la planificación estratégica, perfeccionar las capacidades técnicas adquiridas, pero perfeccionar y jerarquizar significativamente las capacidades de análisis; reclutar a los mejores, no a los amigos; administrar cuidadosa y adecuadamente los fondos de la actividad de inteligencia, actuar, en definitiva, con clara conciencia del rol de la actividad de Inteligencia Estratégica en el sistema democrático, consistente en contribuir a proteger al Estado y a los ciudadanos de las amenazas, informando sobre ellas a los decisores políticos, posibilitando de ese modo el necesario prestigio y reconocimiento social de la actividad.

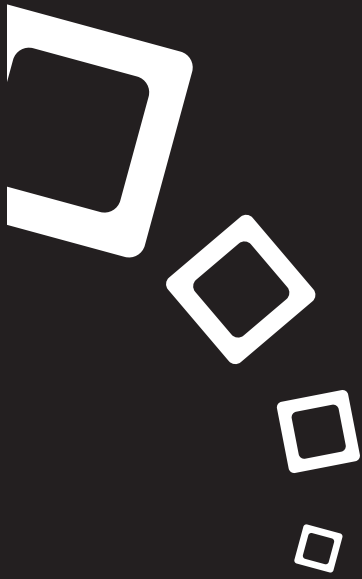
En definitiva, así como se ha avanzado en Latinoamérica hacia la consolidación del sistema democrático, puede y debe avanzarse hacia una actividad de Inteligencia Estratégica base fundamental para el eficaz y legítimo uso del servicio congruente con el sistema democrático representativo de gobierno.

Bibliografía

1. Bacalao-Pino, Lázaro Magdiel (2009). *Poder y Comunicación: Una segunda revisión crítica*. Universidad de la Habana. La Habana, Cuba. http://www.researchgate.net/publication/28314979_Poder_y_comunicacin_una_segunda_revisin_critica
2. Berkowitz, Bruce D. & Goodman, Allan E. (1989). *Strategic Intelligence for American National Security*. New Jersey: Published by Princeton University Press. ISBN: 0-691-02339-5 198
3. Boot, Max. (2006). Technology Warfare, and the Course of History 1500 to today. Macrohistory and World Timeline. Disponible en: <http://www.fsmitha.com/review/Boot.html>
4. Caldevilla Dominguez, David. (2010). Las Nuevas Tecnologías Cambian el Panorama de la Comunicación Política. Disponible en: <http://www.jourlib.org/paper/2640649#.VbeXIT8w-os>
5. Esteban, Miguel A. y Bonilla Navarro, Diego. (2003) *Gestión del Conocimiento y servicios de inteligencia: la dimensión estratégica de la información*. Recuperado de <http://www.elprofesionaldelainformacion.com/contenidos/2003/julio/3.pdf>
6. Friedman, Thomas L. *The World is Flat. A brief history of the Twenty First Century*. (2005) Flattener # 4 Open Sourcing ISBN: 13-978-0-374-29288-1
7. Gómez de la Torre, Rotta Andrés. (2009). *Servicios de inteligencia y democracia en América del Sur: ¿Hacia una segunda generación de reformas normativas?* <http://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/15918>
8. Harris, Shane. (2014) *War the Rise of the Military-Intelligence Complex*. Copyright©2014 by Shane Harris. ISBN 978-0-544-25179-3. New York, New York 10003.
9. Huntington, Samuel P. (1991). *The Third Wave: Democratization in the late twentieth century* Published by the University of Oklahoma Press, Norman, ISBN 0-8061-2346-X
10. Jordan, Javier. (2011). Introducción al análisis de inteligencia. <http://www.seguridadinternacional.es/?q=es/content/introduccion%20al-analisis-de-inteligencia>
11. Kent, Sherman. (2015). *Strategic Intelligence for American World Policy*. Princeton Legacy Library Series. ISBN 978-069-162-4044

12. Kurzweil, Ray. (1999). *The Age of Spiritual Chines. When computers exceed human intelligence*. Published by the Penguin Books ISBN 0-670-88217-8
13. Lewis, Bobbi Kay. (2009). *Social Media and Strategic Communication: Attitudes and Perceptions among College Students*. <https://shareok.org/handle/11244/7479>
14. McFATE, Sean. (2014). *The Modern Mercenary Private Armies and What they mean for World Order*. Oxford University Press is a department of the b of Oxford. New York, N.Y. ISBN: 978-0-19-936010-9 10016.
15. Naim, Moises. (2013). *The End of Power. From Boardrooms to Battlefields and Churches to States, Why Being in Charge ins't what it used to be*. Published by Basic Books, Member of the Perseus Books Groups. ISBN 978-0-465-03156-6 New York
16. Navarro Bonilla, Diego. (2004). *El Ciclo de Inteligencia y sus límites*. España: Universidad Carlos III de Madrid. <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2270935>
17. Nye, Joseph, Jr. (2011). *The Future of Power. Part One Type of Power*. New York, N.Y.: Published by Public Affairs member of Perseus Book Group. ISBN 978-1-58648-891-8
18. O-Reilly, Tim. (2005). *Qué es Web 2.0. Patrones del diseño y modelos del negocio para la siguiente generación del software*. Traducción del Portal de Comunicación de la Fundación Telefónica. Extraído de Internet. 23 de julio 2015. http://issuu.com/bibliotecas_duocuc/docs/la_biblioteca_en_la_web2.0/93
19. Raza, Salvador. (2015) *The CAPA Method for Conflict Assessment and Policy Analysis for the Security and Defense Sectors*. Disponible en: http://www.caei.com.ar/sites/default/files/working_paper_ndeg_38.pdf
20. Russel, Swenson y Lemozy, Susana. (2009). *El Nexo de la Cultura Nacional y la Inteligencia Estratégica*. Artículo en Internet. *National Defense Intelligence College. Washington D.C. En Democratización de la Función de Inteligencia Center for Strategic Intelligence Research*. Disponible en Internet AVISORA.com extracto del libro del mismo título. http://www.avizora.com/colaboradores/textos_jorge_serrano_torres/0011_democratizacion_de_la_funcion_de_inteligencia_comentario.htm
21. Sánchez Hernández, Carlos. (2011). *Competitive intelligence: De los Estados a las empresas. Nómadas, Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*. España: Universidad Complutense de Madrid. <http://revistas.ucm.es/index.php/NOMA/article/view/NOMA1111140133A>

22. Sanger, David E. (2012). *Confront and Conceal Obama's Secret Wars and Surprising use of American Power*. New York: Published by Crown Colophon are registered trademark of Random House, Inc. ISBN: 978-0-307-71802-0.
23. Scahill Blackwater, Jeremy. (2007) *The rise of the world's most powerful mercenary army*. New York: Published by MJF Book Fine Communications.
24. Schmidt, Eric & Cohen, Jared. (2013). *The New Digital Age Reshaping the Future of People. Nations and Business*. New York: Published by Alfred A. Knopf. ISBN: 978-0-307-95713-9
25. Singer, P.W. (2009). *Wired for War The Robotics Revolution and Conflict in the 21st Century*. New York, N.Y.: Published by The Penguin Group (USA) Inc. ISBN: 978-1-59420-198-1.
26. Weber, Max. (2009). *La Política como Vocación*. Alianza Editorial. Traducido por Francisco Rubio Llorente. pág. 83-84. Disponible en: <http://www.lasangredelleonverde.com/el-estado-como-monopolio-de-la-violencia-segun-max-weber/>



Mapeo estratégico de la inteligencia económica en el sector público de El Salvador*

Mónica María
Cerritos Ascencio

Unidad de Inteligencia
Económica,
Ministerio de Economía
mcerritos@minec.gob.sv

Recibido: julio 8 de 2015

Aceptado: octubre 12 de 2015

BIBLID [2225-5648 (2015), 5:2, 107-160]

DOI: [dx.doi.org/10.5377/rpsp.v5i2.2327](https://doi.org/10.5377/rpsp.v5i2.2327)

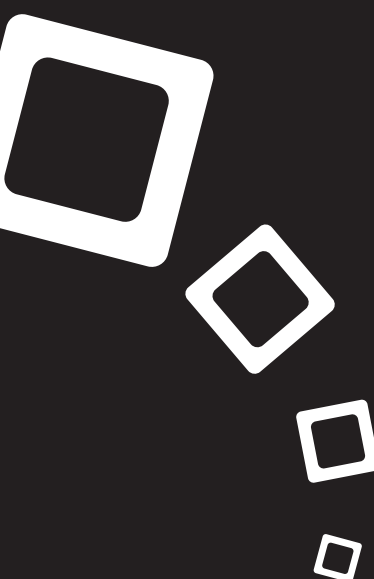
Resumen

Este estudio tiene como propósito centrarse en la aplicación y el desarrollo de la inteligencia económica como herramienta para la toma de decisiones estratégicas en la esfera gubernamental. Asimismo, se espera que la identificación de actores clave en materia de inteligencia económica permita generar espacios de complementariedad y coordinación interinstitucional para la consecución de objetivos comunes. El documento contiene una breve exposición de la inteligencia económica en la actualidad, una aproximación teórica para su aplicación – ¿cómo debiese implementarse la inteligencia económica desde las instituciones públicas salvadoreñas? –, cómo se aplica la inteligencia económica en la esfera pública, un análisis crítico sobre su aplicación en El Salvador –esto implica contrastar el “deber ser” con la puesta en práctica misma.

Palabras clave

Inteligencia económica, inteligencia de mercados, sector público, sectores estratégicos, toma de decisiones, políticas públicas, coordinación interinstitucional.

* Estudio original presentado al Centro de Investigación Científica (CINC-ANSP) para su publicación en el octavo número de la revista “Policía y Seguridad Pública”, en el marco de la cooperación académica interinstitucional con el Ministerio de Economía.



Strategic Mapping of economic intelligence in the public sector of El Salvador*

Mónica Marfa
Cerritos Ascencio

Unidad de Inteligencia
Económica,
Ministerio de Economía
mcerritos@minec.gob.sv

Received: July 8, 2015

Accepted: October 12, 2015

BIBLID [2225-5648 (2015), 5:2, 107-160]

DOI: [dx.doi.org/10.5377/rpsp.v5i2.2327](https://doi.org/10.5377/rpsp.v5i2.2327)

Abstract:

This study aims to focus on the implementation and development of economic intelligence as a tool for strategic decision making at the governmental level. Likewise, it is also expected that the identification of key players in economic intelligence will allow to create areas of complementarity and coordination to achieve common goals. The document contains a brief summary of economic intelligence today, a theoretical approach to implementation – as economic intelligence should be implemented by the Salvadoran public institutions – How is economic intelligence applied in the public arena, a critical analysis of its implementation in El Salvador – that involves contrasting the “should be” with implementation itself.

Key words:

Economic intelligence, market intelligence, public sector, strategic sectors, decision-making, public policy, interagency coordination..

* Original study submitted to the Centro de Investigación Científica (CINC-ANSP) for publication in the eighth issue of the “Police and Public Security” Journal in the framework of inter institutional academic cooperation with the Ministerio de Economía.



1. Introducción

La inteligencia económica (IE) se define como un conjunto de acciones estratégicas que fomentan la investigación, el tratamiento y la difusión de información para la toma de decisiones por parte del Estado y/u organismos privados. Es por ello, que debe centrar sus acciones en el análisis del entorno competitivo —tanto nacional como internacional—, en la predicción de cambios, así como en la detección de amenazas y oportunidades, para poder anticiparse a ellas.

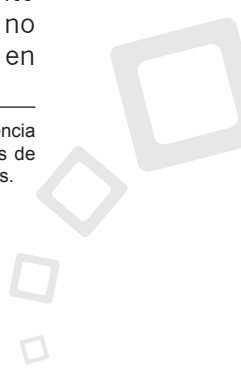
De acuerdo con su ámbito de aplicación —público o privado—, la estrategia de inteligencia económica aplicada por un país puede gestarse desde el aparato gubernamental, o bien, pueden ser las empresas quienes impulsen su aplicación. Bajo cualquiera de estos esquemas, la coordinación público-público, privada-privada y, más aún, público-privada es necesaria para alcanzar los objetivos económicos de un país.

La aplicación de la IE se concibe como un proceso dinámico que requiere de la actualización continua de la información y de las estrategias de intervención, pues es una forma práctica de obtener conocimiento y actuar con base en el mismo. En este sentido, se pretende que la IE sea una herramienta que: (a) promueva la capacidad investigativa y el desarrollo de estrategias para el fortalecimiento económico de un país y, (b) facilite la toma de decisiones basada en la entrega de información relevante y oportuna¹.

Este estudio tiene como propósito centrarse en la aplicación y el desarrollo de la inteligencia económica como herramienta para la toma de decisiones estratégicas en la esfera gubernamental. Para ello, se parte por la identificación de actores clave en su implementación —centrando el análisis en la aplicación actual, la cual está sujeta a retroalimentación, redefinición y evolución—, seguido por la identificación de espacios existentes y potenciales de complementariedad y coordinación interinstitucional.

En El Salvador, la inteligencia económica es una herramienta en desarrollo dentro del sector público. Actualmente, son pocas las instituciones que la practican y, en algunos casos, es un área de reciente creación. Aunque ocurre que anteriormente se realizaban acciones de inteligencia económica de forma separada al interior de una misma institución, lo que, en parte, motivó a la institucionalización de un área como tal. En este sentido, el sector público reconoce su aporte para la generación de conocimiento y su relevancia en los procesos de toma de decisiones. Sin embargo, no es suficiente la generación de conocimiento si éste no se transforma en

1 La toma de decisiones se concibe como un proceso de planificación, el cual además de requerir evidencia —información necesaria y relevante para optar o elegir—, lleva intrínseca la habilitación de espacios de diálogo y de coordinación para alcanzar decisiones consensuadas y con responsabilidades compartidas.



propuestas de política pública para incidir sobre la realidad económica nacional.

En este sentido, la actuación estatal, mediante una gestión pública eficiente, debe ser capaz de poner en práctica políticas complementarias al mercado que permitan ampliar los beneficios sociales e impulsar el crecimiento económico con equidad. Así, se vuelve imprescindible la creación de nuevas dependencias y funciones públicas para la promoción del desarrollo social, así como la adopción de mecanismos de coordinación y articulación interinstitucional que aporten a que el conjunto del accionar público se oriente en la misma dirección.

Para orientar el accionar público, es fundamental que el Estado adopte un rol planificador. Evidentemente, la planificación no consiste en la toma de decisiones centralizadas para la producción de bienes y servicios ni tampoco en la coordinación de las agencias de gobierno al interior de sus dependencias. La planificación consiste, más bien, en la adopción de una estrategia para garantizar que el conjunto de las acciones ejecutadas por las instituciones públicas se orienten al cumplimiento de los objetivos gubernamentales, teniendo a la coordinación interinstitucional como uno de los elementos más valiosos de la gestión pública.

El documento se compone, además de esta introducción, por cinco secciones. La primera constituye una breve exposición de la inteligencia económica en la actualidad —definición, ámbitos de aplicación, ciclo, etc. En la segunda, se expone una aproximación teórica para su aplicación, es decir, ¿cómo debiese implementarse la IE desde las instituciones públicas salvadoreñas? En la tercera sección, se destaca la aplicación de la IE por algunas instituciones públicas, aunque también se presenta una descripción sobre las áreas estratégicas de atención y un análisis comparativo sobre la implementación de la IE en las instituciones identificadas. La cuarta sección aborda un análisis crítico sobre la IE en El Salvador, esto implica contrastar el “deber ser” de su aplicación con la puesta en práctica misma. Finalmente, en la quinta sección se exponen las conclusiones y recomendaciones del estudio.

Con este documento se pretende contribuir, por medio de la investigación, al siguiente número de la revista académica y científica *Policía y Seguridad Pública*, la que tiene como temática de estudio a la *Inteligencia Estratégica*.



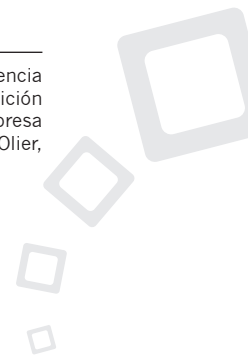
2. La inteligencia económica en la actualidad

La inteligencia económica (IE) fue desarrollada por corporaciones provenientes de Estados Unidos y Gran Bretaña para establecer sus estrategias competitivas². A partir de esto, y de forma gradual, ha evolucionado para ser aplicada por los gobiernos, en los cuales, en algunos casos, ha llegado a ser adoptada como una política nacional (Clerc, 1998), pues se considera al Estado como el único ente capaz de mantener una percepción colectiva de los intereses nacionales. Esto se ha traducido en que las estrategias de inteligencia económica son utilizadas, principalmente en defensa de los intereses económicos de los Estados (Olier, 2010).

El significado de IE puede ser muy amplio y se encuentra en función del país y del ámbito en el que se aplique, así, en la práctica, los países utilizan concepciones que tienden a aproximarse ya sea a la inteligencia de mercados o a la inteligencia económica como tal. Por ejemplo: en Estados Unidos y otros países anglosajones se emplea el término *business intelligence*—inteligencia de negocios o de mercados— como una aproximación a la gestión del conocimiento, donde se trata de descubrir información útil para la toma de decisiones; en Francia, la IE es un “conjunto de acciones coordinadas de investigación, tratamiento y distribución con vistas a su explotación, de la información útil a los actores económicos” (Martre, 1994 citado en Olier, 2010); en España, el término es empleado para referirse a las actividades del Estado para defender sus intereses económicos en el ámbito internacional (Olier, 2010).

En general, la inteligencia económica es reconocida como una herramienta profesional para la estrategia y gestión tanto de los Estados como de las empresas. De acuerdo con Revel (2010), la IE está basada en tres pilares interdependientes: (i) el dominio de la información estratégica, lo que significa su recopilación, el análisis y el tratamiento, con el fin de entender y anticiparse al entorno; (ii) la seguridad económica, la que está orientada a defender y proteger los intereses económicos del país; (iii) la influencia activa, lo que significa estar a la vanguardia para poder aprovechar las oportunidades e influir sobre el entorno.

2 Es decir que la inteligencia económica comienza a desarrollarse a partir de la noción de inteligencia competitiva. La inteligencia competitiva es una herramienta orientada a “mejorar la posición competitiva en los mercados” tanto a nivel nacional —Estado— como empresarial —empresa privada—, siendo en este último ámbito donde se le ha desarrollado con mayor profundidad (Olier, 2010).



De modo concreto, es posible definir a la inteligencia económica como el uso de información para el proceso de toma de decisiones estratégicas del Estado y de organismos privados³. Así, la IE es necesaria en aquellos ámbitos donde se requiere información para: analizar el entorno competitivo, predecir cambios y anticiparse a ellos y, detectar amenazas y oportunidades.

En línea con lo anterior y atendiendo a su ámbito de aplicación, la IE puede ser concebida como un proceso coordinado de “arriba a abajo” o de “abajo a arriba”. En el primer caso, hace referencia a que se desarrolla una estrategia de IE alrededor de una entidad gubernamental, mientras que en el segundo caso —referido a la inteligencia de mercado—, son las empresas quienes impulsan la estrategia y quienes están llamadas —en primera instancia— a mejorar su posición competitiva. Bajo cualquiera de estos esquemas, la coordinación entre los niveles empresariales y gubernamentales es necesaria para lograr la prosperidad económica de un país —generar y compartir información útil, así como establecer estrategias para la mejora competitiva del país.

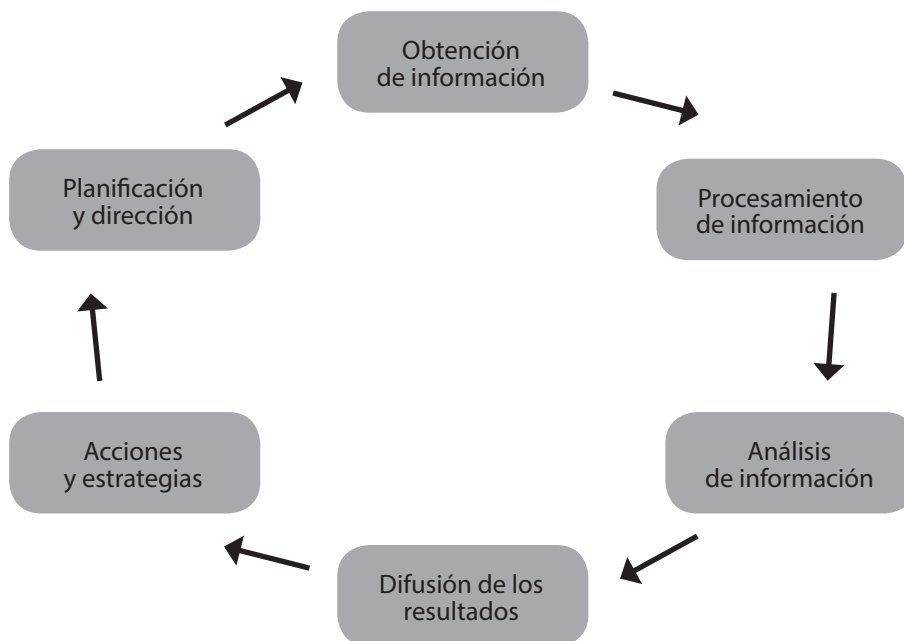
Según Olier (2010), “la inteligencia nace de un proceso estratégico⁴: sin estrategia no se puede implantar un modelo de inteligencia económica”. En este sentido, la IE contempla las siguientes fases (Escorsa, 2007):

- a. planificación estratégica por parte de los tomadores de decisión;
- b. búsqueda y obtención de información relevante y oportuna sobre un tema de interés;
- c. procesamiento de la información;
- d. análisis e interpretación de la información;
- e. difusión de los resultados;
- f. formulación de las acciones y estrategias para facilitar la toma de decisiones (ver Figura 2.1).

3 En el caso de la aplicabilidad en los organismos privados (empresas), se hace referencia a la inteligencia de mercado, pues ésta se concibe como un factor estratégico para una empresa u organización que —de modo similar al de la IE— les permite recopilar, analizar y difundir información relevante que les reduzca la incertidumbre para la toma de decisiones en función de sus metas particulares. Es aquí donde radica la principal diferencia con la IE, la que está orientada a la consecución de objetivos estratégicos comunes, es decir, predomina el interés nacional o colectivo.

4 Proceso estratégico compuesto por: la definición estratégica —visión, misión, otros— de la institución; la capacidad de razonamiento abstracto y comprensión de las interacciones que se dan en el entorno; la capacidad para detectar nuevos productos o tecnologías, y comprender los cambios demográficos y de otra índole que se puedan presentar; la habilidad para anticipar cambios —económicos, regulatorios, otros— que permitan definir las estrategias ofensivas o defensivas de acción (Olier, 2010).

Figura 2.1. Ciclo de la inteligencia económica



Fuente: Tomado de Escorsa (2007), con base en la adaptación del ciclo de Bernhardt (1994).

Además, la IE por su capacidad estratégica debe servir en la definición de objetivos tales como: (a) realizar las previsiones económicas en entornos competitivos complejos y proporcionar una visión global del mismo —competidores, productos, estructura de precios, otros—; (b) conocer las condiciones legales y regulatorias vigentes y, determinar si son acorde con los intereses comerciales e internacionales del país o la empresa; (c) desarrollar programas estratégicos y hacer seguimiento y monitoreo para su cumplimiento; (d) realizar predicciones económicas y comerciales ante posibles cambios en la dinámica de mercado; (e) identificar las potenciales amenazas y riesgos que determinan la evolución económica; (f) dar a los responsables de la toma de decisiones las mejores recomendaciones para la definición e implementación de acciones y estrategias (Olier, 2010; Dou, *et.al.*, 2007).

A modo de síntesis, la IE se encarga de procesar, analizar y difundir “la información relacionada con los fenómenos económicos, políticos, comerciales y estratégicos del entorno internacional” (Puentes, 2012). Se pretende que la IE sea una herramienta para la toma de decisiones basada en la certidumbre y oportunidad, esto significa implementar acciones para proteger los intereses económicos de un país, basándose en el conocimiento y la información.

La información al estar disponible para todos —no se puede excluir a nadie de su uso— y dado que su consumo por parte de una persona no afecta el uso que otra persona puede hacer de ella, se convierte en un bien público. En este sentido, existe la oportunidad de reducir las asimetrías de información existentes entre los agentes económicos. En este caso, las empresas y población en general estarían más y mejor informados sobre el desempeño y la gestión gubernamental. Este hecho posibilitaría una mayor participación ciudadana, credibilidad y legitimidad de las acciones, y por ende, la implementación de acciones privadas alineadas a las apuestas estratégicas nacionales.

3. El propósito de la inteligencia económica en El Salvador

Esta sección tiene como finalidad ofrecer una aproximación teórica a la inteligencia económica. Para ello, primero se presentan los aspectos más relevantes de la inteligencia económica cuando es aplicada desde el ámbito gubernamental y luego se expone cómo estos principios debiesen ponerse en práctica en la gestión pública del Estado salvadoreño.

3.1 La inteligencia económica en la esfera gubernamental

De modo general, la Inteligencia Económica IE en la gestión pública tiene como propósito defender los intereses económicos de un país. Para ello, se deben centrar acciones en el análisis del entorno competitivo —tanto nacional como internacional—, en la predicción de cambios, así como en la detección de amenazas y oportunidades, para poder anticiparse a ellas.

En línea con lo anterior, se puede afirmar que la IE es un proceso de actualización continua tanto de la información como de las estrategias más adecuadas de actuación, o dicho de otra forma, la IE brinda valor agregado en la medida que estimula la capacidad investigativa y promueve el desarrollo de estrategias para el fortalecimiento económico de los países, constituyéndose así en una forma práctica de obtener conocimiento y actuar con base en el mismo.

En particular, la IE aplicada en la esfera gubernamental tiene como finalidad contribuir a “la planificación económica-financiera de los Estados y a la ejecución de medidas de seguridad (económica...) en el largo, mediano

y corto plazo. (Asimismo), el análisis de la IE permite definir como está dispuesto el poder nacional económico en las relaciones internacionales” (Lodeiro, 2009). Además, a nivel internacional, el Estado requiere de “un sistema de inteligencia económica internacional que le permita pronosticar el desarrollo de las operaciones internacionales (...) obtener ventajas y proteger al país de la creciente acción de otros Estados en la obtención de los objetivos económicos nacionales” (Sierralta, 2005).

De acuerdo con Juillet (2006, citado en Puentes, 2012), la actividad del Estado en materia de inteligencia económica demanda competencia en algunos aspectos (ver Figura 3.1): (a) *eficacia de la Administración Pública*, que implica identificar, coordinar acciones —evitar la duplicidad— e impulsar acciones conjuntas en el campo de la IE; (b) *promoción de la IE*, que busca sensibilizar y capacitar a los funcionarios públicos y tomadores de decisión sobre la importancia y aplicación de la IE para atender los problemas de país; (c) *difusión de la información*, que pone a disposición del público y comparte la información entre las instancias públicas de manera oportuna, además de llevar la IE al ámbito local; (d) *seguridad económica*, que requiere una definición clara de los intereses económicos que se buscan proteger y el diseño del marco normativo acorde a ellos, así como la creación de mecanismos para la identificación de riesgos; (e) *influencia*, que comprende el diseño de estrategias de influencia y contrainfluencia para anticipar oportunidades y amenazas.

Figura 3.1. La inteligencia económica en la esfera gubernamental



Fuente: Elaboración propia con base en Juillet (2006, citado en Puentes, 2012).

3.2 Una aproximación teórica a la inteligencia económica en El Salvador

Con base en los aspectos teóricos sobre el propósito de la inteligencia económica en la esfera gubernamental, este subapartado pretende abordar el “deber ser” de la IE en El Salvador, es decir, definir cuáles debiesen ser sus áreas de competencia en aras de cumplir con los objetivos económicos del país.

Sin embargo, es importante hacer notar que la lista de situaciones económicas en las cuales los Estados deben intervenir puede resultar muy extensa y compleja —acceso a servicios básicos; atracción de inversiones; evasión y elusión fiscal; déficit fiscal, comercial y/o de balanza de pagos; diversificación productiva; seguridad ciudadana y jurídica; entre otros. Esta es la razón por la cual las acciones de la inteligencia económica deben centrarse en atender las prioridades nacionales del país en materia económica, definidas acorde con las necesidades y demandas de la población salvadoreña.

En primer lugar, la planificación y orientación de la IE gubernamental debe partir de las apuestas estratégicas definidas en el *Plan Quinquenal de Desarrollo*. Actualmente, éstas están enfocadas en hacer de El Salvador un país productivo, educado y seguro. En lo que a la IE concierne, el Estado salvadoreño debiese trabajar en revertir los bajos niveles de crecimiento económico e inversión y, los altos niveles de desempleo, subempleo e informalidad, mediante la consolidación de “un modelo de crecimiento económico equitativo, inclusivo y generador de empleo digno” (STPP, 2015). Bajo esta óptica la IE debe encargarse de identificar y brindar oportunidades de desarrollo para las familias, las empresas y el país en general.

Asimismo, y como se mencionó anteriormente, esta planificación y orientación estratégica gubernamental hacia la consecución del bien común tiene a su base la coordinación interinstitucional, acción que desde el gobierno salvadoreño está siendo liderada por la Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia (STPP).

En segundo lugar, el alcance de la IE está sujeto a la capacidad para transformar y organizar la información. Como se mencionó anteriormente, la IE es una herramienta muy valiosa para obtener conocimiento y actuar con base en el mismo, lo que significa que no basta contar con datos e información cualitativa y cuantitativa si ésta no se traduce en análisis relevante para la toma de decisiones. En tal sentido, el Estado salvadoreño necesita contar con equipos técnicos altamente calificados para el levantamiento y análisis de información de fuentes primarias y secundarias, así como con capacidad de propuesta de políticas públicas que se deriven del análisis riguroso de la información.

Es importante mencionar que todo el esfuerzo gubernamental en la aplicación de la inteligencia económica en el país debe ser complementado con los esfuerzos implementados desde el ámbito privado. Por un lado, las empresas generan información que puede resultar útil para la toma de decisiones e implementación de acciones por parte de los gobiernos, y por el otro lado, los gobiernos producen información económica que puede ser de beneficio para las empresas al momento de tomar decisiones de inversión. En este sentido, el establecimiento de espacios de coordinación interinstitucionales —tanto a nivel público como público-privado— permitiría optimizar recursos y evitar la duplicidad de esfuerzos en aras de cumplir con los objetivos económicos de país.

Además, uno de los alcances de la IE es la divulgación de información que permita, entre otras cosas, facilitar la toma de decisiones. En este sentido, la generación de conocimiento por parte de la IE, por un lado, debe trasladarse a los hacedores de políticas, para que con base en los diagnósticos, análisis y propuestas puedan diseñar e implementar acciones y estrategias en función del bienestar de los distintos agentes económicos del país; y por el otro lado, pueda estar a disposición del público en general⁵, de modo que los distintos agentes cuenten con información pública que les de opciones para ejercer una efectiva participación ciudadana.

Por lo anterior, la IE en El Salvador no debe limitarse al diagnóstico situacional del desempeño económico nacional, sino que debiese buscar transformarse en políticas públicas para enfrentar las condiciones estructurales que limitan el desarrollo económico del país, así como en información pública que permita a las instituciones gubernamentales no solo rendir cuentas y transparentar sus acciones, sino que además les dé a los ciudadanos una herramienta que promueva su participación y, hasta cierto punto, les permita legitimar las acciones gubernamentales.

4. Aplicación de la Inteligencia Económica Gubernamental en El Salvador

Esta sección es producto de la identificación de actores públicos clave en la aplicación de la inteligencia económica. Primero, se exponen las áreas estratégicas que se buscan atender con la aplicación de esta herramienta. Segundo, se describe el quehacer institucional, es decir, cómo se lleva a la práctica la IE. Tercero, se hace un breve análisis comparativo sobre la implementación de la IE en las instituciones públicas identificadas.

5 Al respecto se hace referencia a toda aquella información a disposición permanente del público a través de cualquier medio, tales como sitios web, folletos, periódicos, etc.

4.1 Áreas estratégicas de la inteligencia económica

En la práctica, la inteligencia económica está orientada al fortalecimiento y apoyo a los sectores productivos del país, con la finalidad de dinamizar la economía salvadoreña y apostar por el crecimiento productivo y competitivo. En este sentido, es posible identificar cuatro áreas estratégicas para el fortalecimiento de la base productiva nacional: (a) potenciar los canales de producción y comercialización de sus productos; (b) aprovechar las oportunidades comerciales; (c) atraer inversiones; (d) promover la competitividad y asociatividad entre los sectores y/o sus empresas (ver Figura 4.1.).

Figura 4.1. Áreas estratégicas en la aplicación de la inteligencia económica



Fuente: Elaboración propia.

La estructura planteada es producto de la identificación de amenazas y oportunidades para el desempeño económico del país. Con base en este análisis, las instituciones que desarrollan la inteligencia económica en el país ven en ésta el área para: analizar e investigar los problemas que se derivan del entorno, tanto nacional como internacional; facilitar e incidir en los procesos de toma de decisiones; elaborar propuestas de políticas públicas que ayuden a cambiar la realidad económica nacional.

En primer lugar, potenciar los canales de producción y comercialización en el mercado local es una forma de apoyo a los sectores productivos nacionales, en la medida que les permite posicionar sus productos y acceder a nuevos mercados, o bien, pasar de los mercados informales a los formales. Este hecho puede ser más destacado para la agroindustria, el sector de alimentos y bebidas, y otros similares. Así, estos productos involucran además del proceso de producción, una eficiente cadena de comercialización que les permita a los productores minimizar pérdidas poscosecha y asegurar la calidad de los mismos hasta que llegan al consumidor final.

En segundo lugar, el acceso a nuevos mercados va más allá de suplir la demanda local de productos. Esto significa que se debe apostar por mejorar los procesos productivos de los sectores e incorporar valor agregado a sus productos, lo que les permitiría aprovechar las oportunidades del comercio exterior. En este caso, la apuesta estratégica involucra identificar y analizar nuevos mercados y/o productos de exportación, conocer las demandas de bienes y servicios del mercado externo, aprovechar el marco legal vigente en materia comercial —acuerdos comerciales preferenciales, tratados de libre comercio, preferencias arancelarias, etc.

En tercer lugar, se apuesta por la atracción de inversión extranjera en El Salvador, la cual podría constituirse en un mecanismo de transferencia de conocimientos e impulso a los sectores estratégicos. Esto se traduce en que la inversión extranjera es un elemento muy importante para el desarrollo de la competitividad del país y, por ende, de su aparato productivo. Por tanto, parte de esta apuesta obliga a superar las trabas que limitan la atracción de inversión, tales como la debilidad en materia de una política coordinada y articulada con los sectores productivos para la atracción de inversión extranjera directa⁶, desmejora en el clima de negocios, limitado aprovechamiento de los tratados o acuerdos comerciales, entre otros.

En cuarto lugar, existe un compromiso por mejorar las condiciones internas y externas que determinan la competitividad de los sectores productivos nacionales —a la inseguridad y el elevado número de trámites de

6 En El Salvador se cuenta con un organismo promotor de las inversiones y con instrumentos legales en materia de incentivos para la atracción de inversión extranjera directa. No obstante, se requiere fortalecer la coordinación y mejorar la interacción entre el sector público y privado, como mecanismo para la promoción de la inversión privada nacional e internacional en El Salvador.

exportación se le suma los altos precios de la energía, factores que inciden en los costos de producción de las empresas salvadoreñas y, por ende, en su competitividad—. El Salvador debe desarrollar una capacidad competitiva que le permita beneficiarse y aprovechar las oportunidades globales, mediante la producción de bienes y servicios de mejor calidad y menor precio, que lo posicionen como un competidor atractivo en el mercado, principalmente, en el mercado externo.

En síntesis, las cuatro apuestas de la inteligencia económica en el país son parte de un mismo todo, que es impulsar el dinamismo económico mediante el fortalecimiento y apoyo a la base productiva nacional. Los sectores productivos son la base para superar el lento crecimiento económico y que éste sea sostenible, productivo, competitivo y generador de empleos e ingresos.

4.2 La inteligencia económica en la práctica

Actualmente, son pocas las instituciones públicas que tienen institucionalizado un proceso de inteligencia económica y, por ende, cuentan con un área que se dedica específicamente al desarrollo de la misma. Con la finalidad de dar un acercamiento al estado del arte sobre la aplicación de la inteligencia económica gubernamental en El Salvador, se expone un breve resumen institucional de los aspectos más relevantes⁷.

4.2.1 Unidad de Inteligencia de Mercados (UIM), Banco de Desarrollo de El Salvador (BANDESAL)⁸

El Banco de Desarrollo de El Salvador tiene como objetivo promover el desarrollo de proyectos de inversión viables y rentables de los sectores productivos del país, por medio del apoyo financiero y técnico. El banco define sus objetivos y prioridades en función de los objetivos y apuestas estratégicas nacionales —establecidos en el *Plan Quinquenal de Desarrollo*.

Recientemente, en noviembre del 2014, BANDESAL crea la Unidad de Inteligencia de Mercados⁹ con la finalidad de apoyar a la Dirección de Negocios y Desarrollo en la identificación de necesidades de los sectores productivos del país y en la generación de instrumentos y servicios financieros

7 La información contenida en este apartado es producto del acercamiento a cada una de las instituciones. La información ha sido obtenida por fuentes primarias —reuniones con el equipo de trabajo de las unidades y llenado de fichas técnicas— y secundarias —información disponible en los sitios web. Es importante aclarar que, al concluir este estudio, no se pudo tener acceso a toda la información primaria —así, en CORSATUR sólo fue posible obtener información secundaria, mientras que en el MAG sólo se proporcionó información vía reuniones de trabajo.

8 Para otros detalles, ver Anexo 8.1. sobre la sistematización de la información proporcionada por la institución.

9 Si bien la creación de la Unidad de Inteligencia de Mercados es en noviembre del 2014, anteriormente existían dentro del Banco: la Gerencia de Banca de Desarrollo (2004 – 2012) y la Gerencia de Proyectos y Programas de Desarrollo (2012-2014), las cuales ejercían funciones similares a la Unidad actual.

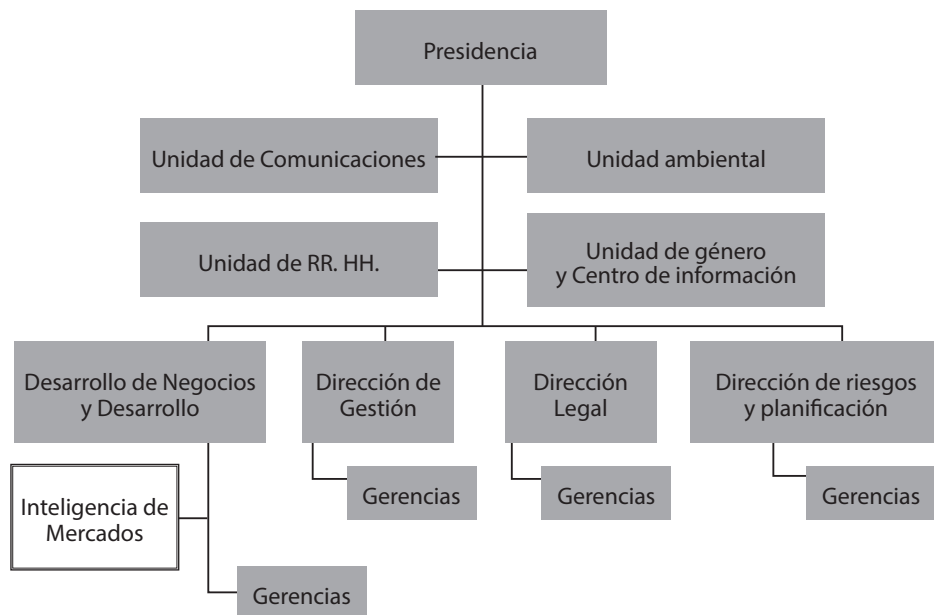
de apoyo a los mismos. De manera particular, la Unidad tiene asignadas las siguientes responsabilidades:

- Elaborar programas y líneas de crédito, productos financieros, programas de garantías.
- Actualizar los productos y programas financieros del Banco.
- Administrar de manera integral los convenios de cooperación suscritos con organismos de cooperación internacional y entidades locales de apoyo a BANDESAL.
- Mantener coordinación de actividades con las entidades gubernamentales, gremiales del sector privado y otras de apoyo al sector empresarial y productivo del país.
- Administrar las estadísticas del Banco y de los fondos que dispone.

Estructura organizativa

Para el cumplimiento de sus funciones, la UIM cuenta con 6 personas —2 hombres y 4 mujeres—, quienes poseen estudios de pregrado en economía e ingeniería y especialización en administración de empresas, economía u otras afines. Además, de contar con amplia experiencia en banca o en áreas de análisis estadístico. Como se mencionó anteriormente, esta Unidad, y por ende su personal, depende directamente de la Dirección de Negocios y Desarrollo (ver Figura 4.2).

Figura 4.2. BANDESAL: Organigrama Institucional



Fuente: Elaboración propia con base en BANDESAL.

Esquema de Trabajo

La UIM trabaja para promover el desarrollo de los sectores productivos del país, con especial énfasis en el apoyo a la micro, la pequeña y la mediana empresa (MIPYME). En función del apoyo a los empresarios, BANDESAL, a través de la Inteligencia de Mercados, se encarga de acercar sus productos y servicios a la población, así como de realizar estudios —eficiencia energética, sectoriales, de coyuntura—, análisis de la oferta crediticia para la MIPYME —mapeo de líneas de créditos comerciales—, perfiles sectoriales y de negocios, investigaciones de mercado de acuerdo a las necesidades del Banco, entre otros.

Para el cumplimiento de sus funciones, la UIM sigue distintos procesos para el desarrollo de los estudios, reportes y productos financieros —programas—. El proceso de realización de estudios es el que comprende más etapas, pues parte de la identificación de las necesidades, el análisis de las fuentes primarias —incluido el recogido de información— y secundarias, elaboración y presentación del producto final. En el caso de los reportes, se sigue el mismo proceso salvo que se trabaja únicamente con bases

de datos internas y no se presenta al público en general. Para el desarrollo de programas, se realizan investigaciones de demanda y análisis financiero, se identifica la demanda potencial, se determina la factibilidad, se diseñan los productos y las normativas internas, se hace el lanzamiento del producto y, finalmente, se hace seguimiento y evaluación a los mismos.

Sin embargo, la producción de información por sí sola no es suficiente para promover el crecimiento y desarrollo de los sectores productivos del país. Es por ello que la UIM promueve que los estudios y el análisis que realizan sirva para la toma de decisiones internas y para el diseño de programas o servicios financieros y de capacitación. Además, se reconoce que la producción de información ayuda a mejorar los procesos internos, los indicadores de medición de la institución, los instrumentos que administra —colocación de créditos y garantías—; fortalecer y/o ajustar los productos financieros; satisfacer la demanda externa.

También, se han identificado como principales usuarios de la información que genera la UIM a las divisiones internas de BANDESAL. Esta es la razón por la que la Unidad centra su trabajo en el análisis de estrategias de gobierno y mercado, el desarrollo de productos financieros, la adopción de convenios de cooperación con organismos externos, la creación de relaciones comerciales con la banca privada y organismos multilaterales, así como la creación de relaciones interinstitucionales públicas y privadas.

De acuerdo con sus atribuciones y para dar cumplimiento a las mismas, la UIM mantiene espacios de coordinación con distintas instituciones públicas y privadas. Dentro de los actores públicos están: el Banco de Fomento Agropecuario (BFA), el Banco Hipotecario (BH), la Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia (STPP), la Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (CONAMYPE), las Alcaldías, las Casas de la Cultura, el Organismo Promotor de Exportaciones e Inversiones en El Salvador (PROESA), entre otros. En el ámbito privado están: la Fundación CENTROMYPE, la Fundación para la Innovación Tecnológica Agropecuaria (FIAGRO), la Fundación de Capacitación y Asesoría en Microfinanzas (FUNDAMICRO), la Banca Privada, las Gremiales y Asociaciones, entre otros.

Luego de presentar, de manera resumida, el funcionamiento de la Unidad, es importante señalar que el principal resultado obtenido corresponde al diseño de programas de financiamiento y atención a los sectores productivos. Así, se han impulsado distintos programas financieros, tales como: Programa Banca Mujer, que incluye capacitación, asistencia técnica y líneas de crédito o garantía para promover la autonomía de mujeres empresarias; y el Programa Banca EmprendES, el cual busca promover la creatividad e innovación en la población con vocación emprendedora, por medio del financiamiento, la capacitación y asistencia técnica. Comple-

mentariamente, se ha gestionado financiamiento con entidades financieras internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Instituto de Crédito Oficial de España (ICO) y el Banco Alemán KfW.

A modo de síntesis, se presenta un esquema que refleja el ciclo de la inteligencia económica dentro de BANDESAL (ver Figura 4.3).

Figura 4.3. BANDESAL: Ciclo de la inteligencia de mercados

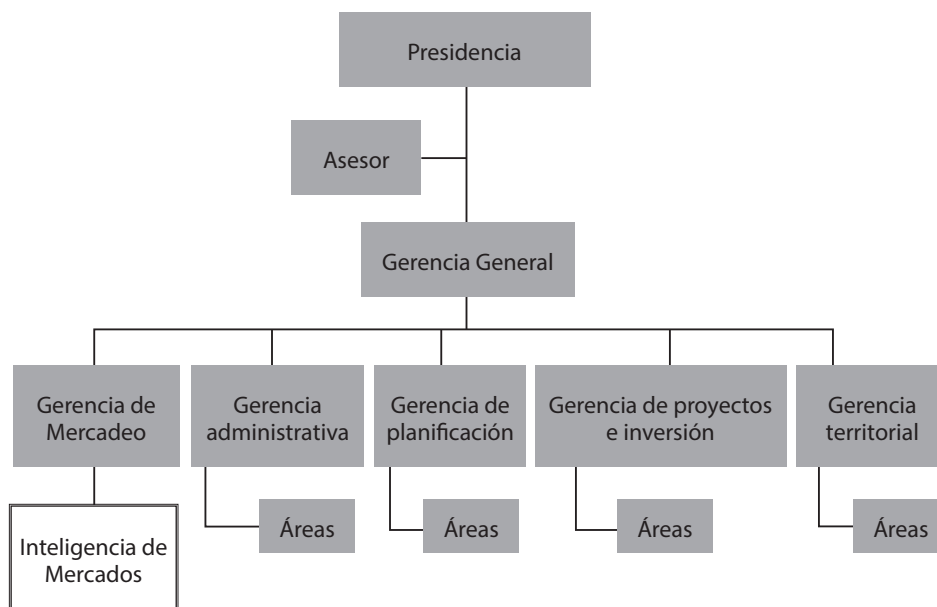


Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por BANDESAL.

4.2.2 Unidad de Inteligencia de Mercados (UIM), Corporación Salvadoreña de Turismo (CORSATUR)

CORSATUR es una instancia adscrita al Ministerio de Turismo (MITUR), se concibe como una unidad gestora para el desarrollo turístico del país, en coordinación con otros actores del sector. Esta Corporación busca convertir al sector turístico en una de las principales fuentes de empleo e ingresos, esto es posicionar a El Salvador como un polo turístico atractivo y competitivo.

Figura 4.4. CORSATUR: Organigrama Institucional



Fuente: Elaboración propia con base en CORSATUR.

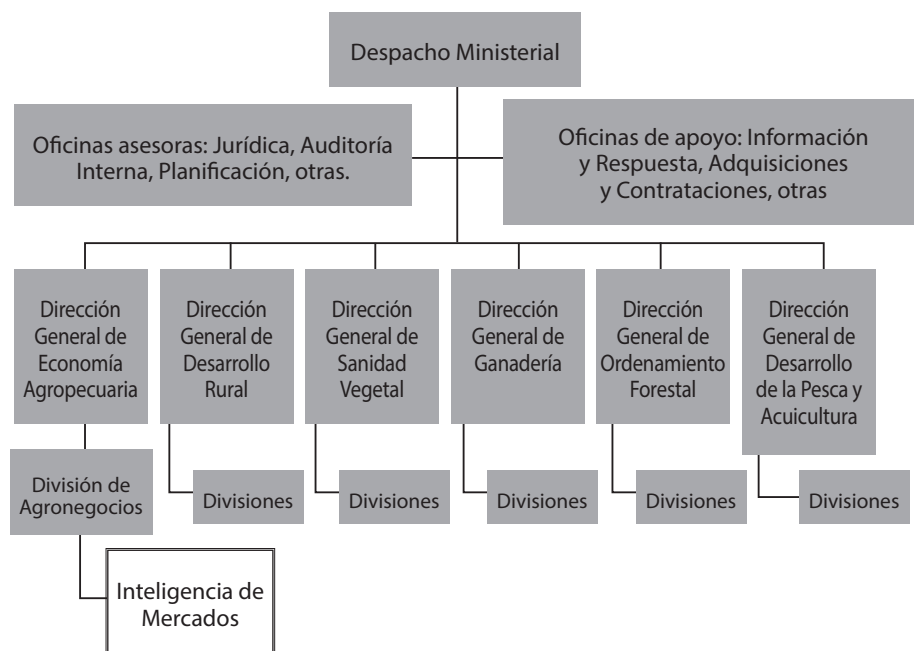
En línea con la finalidad institucional, en un nivel más técnico y específico, se encuentra el área de Inteligencia de Mercado (ver Figura 4.4). Esta área se encarga de mantener la información actualizada del sector turismo, así como de realizar investigaciones de mercado para la planificación del desarrollo y la promoción turística del país.

4.2.3 Unidad de Inteligencia de Mercados (UIM), Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG)

La Unidad de Inteligencia de Mercados del Ministerio de Agricultura y Ganadería forma parte del nivel operativo de esta institución¹⁰. Según la estructura organizativa institucional, la Unidad depende directamente de la División de Agronegocios. Asimismo, esta División responde a la Dirección General de Economía Agropecuaria, a la cual le compete contribuir a la mejora de la rentabilidad, competitividad y asociatividad de las actividades agropecuarias, forestales, pesqueras y acuícolas.

Al nivel operativo —unidades que desarrollan funciones de servicio directo a la población tales como la División de Agronegocios y la UIM— le corresponde: brindar asesoría a agentes públicos y privados vinculados con el ámbito agropecuario; generar y divulgar información estadística agropecuaria; realizar análisis que le permita al sector agropecuario conocer sobre la orientación estratégica del mercado y el desarrollo hacia los agronegocios (ver Figura 4.5).

Figura 4.5. MAG: Organigrama Institucional



Fuente: Elaboración propia con base en MAG.

10 La UIM es de reciente creación dentro del MAG (aproximadamente dos años), luego de un largo proceso de planeación para su entrada en funcionamiento. Su puesta en marcha ha sido producto del apoyo técnico y financiero del Departamento de Agricultura de Estados Unidos (USDA, por sus siglas en inglés), de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés) y de la Agencia de Cooperación Internacional de Chile (AGCI).

El proceso de trabajo de la Unidad parte de la planeación estratégica a nivel institucional —que a su vez responde a los objetivos y apuestas estratégicas definidas en el *Plan Quinquenal de Desarrollo*—, seguido por la recolección, procesamiento y generación de algunas estadísticas —principalmente, precios al por menor de los productos e insumos agrícolas en el mercado nacional¹¹. Adicionalmente, la UIM hace uso de las estadísticas que genera la División de Estadísticas Agropecuarias y de información cuantitativa proveniente de bases de datos internacionales sobre la producción y comercialización de productos agrícolas.

Dentro de los productos que genera la UIM se encuentran: (a) Guías Técnicas para el Cultivo de Productos Agrícolas; (b) Boletines de Mercado; (c) Perfiles de Mercado de Productos Agrícolas; (d) Caracterización de cadenas productivas agrícolas, frutícola, ganadera; (e) Otros como noticias relacionadas con la producción y comercialización de los productos e insumos agropecuarios y análisis de demanda de productos agrícolas por parte del mercado internacional¹².

Por otro lado, como parte de su proceso de trabajo, la UIM se encarga de difundir la información estadística y los análisis que generan con el objetivo de mantener informados a los titulares del Ministerio y a otras dependencias dentro del mismo sobre el comportamiento y comercialización de los productos agrícolas de importancia para la economía nacional. Lo anterior, es un valioso aporte en la medida que mejora los procesos de toma de decisión a nivel interno.

Aunado a lo anterior, la UIM cuenta con un Sistema de Inteligencia de Mercados Agropecuarios (SIMAG), el cual es una herramienta para la divulgación de información agropecuaria especializada. Se espera que esta herramienta sirva a los productores para la comercialización de sus productos, la detección de posibles fallas en los mercados —desabastecimiento y/o encarecimiento de productos— entregue información relevante sobre el funcionamiento y el acceso a los mercados agrícolas, frutícolas, acuícola, etc.

Finalmente, la Inteligencia de Mercados, a través del SIMAG, guarda estrecha relación con los programas que impulsa el Ministerio de Agricultura y Ganadería, tal es el caso del Programa de Agricultura Familiar. Con este programa se busca establecer y consolidar la organización y gestión empresarial de los productores agropecuarios e incrementar su participación en los mercados.

11 La recolección (desde su diseño), el procesamiento y generación de estadísticas sobre producción agropecuaria y precios (principalmente, al por mayor) de los productos e insumos agrícolas son competencias de la División de Estadísticas Agropecuarias, adscritas a la misma Dirección.

12 Parte de la producción de los documentos de análisis para la toma de decisiones ha dejado de ser publicada, pues se ha utilizado el recurso humano para atender la demanda en temas coyunturales como el desabastecimiento y alza en los precios de los granos básicos. Actualmente, la Unidad cuenta con dos personas encargadas del funcionamiento de la misma.

4.2.4 Unidad de Inteligencia Económica (UIE), Ministerio de Economía (MINEC)¹³

El MINEC institucionalizó la inteligencia económica en el año 2010, con la creación de la Unidad que lleva el mismo nombre. Anteriormente, existía la Dirección de Desarrollo Competitivo Empresarial, quienes se encargaban de: investigar y analizar las condiciones de mercado y de competitividad para el aprovechamiento de las oportunidades comerciales; recomendar estrategias de apoyo al desarrollo de la producción nacional de bienes y servicios, así como a las capacidades empresariales tanto para el mercado local como externo.

La UIE es la encargada de proveer a las máximas autoridades institucionales, a otras instituciones públicas y al sector privado de información y análisis sobre el desempeño de la economía nacional e internacional, así como de investigar y analizar las condiciones internas y externas que determinan la competitividad de los sectores productivos nacionales. A lo anterior se suma el hecho de que sea la UIE quienes, por medio de la generación y difusión de información estratégica, faciliten la toma de decisiones tanto públicas como privadas y contribuyan al diseño e implementación de estrategias y políticas públicas para el desarrollo competitivo y equitativo de las actividades productivas.

En función de la generación de información estratégica, la UIE tiene como principales atribuciones las siguientes:

Realizar análisis sobre las principales variables del entorno económico nacional e internacional y elaborar, a partir de ellos, propuestas de política pública que puedan ser promovidas a juicio y consideración de las autoridades del MINEC.

Realizar análisis de inteligencia competitiva a nivel sectorial, subsectorial, de productos específicos y sobre el potencial de penetración en mercados externos e internos, identificando oportunidades y amenazas relevantes.

Analizar periódicamente la estructura productiva del país, del comercio exterior y otras variables con la finalidad de determinar el potencial de exportación, de atracción de inversiones, de aprovechamiento de los acuerdos comerciales y del mercado interno.

Proponer lineamientos de estrategias y medidas que contribuyan al desarrollo económico y social del país.

13 Para otros detalles, ver Anexo 8.2. sobre la sistematización de la información proporcionada por la institución.

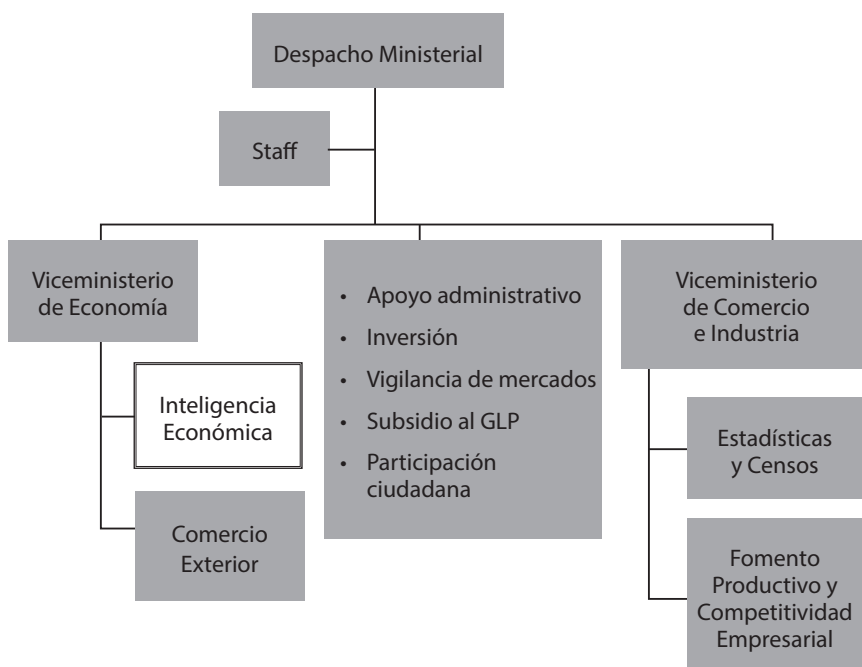
Trasladar de manera oportuna y transparente, los resultados de los estudios y análisis a otras entidades de la Administración Pública y al sector privado, para facilitar la coordinación intergubernamental y la toma de decisiones.

Estructura organizativa

La UIE depende directamente del Viceministerio de Economía, aunque en la práctica responde a las necesidades y los requerimientos del resto de dependencias del Ministerio (ver Figura 4.6). Para tal cumplimiento, la Unidad está dividida en dos gerencias: Inteligencia Competitiva y, Análisis Económico y Comercial. En total laboran 11 personas —7 hombres y 4 mujeres—: 2 gerentes, 1 asistente técnico y 4 técnicos-analistas por gerencia (ver Figura 4.7).

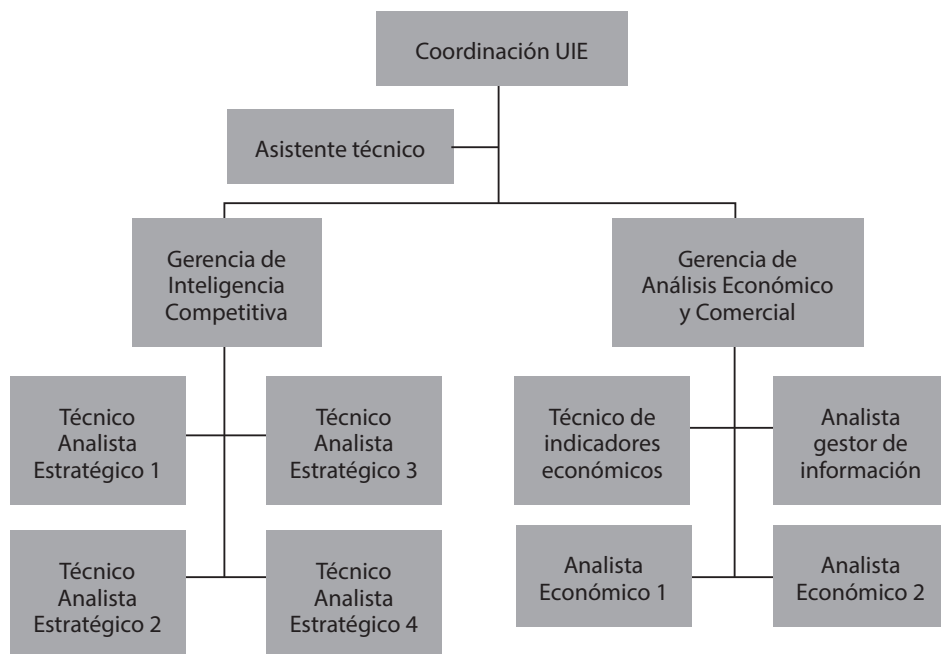
El perfil del personal de la Unidad está vinculado con estudios en el área de las ciencias económicas y especialización en temas como macroeconomía aplicada, comercio exterior y negocios internacionales, dirección de empresas internacional, políticas públicas y técnicas estadísticas.

Figura 4.6. MINEC: Organigrama Institucional



Fuente: MINEC

Figura 4.7. Organigrama de la Unidad



Fuente: MINEC.

Esquema de Trabajo

Las áreas temáticas de la UIE están definidas conforme al plan de trabajo anual. Estas áreas son: análisis de coyuntura económica nacional, regional e internacional; seguimiento a la evolución del comercio exterior de El Salvador; análisis de la estructura productiva del país; competitividad nacional; sectores y mercados; cadenas de valor. Al mismo tiempo se apoya el fomento, diversificación y transformación productiva de dieciséis sectores estratégicos: (a) Industria: Agroindustria, Alimentos y Bebidas, Textil y Confección, Química Farmacéutica y Cosmética Natural, Papel y Cartón, Plásticos, Electrónica, Calzado, Artesanía de Exportación; (b) Servicios: Aeronáutica, Industrias Creativas, Servicios Médicos, Industria Informática, Logística, Servicios Empresariales a Distancia, Turismo.

También, dentro del esquema de trabajo de la UIE, se han identificado como usuarios de la información que genera la Unidad al resto de dependencias del MINEC —principalmente, por los titulares del Ministerio—,

complementado por la demanda de información por clientes externos — otras instituciones públicas, empresas, gremiales y otros. Los principales requerimientos de información que se atienden son: (a) internos: indicadores sectoriales, relaciones comerciales bilaterales, oferta exportable de El Salvador, perfiles sectoriales y perfiles país; (b) externos: identificación de destinos potenciales, contactos de potenciales compradores, información de comercio exterior, información de empleo formal.

En respuesta a los requerimientos de información, la UIE produce —aunque con distinta periodicidad— una serie de documentos sobre comercio exterior, perfiles sectoriales y de país, empleo, etc. Estos documentos son distribuidos a los distintos actores económicos, tanto internos como externos, para: apoyar en la toma de decisiones gubernamentales, acompañar en algunos niveles del diseño de las políticas públicas, apoyar en la toma de decisiones a las empresas, cooperativas y organizaciones de productores vinculadas con las actividades de los sectores estratégicos.

Otro aspecto relevante dentro del esquema de trabajo consiste en la identificación de actores estratégicos para el desempeño de las funciones de la Unidad. Así, en este caso particular, es la coordinación quien debe buscar espacios de integración con otras entidades públicas y privadas. Actualmente, la UIE tiene como aliados estratégicos al Banco Central de Reserva (BCR), al Organismo Promotor de Exportaciones e Inversiones de El Salvador (PROESA), al Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS), a la Dirección General de Aduanas del Ministerio de Hacienda (DGA-MH), al Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), a la Defensoría del Consumidor (DC) y a la Superintendencia de Competencia (SC). Asimismo, se espera poder establecer nuevas sinergias con otras instituciones.

Luego de presentar, de manera resumida, el funcionamiento de la Unidad, es importante hacer mención a sus principales logros: (a) visualización y caracterización de las cadenas productivas de la industria nacional mediante el mapeo de la estructura productiva del país; (b) identificación de sectores con ventaja comparativa revelada y con mayor potencial de crecimiento exportador, lo que posibilitó su inclusión como sectores estratégicos dentro de la *Política Nacional de Fomento, Diversificación y Transformación Productiva*; (c) atención a las demandas de los sectores estratégicos por medio de la realización de estudios de mercado del sector Plásticos y Químico-Farmacéutico.

A modo de síntesis, se presenta un esquema que refleja el ciclo de la inteligencia económica dentro del MINEC (ver Figura 4.8).

Figura 4.8. MINEC: Ciclo de la inteligencia económica



JULIO · DICIEMBRE 2015 • REVISTA POLICÍA Y SEGURIDAD PÚBLICA

Fuente: Elaboración propia.

4.2.5 Gerencia de Análisis de Políticas e Inteligencia de Mercados (GAPIM), Organismo Promotor de Exportaciones e Inversiones de El Salvador (PROESA)¹⁴

La GAPIM es el área dentro de PROESA que se encarga de realizar el análisis sistemático y periódico sobre inversiones, exportaciones, mercados internacionales, aspectos económicos y clima de negocios. Desde su creación en el año 2010¹⁵, busca consolidarse como un “tanque de pensamiento” interno que genere información oportuna de alto valor para la toma de decisiones en la promoción de exportaciones, inversiones, socios público-privados, clima de negocios e imagen país.

En línea con su objetivo y su visión, la Gerencia tiene como principales funciones las siguientes:

Efectuar investigación proactiva en respuesta a requerimientos de información de clientes internos y externos.

Preparar informes, documentos técnicos y realizar presentaciones para la toma de decisiones.

Investigar e identificar mercados extranjeros para comercializar productos y servicios salvadoreños.

Estructura organizativa

Para el cumplimiento de sus funciones, la GAPIM se centra en las directrices establecidas por el Consejo Directivo¹⁶ de la institución —instancia encargada de la orientación estratégica institucional, con base en las políticas gubernamentales del país— y responde ante la Presidencia de PROESA. La Gerencia cuenta con 5 personas —3 hombres y 2 mujeres—: 1 gerente y 4 asesores, quienes cuentan con estudios de pregrado y de especialización en economía, comercio internacional, administración de empresas, ciencias jurídicas y negocios internacionales (ver Figura 4.9 y 4.10).

14 Para otros detalles, ver Anexo 8.3. sobre la sistematización de la información proporcionada por la institución.

15 La GAPIM surge de la fusión de dos áreas de trabajo: Investigación de Proesa - Inversiones y de Información de Mercados de Exporta El Salvador. Esta fusión —consolida las funciones y el personal que tenían las dos áreas anteriores— le da a la GAPIM un carácter transversal para el cumplimiento de los objetivos institucionales.

16 El Consejo Directivo de PROESA está conformado por 8 miembros, entre representantes de instituciones públicas —PROESA, STPP, MH, MINEC y MOP—, gremiales empresariales (2) y academia (1) (ver Ley de Creación en DO 93/403 del 23/05/2014).

Figura 4.9. PROESA: Organigrama Institucional

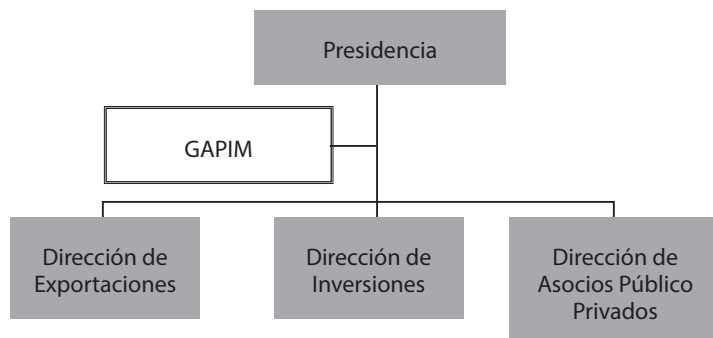
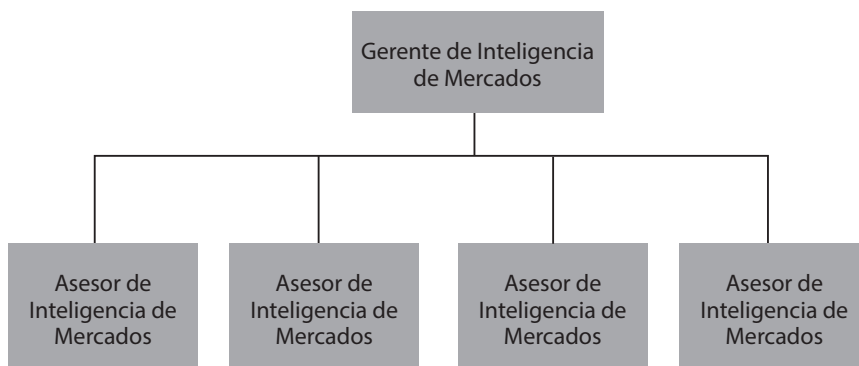


Figura 4.10. Organigrama de la Gerencia



Fuente: PROESA.

Esquema de Trabajo

Las áreas estratégicas en las que la GAPIM centra su trabajo responden a lo establecido en el objetivo institucional¹⁷. Estas áreas son: exportaciones, inversiones, socios público-privados y clima de negocios e imagen país. Al mismo tiempo se trabaja en función de la promoción de quince sectores estratégicos: servicios empresariales a distancia, químico farmacéutico, energía, turismo, plásticos, manufactura liviana, aeronáutica, alimentos, agroindustria, metalmecánica, industrias creativas, textil y confección, calzado, servicios de construcción y consultoría y, servicios de software y aplicaciones.

¹⁷ Ver Ley de Creación del Organismo Promotor de Exportaciones e Inversiones de El Salvador (PROESA) en DO 93/403 del 23/05/2014.

Por otro lado, dentro del esquema de trabajo de la Gerencia, se han identificado como principales usuarios de la información que genera la GAPIM a las divisiones internas de PROESA, complementado por la demanda de información por clientes externos —otras instituciones públicas, gremiales, organismos internacionales y otros¹⁸. Los principales requerimientos de información que se atienden son sobre estadísticas —económicas, sociales, de comercio exterior, de inversión extranjera directa—, información crediticia y financiera de potenciales socios comerciales, información de mercado para productos y países de destino, identificación de productos con potencial exportador, identificación de potenciales inversionistas, disponibilidad y costo de bienes raíces, marco regulatorio, otros.

En respuesta a los diferentes requerimientos, la GAPIM produce —aunque con distinta periodicidad— una serie de documentos. Estos son distribuidos a los distintos actores económicos, tanto internos como externos, para: apoyar en la toma de decisiones institucional, evaluar la posición competitiva del país respecto a sus competidores, identificar ventajas competitivas para la promoción de exportaciones e inversiones, dar seguimiento a la situación económica y social del país, determinar el potencial de nuevos productos y mercados, así como dar apoyo a programas institucionales que promueven las exportaciones e inversiones.

Dentro del esquema de trabajo, es importante buscar espacios de coordinación e identificación de actores estratégicos —públicos y privados— para el desempeño de las funciones de la Gerencia. Dentro de los actores públicos están: la Dirección General de Estadística y Censos (DIGESTYC), el Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS), el área de Catastro del Centro Nacional de Registros (CNR), la sección de Educación Técnica del Ministerio de Educación (MINED), el área de Estudios Tributarios del Ministerio de Hacienda, varias dependencias del Ministerio de Economía —entre ellas la UIE. En el ámbito privado están: agencias de recursos humanos, corredores de bienes raíces, bufetes y empresas consultoras, navieras y agentes de carga, gremiales empresariales —Asociación Salvadoreña de Industriales (ASI), Cámara de la Industrial Textil, Confección y Zonas Francas (CAMTEX)—, tanques de pensamiento —Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES).

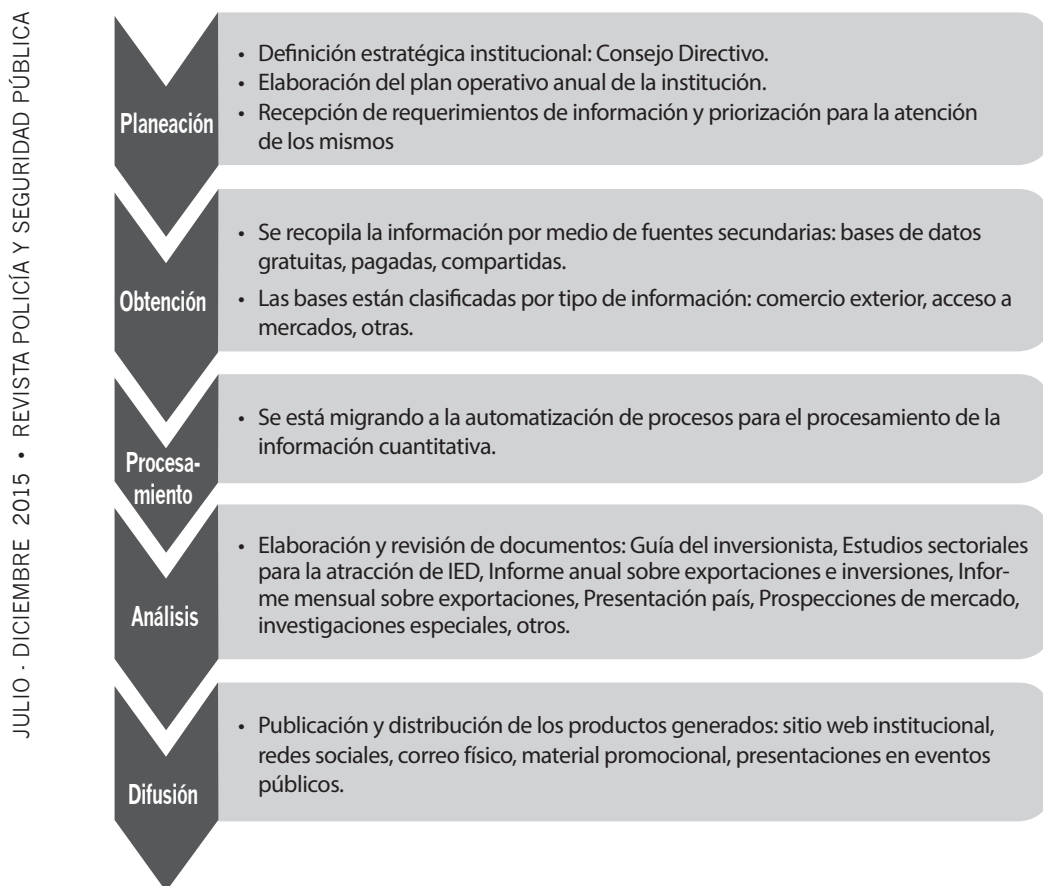
Luego de presentar, de manera resumida, el funcionamiento de la GAPIM, es importante hacer mención a sus principales logros: (a) elaboración y posicionamiento de un producto de información para promover a El Salvador como destino de inversión —*Guía del Inversionista y Presentación País*—; (b) desarrollo de documentos y metodologías para la promoción

18 Según los registros administrativos de PROESA, la distribución de los requerimientos de información por solicitante en el año 2014 corresponde en: (a) 85% a los clientes internos como la Dirección de Exportaciones (23%), de Inversiones (24%), Presidencia (16%), Asuntos Estratégicos (11%), otros (11%); (b) 15% a clientes externos.

de exportaciones y atracción de inversiones —productos con potencial de exportación, prospecciones y estudios de mercado, otros—; (c) desarrollo de documentos de análisis y monitoreo de datos sobre exportaciones e inversiones para una mejor toma de decisiones.

A modo de síntesis, se presenta un esquema que refleja el ciclo de la inteligencia económica dentro de PROESA (ver Figura 4.11).

Figura 4.11. PROESA: Ciclo de la inteligencia de mercados



Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por PROESA.



4.3 Análisis comparativo sobre la aplicación de la inteligencia económica en la esfera pública

La inteligencia económica es una herramienta en desarrollo dentro del sector público. Actualmente, son pocas las instituciones que la practican y, en algunos casos, es un área de reciente creación —desde menos de un año hasta un máximo de cinco años en funcionamiento. También ocurre que anteriormente se realizaban acciones de inteligencia económica de forma separada al interior de una misma institución, lo que, en parte, motivó a la institucionalización de un área como tal.

Sin embargo, a nivel externo, son pocos o inexistentes los espacios de complementariedad y la creación de sinergias para evitar duplicidad en las acciones. Actualmente, los espacios de coordinación interinstitucionales están más orientados a compartir información, principalmente, cuantitativa —es la base para la generación del conocimiento.

El sector público reconoce el aporte de la inteligencia económica en materia de generación de conocimiento y su relevancia en los procesos de toma de decisiones. No obstante, un área de mejora, en cuanto a la utilidad de la inteligencia económica, viene dada por incrementar la transformación del conocimiento hacia la formulación de propuestas de política pública que permitan incidir sobre la realidad económica nacional.

La transferencia del conocimiento hacia las instancias decisorias implica contar con mecanismos de difusión eficientes. En este sentido, las instituciones reconocen que la entrega de información completa, oportuna y confiables es determinante para los procesos de toma de decisiones. Se prioriza para hacer que la información fluya a nivel interno de la institución, ya que no en todos los casos las unidades de inteligencia económica dependen directamente de las máximas autoridades. Hacia afuera, las principales herramientas para lograr que la información llegue a los aliados estratégicos y público en general son los sitios web institucionales y las redes sociales.

La inteligencia económica dentro de cada una de las instituciones públicas, y en general todo el quehacer institucional, está guiada por las prioridades y apuestas estratégicas nacionales. El Plan Quinquenal de Desarrollo (2014-2019) es el instrumento de política donde se expone la hoja de ruta para los próximos cinco años. Es por ello que, desde su respectivo ámbito de acción, las instituciones públicas realizan la planeación y definición estratégica para aportar en el cumplimiento de los objetivos nacionales.



En general, se ha identificado que existe una orientación por fortalecer y apoyar a los sectores productivos nacionales. Cada una de las instituciones contribuye desde su ámbito de acción a potenciar las cadenas de producción y comercialización, promover el comercio exterior y la atracción de inversiones, e incentivar la competitividad y asociatividad sectorial.

5. Análisis crítico de la aplicación de la inteligencia económica en El Salvador

En esta sección se expone un análisis crítico de la aplicación de la inteligencia económica por parte de las instituciones públicas salvadoreñas. Este análisis pretende contrastar el deber ser de la inteligencia económica con su aplicación práctica, haciendo referencia tanto a los aspectos positivos como negativos.

Como se mencionó anteriormente, la lista de situaciones económicas en las cuales los Estados debiesen intervenir puede resultar muy extensa y compleja. En este caso en particular, la apuesta pasa por fortalecer y apoyar a la base productiva nacional —sectores productivos— a través de acciones estratégicas que potencien las cadenas de producción y comercialización, promuevan el comercio exterior y la atracción de inversiones, e incentiven la competitividad y asociatividad sectorial. Sin embargo, ¿son éstas las prioridades nacionales en materia económica?, ¿se actúa con base en el conocimiento generado?, ¿existe complementariedad en las acciones?, ¿existen espacios de coordinación interinstitucionales?, ¿es la inteligencia económica una herramienta para la definición de políticas públicas?

En primer lugar, las prioridades nacionales deben estar definidas acorde con las necesidades y demandas de la población salvadoreña. El instrumento de política que recoge tales prioridades es el Plan Quinquenal de Desarrollo, el cual surge de un amplio proceso de participación ciudadana¹⁹. En materia económica, el Estado salvadoreño debiese trabajar en revertir los bajos niveles de crecimiento económico e inversión y, los altos niveles de desempleo, subempleo e informalidad, mediante la consolidación de “un modelo de crecimiento económico equitativo, inclusivo y generador de empleo digno” (STPP, 2015). En la práctica, la inteligencia económica está orientada al fortalecimiento y apoyo a los sectores productivos del país, con la finalidad de dinamizar la economía salvadoreña y apostar por el crecimiento productivo y competitivo.

19 El “Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019... se sustenta en un proceso de amplia participación ciudadana; con rigor técnico y profesional; que no solo incentivó la reflexión y la opinión directa de más de trece mil personas —la mayoría de ellas líderes, lideresas y representantes de los diferentes sectores de la sociedad—...” (STPP, 2015).

En segundo lugar, el alcance de la inteligencia económica está sujeto a la capacidad para transformar y organizar la información, generar conocimiento y actuar con base en el mismo. Para este propósito es fundamental contar con equipos técnicos altamente calificados para el levantamiento de información de fuentes primarias y secundarias, con información cuantitativa —bases de datos— amplia, desagregada, oportuna y confiable²⁰, así como con capacidad de análisis y producción de informes técnicos relevantes que se deriven del análisis riguroso de la información. En este punto se debe señalar que no todas las instituciones que aplican la inteligencia económica cuentan con: (a) el capital humano necesario para el desarrollo de sus funciones; (b) información cuantitativa amplia, desagregada y oportuna. Estos hechos repercuten en la priorización y/o demora en la atención a los requerimientos de información —con lo que podría perderse la oportunidad en la toma de decisiones—; la limitada generación de bases de datos propias; la menor frecuencia en la producción de documentos o generación de documentos con información desactualizada; la pérdida de confiabilidad en el análisis; la producción de análisis o estudios relevantes —debido a la no disponibilidad de datos, estadísticas no significativas y/o representativas—, entre otros.

En tercer lugar, se hace referencia a que el esfuerzo gubernamental en la aplicación de la inteligencia económica debe ser complementado con los esfuerzos implementados desde el ámbito privado, o bien, debiese existir complementariedad interinstitucional dentro del mismo ámbito público. El establecimiento de estos espacios —tanto a nivel público como público-privado— permitiría optimizar recursos y evitar la duplicidad de esfuerzos en aras de cumplir con los objetivos económicos de país. En la práctica, son pocos o inexistentes los espacios de complementariedad y coordinación. Los espacios interinstitucionales están más orientados a compartir información, principalmente, cuantitativa. Además, existe limitado conocimiento sobre el trabajo que realizan las otras instituciones —por lo que es posible que se estén duplicando esfuerzos—, lo que dificulta la identificación de acciones comunes y la definición de áreas de trabajo conjunto para impulsar a los sectores productivos del país.

Finalmente, la generación de conocimiento debe trasladarse a los hacedores de política, para que puedan diseñar e implementar acciones y estrategias en función del bienestar de los distintos agentes económicos del país. En este sentido, la inteligencia económica en El Salvador no debe limitarse al diagnóstico situacional del desempeño económico nacional, sino que debiese buscar transformarse en políticas públicas para enfrentar

20 La inteligencia económica o de mercado utiliza las bases de datos como una herramienta de consulta sobre los datos existentes para poder realizar análisis sobre distintos temas de interés y facilitar la toma de decisiones. Para ello, es importante que la información proporcionada no sólo sea confiable y oportuna, sino que además se produzca en cantidad considerable, sea relevante y con buen nivel de detalle —datos más desagregados.

las condiciones estructurales que limitan el desarrollo económico del país. No obstante, en la aplicación de la inteligencia económica se identifica la debilidad en su ciclo al momento de definir acciones y estrategias. En la mayoría de los casos, el alcance de la inteligencia económica llega hasta la generación de análisis y difusión del mismo para apoyar en la toma de decisiones.

6. Conclusiones y recomendaciones

El concepto de inteligencia económica hace referencia al conjunto de acciones coordinadas de investigación, análisis y difusión de información relevante para el proceso de toma de decisiones estratégicas de los agentes económicos. Así, se reconoce que la inteligencia económica es necesaria en aquellos ámbitos donde se requiere información para analizar el entorno competitivo y detectar amenazas y oportunidades, de modo que esta información haga posible anticiparse a ellas.

En este sentido, la inteligencia económica se concibe como una herramienta para la toma de decisiones basada en la certidumbre y la oportunidad. Teóricamente, es un proceso de actualización continua que inicia con la planificación estratégica por parte de los tomadores de decisión, seguida por la búsqueda y obtención de información relevante y oportuna sobre los temas de interés económico nacional, el procesamiento de información, el análisis e interpretación de la misma, la difusión de los resultados y, finalmente, la formulación de acciones y estrategias para lograr los objetivos económicos nacionales.

Para su implementación, la inteligencia económica demanda algunas competencias por parte del aparato gubernamental. Estas competencias hacen referencia a:

- i. la creación de espacios de coordinación, lo que implica identificar, coordinar e impulsar acciones conjuntas;
- ii. la promoción de la inteligencia económica por medio de la sensibilización y capacitación a los funcionarios públicos y tomadores de decisión sobre su importancia para atender los problemas de país;
- iii. la difusión de la información relevante y oportuna entre las instancias públicas y público en general;
- iv. una definición clara de los intereses económicos que se buscan proteger y el diseño del marco normativo acorde a ellos, así como la creación de mecanismos para la identificación de riesgos;
- v. el diseño de estrategias de influencia y contrainfluencia para anticipar oportunidades y amenazas.

En El Salvador, la aplicación de la inteligencia económica actual en el sector público se orienta, principalmente, a potenciar los canales de producción y comercialización, aprovechar las oportunidades comerciales, atraer inversiones y promover la competitividad y asociatividad. Estas acciones estratégicas son parte de un mismo todo, que es impulsar el dinamismo económico mediante el fortalecimiento y apoyo a la base productiva nacional. Los sectores productivos son la base para superar el lento crecimiento económico y que éste sea sostenible, productivo, competitivo y generador de empleos e ingresos.

Sin embargo, en la práctica de la inteligencia económica por parte de las instituciones públicas salvadoreñas se identifican, principalmente, tres aspectos que limitan su aplicación eficiente: (i) la debilidad en su ciclo al momento de definir acciones y estrategias, (ii) insuficiente capital humano e información cuantitativa amplia, desagregada y oportuna, (iii) pocos o inexistentes espacios de coordinación y complementariedad interinstitucional.

En el primer caso, la inteligencia económica en El Salvador no debe limitarse a hacer un diagnóstico sobre el desempeño económico nacional, sino que debiese buscar que éste se traduzca en el diseño de políticas públicas para enfrentar las condiciones estructurales que limitan el desarrollo económico del país. Además, otro aspecto clave para abonar a la planificación estratégica es que la IE provea a las instituciones gubernamentales de la generación de información y análisis que les permitan rendir cuentas, transparentar sus acciones, así como lograr la credibilidad y legitimidad de las mismas.

En segundo lugar, en algunos casos no existe suficiente información cuantitativa o con un buen nivel de detalle que sea útil para la generación de análisis por parte de las instituciones públicas. Para revertir esta situación sería posible potenciar la capacidad para transformar y organizar la información, generar conocimiento y actuar con base en el mismo. Esto es posible mediante la contratación de personal con base en sus capacidades y la formación y capacitación continua del personal existente, así como por asignaciones presupuestarias para la adquisición de bases de datos y/o para realizar levantamientos —actualizaciones— de información de manera periódica y con mayor nivel de detalle —conservando la significancia y representatividad estadística de la información.

En tercer lugar, es posible afirmar que en la práctica son pocos o inexistentes los espacios de complementariedad y coordinación interinstitucional estratégica — los esfuerzos de coordinación o articulación actuales están más orientados a compartir información entre las instituciones—. Así también, el conocimiento sobre el trabajo que realizan las otras instituciones

es limitado y dificulta la identificación de acciones comunes. Esta limitante demanda mejoras en la eficiencia de la administración pública por medio de la identificación y acercamiento para impulsar acciones conjuntas en materia económica.

Para superar las limitaciones y alcanzar las prioridades económicas que se proponen, se debe aspirar a que la aplicación de la inteligencia económica sea una prioridad del Estado, lo que significa elevar la inteligencia económica al rango de política nacional, pues ésta es utilizada en la defensa y consecución de los intereses económicos de los países. En este sentido, es una medida que estimula la capacidad investigativa y promueve el desarrollo de estrategias para el fortalecimiento económico de los países, en otras palabras, es una forma práctica de obtener conocimiento y actuar con base en el mismo.

En general, los países con prácticas más antiguas de inteligencia económica apuestan por la consolidación de sistemas nacionales. En El Salvador, donde esta práctica es más reciente, se podría apostar por la construcción de un sistema nacional de inteligencia económica que contenga las estrategias, la interpretación de información útil y la generación de conocimientos para ser compartidos entre los distintos niveles de organización del país —instituciones públicas, empresas, organismos internacionales, autoridades locales, etc. Lo importante de este tipo de sistemas es que permiten:

- i. desarrollar la capacidad de interpretación y facilitar la toma de decisiones por los diferentes agentes económicos;
- ii. producir conocimientos compartidos e implementar acciones conjuntas para la consecución de un mismo objetivo;
- iii. mostrar al exterior el modelo de crecimiento y desarrollo económico del país.

Pese a lo anterior, la inteligencia económica no depende única y exclusivamente de la voluntad del Estado, sino que es un reto que implica responsabilidades compartidas: conocer las necesidades de información pública de los agentes privados; promover la complementariedad y coordinación público-privado en materia de inteligencia económica; promover la enseñanza en inteligencia económica, competitiva, de mercados y áreas relacionadas. Así, la eficacia de la inteligencia económica radica en una fuerte percepción colectiva del interés nacional, con sinergias entre el Estado, empresas y sociedad en general.

Bibliografía

1. Clerc, Philippe (1997). Inteligencia económica: retos actuales y perspectiva (capítulo 22). Madrid: UNESCO/CINDOC (Informe Mundial sobre la Información) Recuperado de: <http://unesdoc.unesco.org/images/0011/001102/110221Sb.pdf>
2. Dou, H., Damayanty, S., Jean_Marie Dou, H. (2007). Inteligencia competitiva, alianzas público-privadas, innovación, política de clusters y desarrollo regional. Madrid: Comunidad de Madrid, Consejería de Educación, Dirección General de Universidades e Investigación, Fundación Madri+d para el Conocimiento (La inteligencia competitiva: factor clave para la toma de las decisiones estratégicas en las organizaciones). Recuperado de: http://www.madrimasd.org/informacionidi/biblioteca/publicacion/doc/35_intec.pdf
3. Escorsa, Pere (2007). La inteligencia competitiva: factor clave para la toma de las decisiones estratégicas en las organizaciones. Madrid: Comunidad de Madrid, Consejería de Educación, Dirección General de Universidades e Investigación, Fundación Madri+d para el Conocimiento Recuperado de: http://www.madrimasd.org/informacionidi/biblioteca/publicacion/doc/35_intec.pdf
4. Lodeiro, Andrea (2009). Ámbito de la Inteligencia Económica: significación, teoría y práctica. Santiago de Chile: Revista AA Inteligencia. Recuperado de: <http://www.aainteligencia.cl/?p=302>
5. Olier, Eduardo (2010). Inteligencia Estratégica y Seguridad Económica. Instituto Español de Estudios Estratégicos: Cuaderno de Estrategia 162, la inteligencia económica en un mundo globalizado. Recuperado de: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_162_La_inteligencia_economica_en_un_mundo_globalizado.pdf
6. Puentes, Gloria (2012). *Inteligencia Económica en el Sector Empresarial*. Bogotá: monografía para la Maestría en Relaciones y Negocios Internacionales, Universidad Militar Nueva Granada. Recuperado de: <http://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/10654/10538/1/PuentesVergaraGloriaMatilde2013.pdf>
7. Revel, Claude (2010). *Economic Intelligence: An Operational Concept for a Globalise World*. Madrid: Elcano Real Institute - Security and Defense Area. Recuperado de: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/3c54d00043f06c528562b78f038e2cc0/ARI134-2010_Revel_Economic_Intelligence_Globalised_World.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=3c54d00043f06c528562b78f038e2cc0

8. Sierralta, Aníbal (2005). *Negociaciones comerciales internacionales: Textos y casos*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Recuperado de: <https://books.google.com.co/books?id=zqApD7E9Z6wC&printsec=frontcover&hl=es#v=onepage&q&f=false>
9. STTP (2015). *El Salvador productivo, educado y seguro. Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019*. La Libertad: Autor. Recuperado de: <http://www.presidencia.gob.sv/wp-content/uploads/2015/01/Plan-Quinquenal-de-Desarrollo.pdf>

Páginas web

1. Banco de Desarrollo de El Salvador, El Salvador. <https://www.bandesal.gob.sv/portal/page/portal/INICIO>
2. Corporación Salvadoreña de Turismo, El Salvador. <http://www.corsatur.gob.sv/>
3. Ministerio de Agricultura y Ganadería, El Salvador. <http://www.mag.gob.sv/>
4. Ministerio de Economía, El Salvador. <http://www.minec.gob.sv/>
5. Organismo Promotor de Exportaciones e Inversiones de El Salvador, El Salvador. <http://www.proesa.gob.sv/>
6. Sistema de Inteligencia de Mercados Agropecuarios, El Salvador. <http://simag.mag.gob.sv/>

8. Anexos

Mapeo de Actores: Inteligencia Económica Gubernamental en El Salvador

Información recopilada al mes de junio del 2015

Anexo 8.1.

Institución	Banco de Desarrollo de El Salvador (BANDESAL)
Unidad / Gerencia	Unidad de Inteligencia de Mercados
Año de creación	2014. Si bien la creación de la Unidad de Inteligencia de Mercados es en noviembre del 2014, anteriormente existían la Gerencia de Banca de Desarrollo (2004 – 2012) y la Gerencia de Proyectos y Programas de Desarrollo (2012-2014), las cuales ejercían una función similar a la ahora UIM.
Marco institucional	
Objetivo General	Apoyar en la identificación de necesidades de los sectores productivos del país y en la generación de instrumentos y servicios financieros de apoyo a los mismos.
Misión	No aplica
Visión	No aplica
Principales funciones	<ul style="list-style-type: none"> • Elaborar programas y líneas de crédito, productos financieros, programas de garantías. • Administrar de manera integral los convenios de cooperación suscritos con organismos de cooperación internacional y entidades locales de apoyo a BANDESAL. • Mantener coordinación de actividades con las entidades gubernamentales, gremiales del sector privado y otras de apoyo al sector empresarial y productivo del país.

<p>Estructura organizativa</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Existe una Junta Directiva, que se encarga de la orientación estratégica institucional, conforme al plan gubernamental. • La UIM depende directamente de la Dirección de Negocios y Desarrollo. • Internamente, la Unidad está compuesta por 6 personas. Al dividir al personal por sexo, la UIM la componen 2 hombres y 4 mujeres.
<p>Esquema de trabajo</p>	
<p>Áreas temáticas</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo de Productos Financieros de acuerdo a demanda • Investigaciones de Mercado • Análisis de estrategias de gobierno y mercado • Relaciones interinstitucionales (públicas y privadas) • Convenios de cooperación con organismos • Relaciones comerciales con la banca y organismos multilaterales.
<p>Sectores estratégicos</p>	<p>Sectores productivos nacionales con énfasis en apoyo a la micro, pequeña y mediana empresa.</p>
<p>Fuentes de información</p>	<p>Se hacen uso de fuentes primarias de información, por medio de bases de datos propias, compartidas, de libre acceso y pagadas.</p>
<p>Aliados estratégicos</p>	<p>Instituciones Públicas: Banco de Fomento Agropecuario (BFA), Banco Hipotecario (BH), Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia (STPP), CONAMYPE, Alcaldías, Casas de la Cultura, PROESA, entre otros.</p> <p>Instituciones Privadas: CENTROMYPE, FIAGRO, FUNDAMICRO, Banca Privada, Gremiales y Asociaciones, entre otros.</p>
<p>Principales productos</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Estudios sobre eficiencia energética, sectoriales, de coyuntura y de mercado. • Perfiles sectoriales y de negocios. • Investigaciones de mercado de acuerdo a las necesidades del banco. • Análisis sobre la oferta crediticia de la MIPYME. • Estadísticas propias.

Usuarios	Fundamentalmente, a nivel interno (Presidencia, la propia Unidad, otras áreas de trabajo del Banco).
Usos de la información	<ul style="list-style-type: none"> • Insumos importantes para la toma de decisiones por parte de la dirección del banco. • Mejora de los procesos internos. • Mejora de los indicadores de medición del Banco y los instrumentos que administra (términos de colocación de créditos y garantías). • Fortalecimiento y/o ajustes de productos financieros. • Satisfacción de la demanda externa.
Proceso de trabajo	Proceso para desarrollo de productos : investigaciones de mercado, identificación de demanda potencial, determinación de factibilidad, análisis financieros, diseño del producto, diseño de normativas internas, lanzamiento del producto y evaluación y seguimiento para identificar ajustes necesarios.
	Proceso para generación de estudios : identificación de las necesidades, análisis de fuentes secundarias, análisis de bases de datos internas, investigación en campo, elaboración del estudio, presentación del estudio.
	Proceso para generación de alianzas : identificación de necesidades internas y de usuarios finales, identificación de instituciones para coordinar acciones que generen actividades conjuntas, elaboración de contratos, convenios y/o memorándum de entendimientos, solicitud de autorizaciones pertinentes.
	Proceso para elaboración de reportes : solicitud de bases de datos internas, identificación de necesidades, análisis, generación de reportes.
Mecanismos de difusión	• Campaña publicitaria de BANDESAL
	• Presentación de informes y estudios al público meta.

Logros de la gerencia	
Logro 1	2015. Creación del Programa Banca EmprendES, el cual tiene como objetivo apoyar la creatividad e innovación de la población emprendedora para el desarrollo de El Salvador, a través de financiamiento y garantías, así como capacitación y asistencia técnica que propicien el fortalecimiento y crecimiento de la cultura emprendedora y el desarrollo de las MIPYMES.
Logro 2	2014-2015. Gestión de Financiamiento de entidades como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Instituto de Crédito Oficial de España (ICO) y el Banco Alemán KfW
Logro 3	2014. Creación del Programa Banca Mujer, el cual tiene como objetivo promover el desarrollo económico e inclusión financiera de las mujeres empresarias, facilitándoles líneas de crédito, líneas de garantías y fortalecimiento de las capacidades a través de capacitación y asistencia técnica.
Recurso Humano	
Perfiles	El personal de la Unidad de Inteligencia de Mercado son graduados universitarios de las carreras de las Ciencias Económicas e Ingenierías, más del cincuenta por ciento cuenta con una o dos maestrías en Administración de Empresas, economía u otras afines y con más de 5 años de experiencia en bancos o en áreas de análisis estadístico.

Fuente: Elaboración propia con base en la información proporcionada por BANDESAL.

Anexo 8.2.

Institución	Ministerio de Economía (MINEC)
Unidad / Gerencia	Unidad de Inteligencia Económica (UIE)
Año de creación	2010. Anteriormente, la Dirección de Desarrollo Competitivo Empresarial era la instancia encargada de investigar y analizar las condiciones de mercado y de competitividad para un mejor aprovechamiento de las oportunidades comerciales. Además de difundir los resultados y recomendar estrategias, instrumentos, mecanismos y proyectos necesarios para apoyar el desarrollo de la producción nacional de bienes y servicios, así como las capacidades empresariales tanto para el mercado local como externo.
Marco institucional	
Objetivo General	Proveer a las máximas autoridades institucionales, a otras instituciones públicas y al sector privado de información y análisis sobre el desempeño de la economía nacional e internacional, así como investigar y analizar las condiciones internas y externas que determinan la competitividad de los sectores productivos nacionales.
Misión	Generar análisis estratégico y su debida divulgación a los diferentes sectores sobre el comportamiento de la economía y el comercio nacional e internacional, así como la elaboración de investigaciones sectoriales que facilite la toma de decisiones y el diseño de estrategias y políticas públicas que contribuyan al desarrollo competitivo y equitativo de las actividades productivas.
Visión	Contribuir al incremento de la competitividad de los sectores productivos clave del país, mediante la generación y facilitación de información estratégica y el análisis sobre el desempeño de la economía nacional e internacional, para contribuir al diseño e implementación de políticas públicas en el Ramo de Economía.

<p>Principales funciones</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Realizar análisis sobre las principales variables del entorno económico nacional e internacional y elaborar a partir de ellos, propuestas de política pública que puedan ser promovidas a juicio y consideración de las autoridades del MINEC. • Realizar análisis de inteligencia competitiva a nivel sectorial, subsectorial, de productos específicos, sobre potencial de penetración en mercados externos e internos, identificando oportunidades y amenazas relevantes. • Analizar periódicamente la estructura productiva del país, del comercio exterior y otras variables; a fin de determinar los grados de potencialidad de exportación, de atracción de inversiones, de aprovechamiento de los acuerdos comerciales y del mercado interno. • Proponer lineamientos de estrategias y medidas que contribuyan al desarrollo económico y social del país. • Trasladar de manera oportuna y transparente, los resultados de los estudios y análisis a otras Entidades de la Administración Pública y al sector privado, para facilitar la coordinación intergubernamental y la toma de decisiones.
<p>Estructura organizativa</p>	<ul style="list-style-type: none"> • La UIE depende directamente del Viceministerio de Economía. • Internamente, la Unidad está compuesta por 11 personas: 2 gerentes, 8 técnicos - analistas y 1 asistente administrativo. Al dividir al personal por sexo, a la UIE la componen 7 hombres y 4 mujeres. El puesto de coordinador se encuentra vacante.

Esquema de trabajo	
Áreas temáticas	<ul style="list-style-type: none"> • Análisis de coyuntura económica nacional, regional e internacional. • Seguimiento a la evolución del comercio exterior de El Salvador. • Análisis de la estructura productiva del país. • Competitividad nacional. • Sectores y mercados. • Cadenas de valor
Sectores estratégicos	Industria: Agroindustria, Alimentos y Bebidas, Textil y Confección, Química Farmacéutica y Cosmética Natural, Papel y Cartón, Plásticos, Electrónica, Calzado, Artesanía de Exportación.
	Servicios: Aeronáutica, Industrias Creativas, Servicios Médicos, Industria Informática, Logística, Servicios Empresariales a Distancia, Turismo.
Fuentes de información	<ul style="list-style-type: none"> • Suscripción (gratuita y pagada) a base de datos sobre comercio exterior (Discoverer Aduanas y BCR, Trademap, WITS, UNCTAD Stat); empleo (estadísticas del ISSS); información económica y social (BCR, FMI, Banco Mundial, DIGESTYC, CEPALSTATS); créditos (SSF); inversión extranjera directa (UNCTAD Stat).
Aliados estratégicos	Públicos: Banco Central de Reserva (BCR), Organismo Promotor de Exportaciones e Inversiones de El Salvador (PROESA), Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS), Dirección General de Aduanas (DGA) - Ministerio de Hacienda, Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), Defensoría del Consumidor (DC), Dirección General de Estadística y Censos (DIGESTYC), Superintendencia de Competencia (SC), Superintendencia del Sistema Financiero (SSF).
Principales productos	Informe de comercio exterior, Alertas económicas, Informe de viabilidad de acuerdo comercial, Informe de impacto de acuerdo comercial, Perfiles sectoriales, Perfiles país, Estudios de cadenas de valor, Estudios de mercado.

<p>Metodologías de investigación</p>	<p>Seguimiento y monitoreo a indicadores y variables de los diferentes sectores: real, externo y financiero. Así como a las mediciones internacionales de competitividad.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Análisis de la viabilidad sobre la implementación de acuerdos comerciales mediante modelos de equilibrio parcial. • Análisis sobre la evolución de la estructura productiva del país mediante mapas de encadenamiento productivo construidos a partir de la información del último Censo Económico (2005). • Construcción de indicadores de comercio exterior con base en la propuesta metodológica de la CEPAL. • Estudios para la construcción de cadenas de valor para productos mediante la metodología de CEPAL.
<p>Usuarios</p>	<p>A nivel interno de la institución: Despacho de los titulares, asesores y otras direcciones del MINEC.</p> <p>A nivel externo: Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia (STPP), gremiales, empresas, cooperativas, organizaciones de productores.</p>
<p>Usos de la información</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyo en la toma de decisiones institucional. • Apoyo y acompañamiento en algunos niveles del diseño de políticas públicas. • Apoyo en la toma de decisiones a las empresas, cooperativas y organizaciones de productores vinculadas con las actividades de los sectores estratégicos de la PNFDTF.
<p>Requerimientos de información por usuarios principales</p>	<p>A nivel interno: indicadores sectoriales, relaciones comerciales bilaterales, oferta exportable de El Salvador, perfiles sectoriales y perfiles país</p> <p>A nivel externo: identificación de destinos potenciales, contactos de potenciales compradores, información de comercio exterior, información de empleo formal.</p>

Proceso de trabajo	* Elaboración del plan de trabajo de la Unidad y distribución de las temáticas en función de las competencias de cada una de las gerencias (se respeta la complementariedad entre ambas).
	* Coordinación: identificar y priorizar las necesidades y requerimientos de las distintas dependencias del MINEC. Además, de buscar espacio de coordinación interinstitucionales.
	* Definición de lineamientos técnicos.
	* Seguimiento a las actividades planteadas en el plan de trabajo.
	* Obtención y procesamiento de información para la elaboración de informes, alertas y otros estudios.
	* Análisis de la información y generación de documentos relevantes para la toma de decisiones.
	* Difusión de la información generada.
Mecanismos de difusión	* Se distribuyen los documentos vía correo electrónico.
	* Sitio web institucional (www.minec.gob.sv), comunicados de prensa, resúmenes informativos, presentaciones e informe de comercio exterior.
	* Presentaciones en eventos públicos y presentaciones internas.
	* Publicación en prensa escrita.
Logros de la gerencia	
Logro 1	2015. Publicación de estudios de mercado para sectores priorizados: (a) Plásticos en México y (b) Químico – farmacéutico en Bolivia. En respuesta a la demanda de los sectores priorizados en el marco de la Política Nacional de Fomento, Diversificación y Transformación Productiva (PNFDTP).
Logro 2	2013-2014. Identificación de sectores con ventajas comparativas reveladas y mayor potencial de crecimiento exportador. Los sectores fueron incluidos como los sectores priorizados de atención para la Política Nacional de Fomento, Diversificación y Transformación Productiva (PNFDTP)

Logro 3	2011-2012. Mapeo de la estructura productiva de El Salvador, con lo que fue posible visualizar y caracterizar las cadenas productivas de la industria nacional, en términos de valor agregado generado, empleo y grado de encadenamiento.
Recurso Humano	
Perfiles	El perfil del personal de la Unidad está vinculado con estudios en el área de las ciencias económicas y especialización en temas como macroeconomía aplicada, comercio exterior y negocios internacionales, dirección de empresas internacional, políticas públicas y técnicas estadísticas.
Capacitaciones	Total de capacitaciones <u>7</u> , y personal capacitado <u>10</u> , en el último año. En aspectos relacionados con el comercio exterior y evaluación de tratados comerciales, análisis de coyuntura económica, generación de reportes dinámicos, estadísticas con enfoque de derechos, técnicas de redacción.

Fuente: Elaboración propia con base en la información proporcionada por el MINEC.

Anexo 8.3.

Institución	Organismo Promotor de Exportaciones e Inversiones de El Salvador (PROESA)
Unidad / Gerencia	Gerencia de Análisis de Políticas e Inteligencia de Mercados (GAPIM)
Año de creación	2010. Se fusionaron las gerencias de: Investigación de Proesa - Inversiones (2000) y de Información de Mercados de Exporta El Salvador (2004), lo que constituye a la GAPIM en una gerencia transversal que consolida las funciones y el personal que tenían las dos gerencias anteriores.
Marco institucional	
Objetivo General	Realizar análisis sistemático y periódico sobre inversiones, exportaciones, mercados internacionales, aspectos económicos y clima de negocios.
Misión	No Aplica.
Visión	Convertir a GAPIM en un “tanque de pensamiento” interno que genere información oportuna de alto valor para la toma de decisiones en la promoción de exportaciones, inversiones, APP, clima de negocios e imagen país.
Principales funciones	<ul style="list-style-type: none"> • Efectuar investigación proactiva en respuesta a requerimientos de información de clientes internos y externos. • Preparar informes, documentos técnicos y realizar presentaciones para la toma de decisiones. • Investigar e identificar mercados extranjeros para comercializar productos y servicios salvadoreños.
Estructura organizativa	<ul style="list-style-type: none"> • Existe un Consejo Directivo, que se encarga de la orientación estratégica institucional, conforme a las políticas del gobierno. • La GAPIM depende directamente de la Presidencia de la institución. • Internamente, la Gerencia está compuesta por 5 personas: 1 gerente y 4 asesores de inteligencia de mercados. Al dividir al personal por sexo, la GAPIM la componen 3 hombres y 2 mujeres.

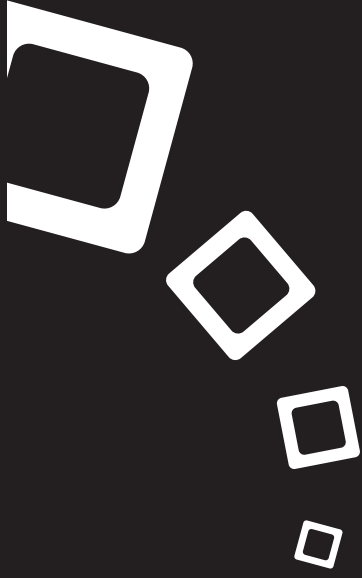
Esquema de trabajo	
Áreas temáticas	<ul style="list-style-type: none"> • Exportaciones • Inversiones • Asocio Público-Privado • Clima de negocios e imagen país
Sectores estratégicos	Servicios empresariales a distancia, Químico farmacéutico, Energía, Turismo, Plásticos, Manufactura liviana, Aeronáutica, Alimentos, Agroindustria, Metal-mecánica, Industrias creativas, Textil y confección, Calzado, Servicios de construcción y consultoría, Servicios de software y aplicaciones.
Fuentes de información	Suscripción (gratuita y pagada) a base de datos sobre inversiones (fDiMarkets, WAIPA); información financiera (Hoovers, Monedero Redbus); socios público-privados (InfrastructureJournal); comercio exterior (Urunet, Datamyne, Comtrade); condiciones de acceso a mercados (TradeWizard); información económica y legal (SIEL); recursos humanos (Monedero escalas salariales); estudios de mercado (Euromonitor) y otros (Discoverer Aduanas SV, BCR, FMI, Banco Mundial, DIGESTYC, Trademap, Macmap, OEA-SICE, USITC Database, ExportHelpDesk-UE).
Aliados estratégicos	Privados: Agencias de recursos humanos; Corredores de bienes raíces; Bufetes y empresas consultoras; Navieras y agentes de carga; Asociación Salvadoreña de Industriales (ASI); Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES); CAMTEX-Zona Franca.
	Públicos: Dirección General de Estadística y Censos (DIGESTYC); Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS); Centro Nacional de Registros (CNR)-Catastro; Ministerio de Educación (MINED)-Educación Técnica; Ministerio de Hacienda-Estudios Tributarios; Ministerio de Economía-POLICOM, DATCO, ONI y UIE.

<p>Principales productos</p>	<p>Guía del inversionista (anual); Estudios sectoriales para la atracción de IED (Servicios Empresariales a Distancia y, Textil y Confección); Informe anual de exportaciones e inversiones; Informe mensual de exportaciones; Presentación país (actualización mensual); Estudios internacionales de mercados; Prospecciones de mercado; Reporte de indicadores económicos y sociales (trimestral); Investigaciones especiales proactivas (sobre regulaciones fiscales, competitividad, salario mínimo, otros).</p>
<p>Metodologías de investigación</p>	<p>Se hace uso de herramientas tales como la metodología para la construcción de indicadores de comercio exterior de CEPAL y la construcción del Índice de Éxito Exportador para las Empresas.</p>
<p>Usuarios</p>	<ul style="list-style-type: none"> • A nivel interno de la institución: Presidencia, Dirección de Inversiones, Dirección de Exportaciones, Asuntos Estratégicos, Comunicaciones. • A nivel externo: otras instituciones públicas, empresas consultoras, organismos internacionales, gremiales, tanques de pensamiento, estudiantes, otros.
<p>Usos de la información</p>	<p>Apoyo la toma de decisiones institucional; evaluar la posición competitiva del país respecto a sus competidores; identificar ventajas competitivas para la promoción de exportaciones e inversiones; seguimiento de información económica y social del país; determinar el potencial de nuevos productos y mercados; dar apoyo a programas institucionales que promueven las exportaciones e inversiones; otros.</p>

Requerimientos de información por usuarios principales	<ul style="list-style-type: none"> • Presidencia: estadísticas económicas, sociales, de comercio exterior y de inversión extranjera directa; información sobre empresas.
	<ul style="list-style-type: none"> • Dirección de Exportaciones: estadísticas de comercio exterior, información crediticia y financiera de potenciales socios comerciales, información de mercado para productos y países de destino, identificación de productos con potencial exportador, otros.
	<ul style="list-style-type: none"> • Dirección de Inversiones: identificación de potenciales inversionistas, información de salarios y cualificación de la mano de obra, disponibilidad y costo de bienes raíces, aranceles, estadísticas de exportación e importación, proveedores, oferta, demanda, marco regulatorio, otros.
Proceso de trabajo	<ul style="list-style-type: none"> • Definición estratégica institucional: Consejo Directivo.
	<ul style="list-style-type: none"> • Elaboración de un plan de trabajo operativo anual.
	<ul style="list-style-type: none"> • Atención a los requerimientos internos y externos siguiendo algunos criterios de priorización: (1) Presidencia, Dirección de Exportaciones, Dirección de Inversiones y Potenciales Inversionistas; (2) Clientes Internos y Clientes Externos (instituciones públicas, organismos internacionales, tanques de pensamiento); (3) Otros clientes externos (estudiantes).
	<ul style="list-style-type: none"> • Obtención y procesamiento de información cualitativa y cuantitativa por medio de las distintas bases de datos a las que tiene acceso la Gerencia. Se está migrando a la automatización de proceso para el procesamiento de la información y poder dedicar más tiempo al análisis de la misma.
	<ul style="list-style-type: none"> • Proceso de revisión del contenido y calidad de la información por parte del Gerente de la GAPIM.
	<ul style="list-style-type: none"> • Publicación y distribución de los productos generados.

Mecanismos de difusión	<ul style="list-style-type: none"> Publicación electrónica de los productos en el sitio web (www.proesa.gob.sv).
	<ul style="list-style-type: none"> Publicación y distribución física de los principales productos a potenciales inversionistas, instituciones públicas, embajadas de El Salvador en el exterior, otros.
	<ul style="list-style-type: none"> Utilización de redes sociales como twitter (@Proesa_sv) y YouTube (PROESA El Salvador).
	<ul style="list-style-type: none"> Elaboración de comunicados de prensa, material promocional y presentaciones en eventos públicos.
Logros de la gerencia	
Logro 1	Creación y posicionamiento de guía del inversionista y presentación país
Logro 2	Desarrollo de metodología para la definición de productos con potencial por destino, prospecciones, estudios de mercado y estrategias de atracción de IED
Logro 3	Desarrollo de documentos de análisis para la toma de decisiones con mayor valor agregado, informe anual y mensual de exportaciones, reporte trimestral de indicadores, requerimientos de información
Recurso Humano	
Perfiles	El perfil académico del personal que conforma la Gerencia cuenta con estudios de pregrado y de especialización en economía, comercio internacional, administración de empresas, ciencias jurídicas y negocios internacionales.
Capacitaciones	Total de capacitaciones <u>1</u> , y personal capacitado <u>5</u> , en el último año.

Fuente: Elaboración propia con base en la información proporcionada por PROESA.



**La persecución
del fraude y de
la delincuencia
económica
en el ámbito de la
seguridad social:
especial referencia
a la formación
en inteligencia
policial***

Antonio Megías-Bas

Programa de Doctorado
en Derecho de la Universidad
de Murcia
antonio.megias@um.es

Recibido: septiembre 30 de 2015

Aceptado: noviembre 5 de 2015

BIBLID [2225-5648 (2015), 5:2, 161-182]

DOI: [dx.doi.org/10.5377/rpsp.v5i2.2328](https://doi.org/10.5377/rpsp.v5i2.2328)

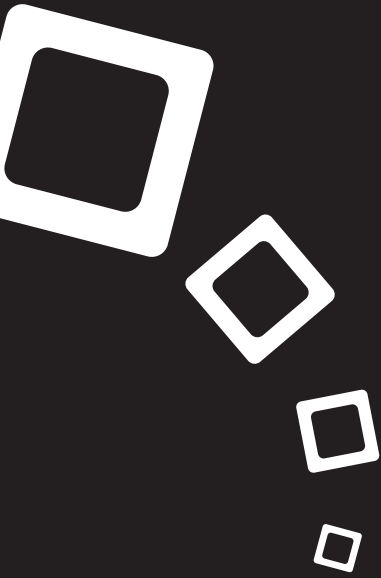
Resumen

Con el presente trabajo se pretende analizar la situación española en la lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social, centrándose en el Convenio de Cooperación; se hace mención a la importancia de la formación de los profesionales en la lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social; y se indaga cómo actúa el Estado en la lucha contra este fenómeno cada vez más extendido en un mundo globalizado. Para lograr lo anterior se tomó como base el estudio de la doctrina sobre la lucha contra el tráfico ilegal de mano de obra, el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social; así como, el Convenio de Colaboración Interministerial.

Palabras clave

Convenio, fuerzas y cuerpos, seguridad del estado, empleo, fraude, seguridad social, formación.

* Estudio original elaborado para la revista "Policía y Seguridad Pública" en el marco de las gestiones de apoyo académicas internacionales realizadas por el Centro de Investigación Científica (CINC-ANSP)



**The prosecution
of fraud and economic
crime in the field of
social security: special
reference to training in
police intelligence***

Antonio Megías-Bas

Programa de Doctorado
en Derecho de la Universidad
de Murcia
antonio.megias@um.es

Received: september 30, 2015

Accepted: november 5, 2015

BIBLID [2225-5648 (2015), 5:2, 161-182]

DOI: [dx.doi.org/10.5377/rpssp.v5i2.2328](https://doi.org/10.5377/rpssp.v5i2.2328)

Abstract:

With this document it is expected to analyze the Spanish situation in the fight against irregular employment and social security fraud, focusing on the Cooperation Agreement; it mentions the importance of the training of professionals in the fight against irregular employment and social security fraud; and investigates the role of the State in the fight against this increasingly widespread phenomenon in a globalized world.

This work will be based on the study of the doctrine on the fight against illegal labor trafficking, illegal employment and social security fraud; and the Interministerial Collaboration Convention.

Key words:

Convention, State forces, Security, employment, fraud, social security, education.

* Original study written for the "Police and Public Security" Journal within the framework of the international academic support efforts conducted by the Centro de Investigación Científica (CINC-ANSP)



1. Globalización y derecho del trabajo

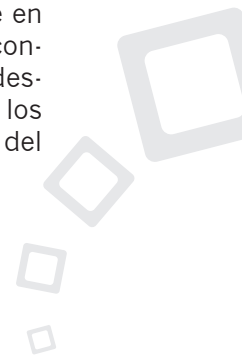
El creciente fenómeno de la descentralización productiva se ha visto favorecido por el papel realizado por los Estados. Estos están sometidos a las directrices de las instituciones económicas como el Banco Central Europeo y el Fondo Monetario Internacional, o de estrategias de empresa multinacionales que buscan aumentar sus beneficios.

La deslocalización de alguna o algunas fases del proceso productivo, a lugares con menores restricciones jurídicas, provoca situaciones de *dumping social*, pues las empresas externalizan dichas fases, en busca de mejoras sustanciales en sus beneficios, desarrollando parte de su actividad allí donde ello supone menores costes. Una de las principales razones del éxito de la deslocalización de empresas se basa en la posibilidad, que el actual mundo globalizado, ofrece a éstas de elegir, entre los distintos ordenamientos jurídico-laborales nacionales, aquel que les resulte más ventajoso.

La deslocalización provoca, por una parte, desempleo en los países abandonados por las empresas que recurren a este fenómeno y, por otra parte, precariedad laboral en los que éstas se instalan. No se trata solo de la descentralización de parcelas de la producción de la empresa, sino que la característica más preocupante es la determinada por el *dumping social* que dicha deslocalización produce tanto en los países donde se deja de producir, como en los nuevos a los que se desplaza la actividad económica. Por una parte, en los países “abandonados” se origina un incremento de situaciones de pobreza y marginación; y, por otra, en los países en vías de desarrollo, en los que las empresas se instalan, se promueve el mantenimiento de situaciones laborales precarias que, en algunos casos, pueden suponer la vulneración de los Derechos Humanos y de las directrices laborales internacionales.

Las personas que pierden su empleo por el cierre de su empresa y que tienen dificultades para encontrar uno nuevo por su baja cualificación, se ven abocadas a buscar una fuente de ingresos alternativa, lo que puede facilitar que personas o grupos organizados se beneficien de su situación de necesidad para emplearlas de forma ilícita.

Parece claro que el Derecho del Trabajo, tanto en el plano interno de los Estados como en lo que se refiere al Derecho Internacional del Trabajo, debe desempeñar un papel muy importante para intentar contrarrestar los efectos negativos que la globalización económica está generando en los derechos de las personas trabajadoras. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que los ordenamientos internos tienen serias dificultades para contrarrestar los efectos de este fenómeno, pues las implicaciones que la descentralización tiene van más allá de las respuestas que pueden ofrecer los sistemas jurídicos nacionales. Habrá de ser el Derecho Internacional del



Trabajo, especialmente la Organización Internacional del Trabajo, quien estructure las líneas que los distintos Estados han de seguir para luchar contra los efectos negativos de la globalización económica.

La empresa globalizada y, por consiguiente, descentralizada, provoca mayores problemas de tipo laboral cuando se desarrolla entre distintos países que cuando la deslocalización simplemente se produce a nivel nacional. Ahora bien, dado que los niveles de protección frente al despido económico organizativo o productivo que los ordenamientos jurídicos internos ofrecen a las personas trabajadoras, son cada vez más reducidos, las empresas pueden estar continuamente reorganizando su producción en cualquier parte del mundo, sin más aspiración que la de ampliar sus beneficios económicos, y sin tener en cuenta la situación de desamparo en la que quedan las personas desempleadas.

Todo ello se traduce en una falta de seguridad laboral ya que, en cualquier momento, si los costes se encarecen, la empresa puede optar por deslocalizar su actividad productiva o, “en el mejor de los casos” negociar o imponer una baja salarial.

Los cambios que provoca la descentralización productiva en las sociedades deberán ser analizados con un carácter interdisciplinario, teniendo en cuenta el estudio del fenómeno no sólo desde la perspectiva económica o jurídica, sino también política, sociológica, educativa, etc., que permitan una mayor comprensión y abordaje de estas situaciones, por sus aportaciones conceptuales y metodológicas. Ciertamente, en una sociedad compleja como la actual, la transdisciplinariedad, como defiende Morin (1999), es esencial para aportar conocimiento y nuevas salidas ante los hechos emergentes.

2. El estado español ante el empleo irregular y el fraude a la seguridad social

España sufre una situación de crisis económica desde hace varios años, gran parte de las empresas descentralizaron su producción, lo que ha provocado la destrucción de empleo y el aumento de personas en situación de desempleo de larga duración. Dicha situación favorece la aparición de personas que se aprovechan de la situación económica de quienes no tienen una fuente de ingresos, mediando para conseguirles un puesto de trabajo a cambio de una parte de su salario (tráfico ilegal de mano de obra) u ofreciendo un trabajo al margen de la legalidad vigente, es decir, sin dar de alta a la persona en la Seguridad Social, no aportando, por tanto, las cuotas pertinentes. Consecuencia de ello es un aumento del empleo irregular que ocasiona graves efectos negativos en materia de Seguridad Social, como un descenso considerable de las aportaciones económicas a las arcas del Estado: base del sostenimiento social de un país.

Ante el fenómeno cada vez mayor de las situaciones anteriormente mencionadas, el Consejo de Ministros de España aprobó el 27 de abril de 2012 el “Plan de lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social”, cuyo principal objetivo es acabar con los comportamientos que atentan contra los derechos de las personas empleadas, además de afectar negativamente la competitividad de los empleadores que sí cumplen con la legalidad laboral. Mediante la aprobación del plan se pretende intensificar las actuaciones que eviten las conductas insolidarias e injustas, que repercuten sobre toda la sociedad, pues una disminución de los ingresos estatales provoca una disminución de la inversión económica en las políticas sociales.

Las conductas insolidarias en este ámbito producen un deterioro de los derechos laborales y sociales, como anteriormente se mencionó; si una persona no es dada de alta en la Seguridad Social, se ve privada de los derechos que le correspondan por el tiempo en el que presta sus servicios. Por otro lado, como se apuntó, el fraude reduce los ingresos de las arcas estatales, que en un momento de crisis económica son, en buena medida, el sustento del Estado de Bienestar. Finalmente, el fraude genera una situación de injusticia respecto a las empresas y empleadores que sí cumplen con sus obligaciones legales, lo que supone un flagrante caso de competencia desleal.

El Plan de 2012 se vio fortalecido el 30 de abril de 2013 con la firma del “Convenio de colaboración entre el Ministerio de Empleo y Seguridad Social y el Ministerio del Interior sobre coordinación entre la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, en materia de lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social”. Dicho convenio, en la cláusula primera, instituye que tiene por objeto establecer un marco para mejorar la coordinación funcional y operativa entre la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. Se debe recordar que son Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado el Cuerpo Nacional de Policía y la Guardia Civil (Megías-Bas, 2014).

Tras la firma del Convenio, y continuando la línea de estrecha colaboración interministerial para luchar contra el problema que supone el fraude y la delincuencia económica en la esfera de la Seguridad Social, se firmó, el 29 de abril de 2015, el Convenio de colaboración entre el Ministerio del Interior y el Ministerio de Empleo y Seguridad Social para la persecución del fraude y la delincuencia económica en el ámbito de la Seguridad Social.

2.1 Convenio de colaboración entre el Ministerio del Interior y el Ministerio de Empleo y Seguridad Social para la persecución del fraude y la delincuencia económica en el ámbito de la seguridad social¹

El ámbito territorial de aplicación del Convenio es todo el territorio español, y afecta a aquellas entidades gestoras y de servicios comunes de la Seguridad Social adscritos a la Secretaría de Estado de la Seguridad Social.

En la exposición de motivos de dicho convenio se reconoce la colaboración que, desde hace años, se realiza entre la Secretaria de Estado de Seguridad y la Secretaria de Estado de la Seguridad Social en la investigación y persecución de delitos y otras infracciones en materia de Seguridad Social. Dichas actuaciones son llevadas a cabo por la Sección de Investigación de la Seguridad Social (en adelante SISS), la cual se encuentra encuadrada en la Brigada de Delincuencia Económica y Fiscal (en adelante BDEF) de la Unidad Central de Delincuencia Económica y Fiscal (en adelante UDEF), la cual depende directamente de la Comisaría General de Policía Judicial.

La SISS surge en 1977, cuando los entonces Ministerios del Interior y Sanidad y Seguridad Social acordaron crear un grupo destinado a investigar los fraudes en materia de Seguridad Social. Dicho acuerdo se materializó en octubre de 1977. El 20 de diciembre de 2004, la Secretaria de Estado de Seguridad y la Secretaria de Estado de la Seguridad Social firmaron un protocolo de actuación para regular el funcionamiento de la SISS².

La colaboración llevada a cabo desde finales de los años 70 hasta la actualidad, amparada por los distintos convenios y protocolos, permite investigar y, en su caso, enjuiciar aquellas situaciones ilícitas que atentan contra la Seguridad Social en todo el territorio nacional.

El Convenio destaca la experiencia y especialización a la que se ha llegado, siendo capaces de luchar contra el incremento de formas de fraude, las cuales han evolucionado a lo largo de los años, aumentando la delincuencia organizada, favorecida en cierta medida por la globalización. Un ejemplo es el fraude ocasionado por la cesión ilegal de trabajadores, el cual es parte del proceso externalizador de la producción por parte de las empresas, que en un mundo globalizado se da cada vez con mayor frecuencia, siendo un acto lícito si se realiza a través de las Empresas de Trabajo Temporal, pretendiendo así evitar que en el mercado de trabajo se introduzcan sujetos que se lucren con la cesión de mano de obra, haciendo

- 1 Principales abreviaturas utilizadas: BDEF (Brigada de Delincuencia Económica y Fiscal); CP (Código Penal); LO (Ley Orgánica); SISS (Sección de Investigación de la Seguridad Social); UDEF (Unidad Central de Delincuencia Económica y Fiscal); UE (Unión Europea)
- 2 http://www.policia.es/org_central/judicial/udef/secc_seguri_social.html, consultado el 15 de septiembre de 2015

negocio, traficando con mano de obra, lo cual es constitutivo de delito³; las Empresas de Trabajo Temporal deben estar legalmente autorizadas y se encuentran reguladas por la Ley 14/1994 de 1 de junio. Sin embargo, el art. 43.2 ET establece que se incurre en todo caso en cesión ilegal de trabajadores, cuando no existe verdadera cualidad empresarial en la “empresa” cedente, bien porque carece de medios u organización o porque no desempeña actividad empresarial alguna.

No obstante, el Convenio también hace referencia a la necesidad de reforzar la colaboración, la especialización en materia de Seguridad Social, e intensificar la coordinación entre los distintos órganos y unidades adscritas a la Secretaria de Estado de Seguridad y a la Secretaria de Estado de la Seguridad Social. Esta experiencia y especialización a la que hace referencia el Convenio no se ha llevado a cabo de la misma forma en las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, compuestas por la Guardia Civil y el Cuerpo Nacional de Policía, debido a que el Cuerpo Nacional de Policía cuenta con la SISS, mientras que la Guardia Civil no cuenta con ninguna sección o unidad especializada en Seguridad Social. Sería conveniente la creación de una sección o unidad especializada en Derecho del Trabajo y Seguridad Social en la Guardia Civil para hacer frente, de forma más efectiva, a la lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social.

En los últimos años, el fortalecimiento de las acciones conducentes a la persecución de las infracciones en materia de Seguridad Social han permitido esclarecer muchas de las irregularidades existentes en dicha materia; no obstante, el Convenio, en su exposición de motivos, menciona el considerable número de procedimientos penales que concluyen con el sobreseimiento o archivo de la causa, la retirada de la acusación o absolución de la persona o personas acusadas por no concurrir los elementos del tipo penal, insuficiencia probatoria o no acreditar la autoría. Se deberá recordar que el Derecho Penal constituye la *ultima ratio*, y se rige por los principios de subsidiariedad, taxatividad e intervención mínima, ejecutándose la acción penal cuando la autotutela administrativa y los restantes medios o instrumentos jurídicos con los que cuenta la administración resultan ineficaces para proteger y garantizar los bienes jurídicos a defender. Sin embargo, se debería analizar por qué la Administración no es capaz de dar respuesta a esta situación, pues el simple refuerzo de las medidas de colaboración no es suficiente y la respuesta no ha de ser siempre la vía penal, pues como se ha mencionado, se debe acudir a esta en última instancia o para aquellos supuestos de especial gravedad y relevancia social.

3 Código Penal español, artículo 312. 1: “Serán castigados con las penas de prisión de dos a cinco años y multa de seis a doce meses, los que trafiquen de manera ilegal con mano de obra”.

Asimismo, en ocasiones, se produce una falta de congruencia en la aplicación de ciertos preceptos penales, como es el caso del CP. Artículo 312.1 referente al tráfico ilegal de mano de obra. Dicho precepto establece prisión y multa para aquellas personas que trafiquen de forma ilegal con mano de obra. La doctrina, los jueces y los tribunales coinciden en que el tipo penal protege la indemnidad de la relación laboral. Mientras que para la doctrina el verbo principal del tipo penal es traficar, entendiendo por tal la colocación al margen de los mecanismos legales de contratación y la cesión ilegal de personas empleadas; los órganos judiciales entienden que la conducta principal es la explotación de la persona empleada⁴. Lo anterior, unido a una falta de medios materiales y personales (producido en gran medida por la actual crisis económica que afecta a España), provocan la falta de eficacia de los esfuerzos llevados a cabo por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en la lucha contra el empleo irregular y el consecuente fraude a la Seguridad Social.

La eficacia en la lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social pasa también por el fortalecimiento de las comunicaciones en materia de datos personales entre los entes perjudicados o responsables de controlar el fraude en materia de empleo y Seguridad Social. Este aspecto se destaca en el Convenio, apuntándose la necesidad de mejorar e implementar la coordinación y exhaustividad en beneficio del interés general, con el fin de evitar, como se recalca, la demora en las investigaciones, en el inicio de los procedimientos judiciales o de la personación de los mismos. No obstante, este es un tema conflictivo, pues la cesión de datos personales entre administraciones, como más adelante se verá, es un tema delicado por afectar derechos fundamentales.

El Convenio pretende reforzar y dotar de mayor eficacia aquellas actuaciones que se deriven de los procedimientos llevados a cabo en el ámbito competencial de ambas secretarías de Estado. Para ello, una y otra parte ponen de manifiesto el común deseo de fomentar, desde sus distintos ámbitos y competencias, una acción conjunta, coordinando las actuaciones y medios necesarios de los agentes intervinientes, cuyo objetivo común es desincentivar, prevenir y perseguir la delincuencia en materia de Seguridad Social, dotando al proceso administrativo y/o penal de todos los medios probatorios y exigencias legales. Como el propio Convenio menciona, se trata en definitiva de alcanzar un enjuiciamiento efectivo de los hechos, defendiendo los intereses generales, tanto desde un punto de vista económico (defendiendo los ingresos de los distintos recursos y controlando el gasto en prestaciones y otros beneficios) como judicial (depurando las distintas responsabilidades, penales y administrativas).

4 Véase Megías Bas, A. (2014). El delito de tráfico ilegal de mano de obra. *Anales de Derecho*, (32), 1-24.



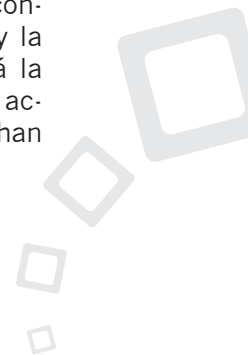
Habiendo definido ya el objetivo que persigue el Convenio, las partes establecen necesidades comunes, las cuales son:

- Establecer un marco eficaz y dinámico de relaciones entre ambas Secretarías, a través de sus respectivos agentes y unidades especializadas.
- Realizar inspecciones e investigaciones policiales específicas en relación con asuntos que revistan carácter delictivo y, en especial, cuando atenten contra los intereses y el patrimonio de la Seguridad Social en sus distintas manifestaciones.
- Auxiliar a los órganos de gestión de las entidades y servicios comunes de la Seguridad Social en el desempeño de sus funciones cuando, en razón de las circunstancias concurrentes, ambas partes lo convengan.
- Colaborar y auxiliarse mutuamente en la fase de investigación policial, así como en el inicio de la acción penal, la posterior instrucción, enjuiciamiento y ejecución por los órganos judiciales.
- Cooperar mutuamente en el área de la formación con el fin de mejorar la adecuación permanente de los profesionales en sus labores de prevención y lucha contra los delitos económicos en materia de Seguridad Social, lo que requiere una singular especialización al respecto.
- Analizar y estudiar permanentemente la evolución de las formas de fraude y la aparición de nuevas conductas delictivas en el ámbito de la Seguridad Social.

Una vez definido el objetivo y las necesidades comunes, el Convenio en su apartado segundo establece: “los mecanismos y procedimientos de actuación coordinada y conjunta en aras de una mayor eficacia de cara a la prevención y lucha contra el fraude al Sistema de Seguridad Social”.

Para ello señala cinco líneas de actuación, las cuales son:

- 1) Fomentar las relaciones entre las unidades especializadas en la investigación y persecución del fraude.
- 2) Promover la coordinación y colaboración para la persecución de conductas fraudulentas, así como el inicio de las acciones penales y la instrucción del respectivo procedimiento. Además, se compartirá la información disponible en la Administración relacionada con las actuaciones de investigación, llevadas a cabo por la SISS, tanto si se han



efectuado por iniciativa propia o por encargo de los organismos de la Seguridad Social.

- 3) Facilitar el acceso a las bases de datos de la Administración de la Seguridad Social y la cesión de los datos.
- 4) Perfeccionamiento de profesionales en el desarrollo de conocimientos y prácticas sobre el uso de aplicaciones informáticas, relacionadas con el desempeño de sus funciones.
- 5) Potenciar la formación jurídica de los agentes en materia penal, administrativa y procesal.

El Convenio prevé la formación de todos los agentes en materia penal, administrativa y procesal. Este objetivo se puede considerar excesivamente complejo y amplio, pues la formación jurídica requiere de un conocimiento más amplio y profundo. Las materias jurídicas están interconectadas, de tal manera que la formación ha de ser no solo multidisciplinar sino interdisciplinar y transdisciplinar, teniendo un conocimiento amplio del Derecho se puede buscar la especialización en el mismo. No es posible entender el Derecho Penal sin conocer las vías previas de resolución de conflictos, pues como ya se apuntó, éste actúa cuando el resto de procedimientos son insuficientes o los hechos a enjuiciar revisten una especial gravedad; no se puede olvidar que es un derecho de última o *extrema ratio*. Asimismo, teniendo dicho conocimiento, se hará un correcto uso del lenguaje jurídico, vital para poder garantizar un buen resultado y dotar de garantías jurídicas al mismo. Se debe recordar que la Constitución Española en el artículo 1 establece que “España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho” por lo que la formación jurídica es la base para poder llevar a cabo todas las acciones que el Convenio se propone.

Ciertamente, para llevar a cabo estas líneas de actuación, es necesaria una adecuada financiación, además de personal cualificado y suficiente que permita luchar contra este problema. Por ello, el apartado sexto del Convenio hace referencia a los recursos asignados y libramiento de fondos. Se realizará un Plan de Objetivos y Actuaciones para la gestión de los asuntos comunes, autorizando la Secretaria de Estado de la Seguridad Social la asignación máxima de crédito correspondiente, independientemente de los gastos por desplazamiento, alojamiento y manutención de los componentes de la SISS, los cuales dependerán de la entidad a la que presten sus servicios.

Es posible observar que no se preestablecen cantidades, por lo que la asignación dependerá de criterios económicos y, en algunos casos, subjetivos, respecto a una mayor o menor dotación de recursos económicos. En un momento de crisis económica, invertir en prevenir y combatir el fraude a

La Seguridad Social, supone recuperar lo invertido ya que lo defraudado es mayor que lo invertido en su persecución, siendo beneficioso no solo para las arcas del Estado sino para los intereses generales ya que se dispondrá de mayores recursos que repercutirán en toda la sociedad.

La concreción de la asignación se realizará anualmente con cargo al presupuesto de la Tesorería General de la Seguridad Social, debiendo incluirse en un anexo al Convenio antes de finalizar el primer trimestre de cada ejercicio, en el cual figure el Plan de Objetivos y Actuaciones en la lucha contra el fraude y los delitos económicos en materia de Seguridad Social, las formas de colaboración en la gestión de los recursos económicos del sistema, el régimen económico de funcionamiento y el método de evaluación de los resultados.

El Convenio prevé qué funcionarios (hombres y mujeres) de la SISS se adscriban a la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, concretamente a la Tesorería General de la Seguridad Social por su condición de titular del patrimonio único de la Seguridad Social. Estos funcionarios, bajo la coordinación de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, dependerán orgánica y funcionalmente de la Brigada de Delincuencia Económica y Fiscal de la UDEF, subordinada a su vez a la Comisaría General de la Policía Judicial. Actuarán, asimismo, bajo la dirección de los órganos jerárquicos superiores y sin que la realización de dichas actividades supongan la modificación en su relación de servicios. De allí que las unidades especializadas en la lucha contra el fraude estarán formadas por agentes adscritos exclusivamente a la SISS del Cuerpo Nacional de Policía.

El Convenio al establecer lo anterior excluye a la Guardia Civil, que presta servicio en todo el territorio nacional y que también debería colaborar en la prevención y persecución del fraude.

La Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad 2/1986, de 13 de marzo, en su artículo 11.2, establece la distribución territorial de competencias de las funciones establecidas en dicha ley. Corresponde, de forma general, al Cuerpo Nacional de Policía ejercer sus funciones en las capitales de provincia y en los términos municipales y núcleos urbanos que el gobierno determine, y, la Guardia Civil las ejercerá en el resto del territorio nacional y su mar territorial. El espacio territorial en el que es competente la Guardia Civil es suficientemente amplio como para que se le incluyese de forma expresa y con una sección especial de Seguridad Social, al igual que el Cuerpo Nacional de Policía, en la lucha contra el fraude a la Seguridad Social. De tal forma, la Secretaría de Estado de Seguridad sí velaría efectivamente por una adecuada dotación de personal, no solo de la SISS, acorde con el conjunto de sus funciones y actuaciones que le resulten encomendadas por razón de este Convenio, sino que contaría con personal de la Guardia Civil también especializado y formado en dicho cometido.

Con el fin de fomentar y facilitar un seguimiento continuo y coordinado de los asuntos llevados a cabo entre las unidades especializadas en la lucha contra el fraude, se podrá solicitar en cualquier momento el apoyo y la colaboración mutua en las labores ordinarias. Esto será un complemento a lo ya establecido previamente y de forma genérica en el Plan de Objetivos y Actuaciones. Ello se realizará a través de las estructuras orgánicas y previo conocimiento o autorización, en su caso, de su inmediato superior. El límite a dicha colaboración es la competencia funcional de cada una de las partes, pudiendo referirse la colaboración a cuestiones concretas o generales. Particularmente, la SISS colaborará a requerimiento del respectivo titular de la entidad gestora de la Seguridad Social o de la Tesorería General de la Seguridad Social. No obstante, agentes de la SISS colaborarán directamente y, sin perjuicio de las competencias que le son propias, de acuerdo con la estrategia general que previamente se ha establecido, a través de los servicios y actuaciones específicos para el ejercicio de sus funciones, y estarán circunscritos al ámbito de actuación policial recogido en el Convenio.

Las actuaciones llevadas a cabo por las partes, en cumplimiento de sus respectivas obligaciones de apoyo y colaboración, de acuerdo con el Convenio, deben realizarse con diligencia y calidad necesaria. El aspecto de "calidad necesaria" está íntimamente relacionado con la formación de los agentes y, por consiguiente, con su profesionalización, como se verá posteriormente.

2.1.1 Breve comentario: la persona empleada, ¿víctima o infractora?

El fraude a la Seguridad Social se puede manifestar de diversas formas. Se hace énfasis en la situación de las personas empleadas que pueden ser susceptibles de situaciones de tráfico ilegal de mano de obra contemplado en el art. 312.1 CP español.

Por tráfico ilegal de mano de obra se entenderá: aquellos negocios o comercios jurídicos que se realicen al margen de la legalidad laboral vigente para la contratación o traslación de personas. Actuar al margen de la normativa legal sobre contratación laboral, produce una situación de empleo irregular que consecuentemente repercute en un fraude a la Seguridad Social. El problema se sitúa en determinar si se ha cometido un negocio ilícito o no; en función de ello, la persona empleada será considerada víctima de un delito contra sus derechos o sujeto activo de un fraude a la Seguridad Social.

Ciertamente el problema es probar la situación de víctima de la persona. Se trata de un delito de riesgo abstracto por lo que demostrar que ha habido mediación de terceros en la contratación o que ésta se ha llevado a cabo de forma irregular es complicado si no se dispone de los medios

necesarios. Ello se puede solucionar reforzando la cooperación interministerial, ampliando la colaboración al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Si dicho Ministerio actúa conjuntamente con el Ministerio del Interior y el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, colaborando en la transferencia de datos, es más sencillo probar los movimientos económicos llevados a cabo por las personas implicadas, de forma que se pueda saber si existe mediación de un tercero en la relación laboral entre empleador y empleado. Esto no quiere decir que esta sea la solución al problema pues los casos no se presentan de forma clara y concisa sino que hay que hacer ejercicios de “ingeniería jurídica” para averiguar todos los elementos que permitan una correcta calificación de los hechos.

Esta situación suele ser realizada por sujetos sin escrúpulos que se aprovechan de la situación de vulnerabilidad de las personas a las que les facilitan un empleo y en muchas ocasiones, se trata de extranjeros que desconocen sus derechos y no denuncian por estar en situación irregular en el país; debido a que si son detectadas por la Administración, el empleador es sancionado administrativamente y al empleado se le tramita un expediente de expulsión. Al no probar que es una víctima de un delito complejo, en vez de protegerla se la criminaliza. Así mismo, este no es un delito exclusivo de personas extranjeras ya que el artículo se refiere a mano de obra y esta puede ser tanto nacional como extranjera. He aquí la importancia de la inteligencia policial y la cooperación entre las distintas administraciones estatales para obtener toda la información y poder procesarla de la forma más completa permitiendo un resultado óptimo.

2.1.2 Acceso y límites a las bases de datos

Una cuestión delicada es el acceso y utilización de las bases de datos en poder de la Administración. La inteligencia es el resultado de procesar la información, por lo que es una cuestión fundamental la obtención de dicha información.

Actualmente, la dimensión supranacional de la delincuencia dificulta la lucha eficaz contra este tipo de actividades ilícitas. A pesar de contar, con una amplia legislación internacional —tratados y convenios— que lamentablemente, por su condición genérica, establecen algunos criterios que no pueden ser llevados a cabo por algunos Estados debido a sus legislaciones nacionales no resuelven plenamente el problema. Además, aunque exista abundante legislación nacional la distinta aplicación que cada Estado lleva a cabo generan desigualdad en el manejo de este tema.

Consciente de ello, en materia de información, los Estados miembro de la Unión Europea han tratado de dar respuesta a dicho problema poniendo en marcha distintos proyectos que faciliten el intercambio de información. Sin embargo, retomando el caso español, la transferencia de datos entre las

distintas administraciones es una cuestión delicada. España dispone de la Ley Orgánica de Protección de Datos de Carácter Personal 15/1999, de 13 de diciembre, la cual junto al artículo 66 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social suponen el límite de dicha información. Obviamente, las personas responsables de dicha información han de utilizarla bajo su responsabilidad y para fines exclusivamente profesionales de acuerdo a la legislación vigente. Sin embargo, no todas las administraciones cuentan con los mismos ficheros ni éstas pueden acceder a las bases de datos de las distintas administraciones. Ejemplo de ello es que la Inspección de Trabajo y Seguridad Social no puede acceder a las bases de datos de la Inspección de Hacienda, y, a su vez, los datos contenidos en los ficheros en poder de la Inspección de Trabajo no son de acceso libre a todos sus funcionarios sino que se establecen distintos niveles de acceso, debiendo pedirse autorización para la consulta de datos de un nivel superior de forma motivada.

Como se ha indicado, el tratamiento de la información es fundamental en el desarrollo de la labor policial que llevan a cabo las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, sin embargo la obtención de dicha información tiene incidencia en los derechos fundamentales establecidos en la Constitución española, especialmente en la protección de los datos de carácter personal de la ciudadanía. Por tal motivo, y para evitar que la seguridad y salvaguarda de la misma suponga una intromisión en tales derechos, el tratamiento de los ficheros en manos de la Administración y, en particular, de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y de la Tesorería General de la Seguridad Social, está sometido a una serie de disposiciones que, aunque tienen en cuenta las especiales características de su labor, no parecen solucionar los problemas de la lucha contra el fraude a la Seguridad Social. Los ficheros no están interconectados y el acceso a los mismos no es una tarea sencilla, requiriendo en ocasiones autorización judicial para que una administración facilite datos a otra. Este es un hecho que dificulta las labores de inteligencia policial y, por ende, el trabajo de los profesionales encargados de velar por el correcto funcionamiento de la sociedad, evitando las situaciones de fraude.

El Convenio establece que el acceso de la SISS a las bases de datos en poder de las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social se facilitará previa petición y en modo de consulta, proporcionándose las pertinentes transacciones. Estas transacciones autorizadas de información se revisarán, al menos, una vez al año, de forma que se puedan actualizar y permitan mejores resultados en las actuaciones en curso.

3. Profesionalización e inteligencia policial

La globalización también ha afectado a los cuerpos policiales exigiéndoles una adecuación a las nuevas realidades para cumplir con sus cometidos, por lo que diferentes informes e investigaciones hacen referencia a su formación para conseguir su profesionalización. En este sentido, se pueden señalar varios ejemplos, como:

a) El Plan Orión considera fundamental la planificación y desarrollo de programas de formación dirigidos al personal de la Dirección Nacional de Inteligencia Policial.

b) La CEPOL (Escuela Europea de Policía) contempla la formación como un objetivo prioritario⁵. Su finalidad, como establece el Capítulo II, es contribuir a la formación de los funcionarios policiales de rango superior de los Estados miembros.

c) También la reivindicación de la formación por diferentes autores y autoras. Arce (2008) destaca que la profesionalización policial reclama un proceso educativo permanente, así como un currículo basado en las nuevas realidades de una sociedad dinámica y globalizada y en las necesidades de los cuerpos policiales; Moloeznik, (2010) expone, en sus reflexiones y aportaciones relativas a la policía mexicana, la urgencia de la formación; y, finalmente Bello-Montes (2012) señala la importancia de vincular el proceso educativo como el elemento esencial para lograr la profesionalización y la modernización de las instituciones con criterios de calidad y de cumplimiento de la función pública. Este autor destaca la necesidad de trabajar conjuntamente con las universidades, centros de pensamiento y con agencias gubernamentales y del sector privado, para el análisis e intercambio de información y documentos. Aboga por potenciar la investigación en este campo, para profundizar y continuar el desarrollo de teorías que generen conocimiento profundo y universal.

El Convenio establece cinco líneas de actuación, de ellas la 4 y la 5 se centran en el perfeccionamiento y formación en aspectos informáticos y jurídicos, que le permitan realizar sus funciones con calidad. Además, dedica el apartado octavo al perfeccionamiento profesional. La demanda de profesionalización de la policía viene siendo, en los últimos años, una petición constante. Por este motivo, se considera oportuno exponer brevemente dos conceptos claves e íntimamente relacionados: profesión y profesionalización, relevantes para una efectiva inteligencia policial.

5 Se creó en 2005 como agencia de la Unión Europea por Decisión del Consejo 2005/681/JAI de 20 de septiembre de 2005. Véase, http://europa.eu/about-eu/agencies/regulatory_agencies_bodies/pol_agencies/cepol/index_es.htm, consultada el 3 de noviembre de 2015.

Para obtener la información, además de contar recursos materiales y cobertura jurídica, son fundamentales las personas que hacen uso de ello, siendo de gran importancia la formación de los mismos para alcanzar con éxito los resultados perseguidos.

Existe un debate doctrinal acerca del concepto de profesión, como se desprende de la amplia literatura especializada. Este término es polisémico y puede ser estudiado desde distintos campos semánticos, asociándose a diversos usos y, en consonancia, con diferentes modelos teóricos. Las principales definiciones vienen dadas desde el campo de la sociología o de la historia de las profesiones, y su estudio es relativamente reciente. No constituye objetivo de este artículo profundizar en el estudio de las profesiones, sino partir de nociones básicas que avalen la pertinencia de la formación de quienes se dediquen a la inteligencia policial.

Freidson (2001), en relación al concepto de profesión, considera que “para pensar clara y sistemáticamente sobre cualquier cosa, uno debe delimitar la materia por abordar mediante el análisis empírico e intelectual. No podemos elaborar una teoría si no estamos seguros sobre lo que tratamos” (p.30), consideración que se puede aplicar al ámbito de la inteligencia policial, y por consiguiente a la formación de sus profesionales. No obstante, el propio autor es consciente de las dificultades para conseguir un acuerdo unánime para definir qué se entiende por profesión, debido principalmente a tres cuestiones como son: su carácter histórico y concreto, diferentes perspectivas de análisis e interpretación, y la gran variedad y heterogeneidad de las prácticas profesionales. Todo ello justifica el pluralismo del concepto profesión.

En este sentido se manifiesta Siegrist (1990), “no cabe hablar de profesión en un sentido genérico y universal. No es posible ofrecer una sola definición de profesión” (p.42). En su opinión los elementos fundamentales de toda profesión son: el dominio de una serie de habilidades para poder responder a determinados tipos de problemas; formación para lograr esas destrezas afines a un campo especializado de conocimiento, que se adquiere en la universidad; autorregulación sobre un área de trabajo que configura la jurisdicción laboral de intervención; un código ético de conducta para apoyar a los profesionales; y servicio a la ciudadanía o la sociedad.

De tal manera que existen diferentes perspectivas e interpretaciones de lo que se considera profesión: altruista o funcionalista, egoísta o weberiano y estructural (Bas-Peña, Campillo Díaz y Sáez Carreras, 2010).

1. *Altruista o funcionalista*, se fundamenta en la línea *neofuncionalista* vinculada a los trabajos de Parsons (1937) que defiende la interrelación y autorregulación de los componentes de una sociedad. Entre las características de un profesional destaca el servicio altruista, la autoridad profesional y

la competencia técnica, como señas de identidad respecto a otros grupos sociales. Sostiene que las profesiones se sustentan fundamentalmente en el conocimiento teórico, y corresponde a la universidad la construcción del mismo. Este planteamiento, sostiene la idea de que las profesiones son anteriores al interés de las universidades por estudiarlas y, por consiguiente, “legitimarlas”. Desde esta perspectiva, se considera al profesional como un agente que desinteresadamente ayuda a la comunidad y a las personas destinatarias de su actividad, poniendo a su servicio los conocimientos especializados, los cuales se han adquirido tras una formación universitaria y su experiencia.

2. *Egoísta*, surge en oposición a la anterior, se apoya en buena medida en supuestos *neoweberianos* de acuerdo con la literatura científica relacionada con el tema. En la década de los años 70 y 80 del siglo pasado, las universidades mostraron que los grupos idealizados o altruistas, actuaban también por interés personal y no solo por el interés y necesidad de sus destinatarios. En la historia de las profesiones, este enfoque aparece como la versión “egoísta” (Larson, 1979) del profesional, busca compensaciones (económicas, políticas y sociales) como retribución a su trabajo.

Esta perspectiva sostiene que el conocimiento profesional no es más que ideología, por lo que cuestiona los campos jurisdiccionales especializados en los que se materializa una profesión, así como la formación llevada a cabo en las universidades de quienes, en el futuro, van a ser expertos en esa área de acción profesional. En resumen, esta perspectiva expone que quienes ejercen una profesión lo hacen, en primer lugar, en función de sus propios intereses, que no tienen por qué coincidir con los intereses de los participantes en sus proyectos. Por este motivo con frecuencia no darán respuesta a los problemas de los que manifiestan ocuparse. Defienden, por otro lado, las asociaciones profesionales que apoyan la práctica profesional de aquellas personas que han sido acreditadas por la universidad. Y, de acuerdo con Guillén (1990), “las asociaciones o colegios profesionales no solamente controlan la cantidad de profesionales, sino también su calidad” (p. 40).

3. *Estructural*, esta postura se basa en los trabajos llevados a cabo por Foucault (1994), el cual define las profesiones como “campos de discurso” procedentes de intereses disciplinarios. Las disciplinas son consideradas como una invención teórica y una tecnología de poder, la cual nace y se desarrolla en la modernidad para pensar “cómo funcionan algunas instituciones modernas”. Las disciplinas, según el profesor Viñao (2000,) son organismos vivos que nacen y evolucionan, son:

...espacios de poder, de un poder a disputar. Espacios donde se entremezclan intereses y actores, acciones y estrategias. Campos sociales que se configuran en el seno de los sistemas educativos y de las instituciones docentes con un carácter más o menos excluyente y

cerrado, respecto a los aficionados y profesionales de otras materias, y, a la vez, más o menos hegemónico en relación con otras disciplinas y campos... Las disciplinas son, pues, fuente de poder y exclusión profesional y social. Su inclusión o no en los planes de estudio de unas u otras titulaciones constituye un arma a utilizar con vistas a la adscripción o no de determinadas tareas a un grupo profesional. (p. 62)

De ahí la importancia de revisar la formación universitaria y la instrucción permanente de quienes se dedican a la inteligencia policial, como lo indican los organismos internacionales, nacionales y las aportaciones científicas, para relacionarlas con sus prácticas profesionales; de manera que se pueda articular una relación constante entre teoría y práctica, entre conocimiento teórico y su aplicación a situaciones concretas, en una sociedad globalizada que demandan nuevos conocimientos y estrategias conceptuales y metodológicas para responder a situaciones complejas.

El ejercicio profesional tiene lugar en un contexto y momento determinado, que influyen, en alguna medida, en el mismo, porque no se puede sustraer de los valores y percepciones de la realidad social en el que tiene lugar. Asimismo, también hay que tener en cuenta que esta práctica profesional se desarrolla en situaciones complejas, las cuales ponen de relieve su autonomía y su posible profesionalización o, por contrario, desprofesionalización. Por consiguiente, las competencias que muestra un profesional, en el ejercicio de sus funciones, van a depender de un sistema de saberes altamente elaborado, por ello es necesaria una formación universitaria que vincule teoría y práctica. La formación universitaria tiene que vincularse con el desarrollo profesional en contextos laborales, pero sin olvidar el desarrollo del pensamiento crítico, dado que el progreso de un país está no sólo en tener profesionales técnicamente competentes, sino que, además, sean capaces de pensar de manera autónoma y de acuerdo con principios basados en los Derechos Humanos (Bas-Peña, 2014).

En esta línea, se encuentra Schön (2002), el cual concede gran importancia a la experiencia disciplinar, capacidad organizativa, situaciones del pasado, intereses y perspectivas políticas y económicas en el momento de enfrentar situaciones difíciles y problemáticas de formas diferentes. Este autor, se refiere a los profesionales de la práctica extremadamente expertos en el manejo de situaciones de incertidumbre, singularidad y conflicto como “artistas”, siendo el “arte profesional” los tipos de competencias que los prácticos llevan a cabo en ocasiones ante las situaciones antes mencionadas. Se puede deducir por tanto, que tanto para Abbott (1988), que defiende la abstracción como característica que mejor define a las profesiones, como para Schön (2002), el pilar de la cuestión profesional se encuentra en la práctica, es decir, en la aplicación reflexiva de saberes al mismo trabajo profesional. Los teóricos de las profesiones no suelen entrar en el mundo de la práctica, en el análisis de la actividad laboral y en cómo contribuye ésta a la profesionalización.

Tras este breve análisis, cabe señalar que el Convenio objeto de análisis establece el acuerdo de las partes firmantes para fomentar la formación mutua, en aquellas materias que estimen necesarias, del personal de las entidades comunes, de la SISS y de la Tesorería General de la Seguridad Social. Sin embargo, se entiende que esta pretensión es excesivamente amplia, pues a juicio de este autor, la formación ha de ser principalmente jurídica para poder obtener los mejores resultados en el correspondiente proceso. No obstante, el convenio establece que en materias jurídico-penales y procesales, la formación se realizará en coordinación con la Dirección del Servicio Jurídico de la Administración de la Seguridad Social, dentro del plan de formación específica del Cuerpo Superior de Letrados de la Administración de la Seguridad Social o a través de cursos o actividades formativas específicamente diseñadas para este fin. También prevé la formación en materias objeto de la programación que se diseñe así como en el manejo de las aplicaciones y transacciones informáticas necesarias. Todo ello se podrá fijar en el Plan de Objetivos y Actuaciones.

4. Conclusiones

Nos encontramos en un mundo global, un mundo en continuo cambio y con mutaciones cada vez más veloces y rápidas, lo que produce que ciertas áreas del conocimiento no puedan ir a la misma velocidad de cambio que la sociedad lleva. En la era de las tecnologías, los fraudes aumentan y el derecho ha de dar respuestas con la mayor celeridad posible, pero sin perder el rigor y la esencia de la investigación, especialmente de la investigación jurídica.

En este mundo global y complejo, cada vez más tecnológico e interdependiente conviene recordar siempre que está compuesto por personas, la base de toda sociedad. Una de las consecuencias de la globalización es la búsqueda de mejoras en los procesos productivos para abaratar costes y, de esta forma, obtener mayor rentabilidad en términos económicos, lo que, en ocasiones no lo es, en cuanto a mejoras en los derechos de las personas empleadas. Las empresas, alegando causas productivas u organizativas, reestructuran su producción y rara vez de forma expresa se alegan causas económicas, aunque claramente, podemos deducir que un cambio en el proceso productivo es debido a una búsqueda de mejoras económicas, de lo contrario cabría preguntarse ¿si algo es rentable económicamente, para qué cambiarlo?. Por ello, las empresas, en contadas ocasiones, descentralizan su producción en el ámbito nacional, sin embargo lo hacen generalmente a nivel internacional. Esta situación, provoca situaciones de dumping social. Los países donde dejan de producir ven aumentar su tasa de desempleo, por lo que aumentan el riesgo de exclusión social y, por tanto, los niveles de pobreza, que han de ser paliados con políticas sociales. Por otro lado, estas empresas que dejan tras de sí masas de personas en situación de desempleo, lo hacen para instalarse en lugares donde favore-

cidos mayormente por la precariedad laboral ahorran costes, a expensas de los salarios de las personas que emplean.

En los países donde cierran su producción dejan a los trabajadores en situación de desempleo, y éstos, si la situación es favorable, encontrarán otro puesto de trabajo, este hecho les permitirá mantener su calidad de vida. Sin embargo, en una etapa de crisis económica, no hay tantas posibilidades de nuevo empleo, lo que supone que esas personas pasen a una situación de “parada de larga duración”. Aquí aparecen las realidades de necesidad y, a la vez, las situaciones de fraude. Comienzan a surgir personas o grupos que conocedoras del estado de vulnerabilidad de las personas paradas, les ofrecen unos ingresos por realizar su actividad laboral de forma irregular, es decir, en la mayoría de los casos sin contrato o con contratos que no se ciñen a la realidad. Surge así, como ya vimos, el problema del empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social. Es entonces cuando los Estados han de actuar para luchar contra este problema, que repercute en los intereses generales y, principalmente, en las arcas del Estado que son, entre otras cosas, el soporte del buen funcionamiento social.

España aprobó en 2012 el “Plan de lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social”, que continuó en 2013 con la firma del “Convenio de colaboración entre el Ministerio de Empleo y Seguridad Social y el Ministerio del Interior sobre coordinación entre la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, en materia de lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social” y en 2015 se firmó el “Convenio de colaboración entre el Ministerio del Interior y el Ministerio de Empleo y Seguridad Social para la persecución del fraude y la delincuencia económica en el ámbito de la Seguridad Social”. La elaboración de Planes y firma de convenios, por parte del Estado español, es un paso importante y necesario, pero no suficiente porque en ellos se pueden hacer muchas declaraciones de intenciones, pero sin una dotación coherente de medios materiales y personales no se pueden materializar y responder a las nuevas realidades emergentes en la sociedad actual, por lo que esas intenciones no obtendrán los resultados esperados y deseados.

Se ha hecho hincapié en la formación de los profesionales que se encargan de luchar contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social, y sería conveniente analizarla desde su base teórica y la experiencia profesional para establecer posibles ajustes que permitan la consecución de sus objetivos y la realización de sus funciones. Además, la inteligencia policial supone acceder a la información y ello no es posible sin medidas y canales de coordinación, que favorezcan el acceso a la información que obra en poder de la Administración. Se considera que el acceso a los ficheros de datos de las administraciones y el intercambio de información entre las mismas debería ser ampliado de forma que para poder acceder

a los ficheros de otra administración no haya que pedir una orden judicial, lo que supone además de prolongar en el tiempo la investigación, que ésta deje de ser una investigación policial a una investigación judicial con todas las vicisitudes para el procedimiento que esto supone en cuanto a tiempo y recursos.

Por otro lado, el Convenio de 2015 hace referencia exclusivamente a la SISS del Cuerpo Nacional de Policía. Ciertamente, el otro Cuerpo de Seguridad del Estado, la Guardia Civil que presta sus servicios en la mayor parte del territorio nacional español, no cuenta con una sección como la del CNP.

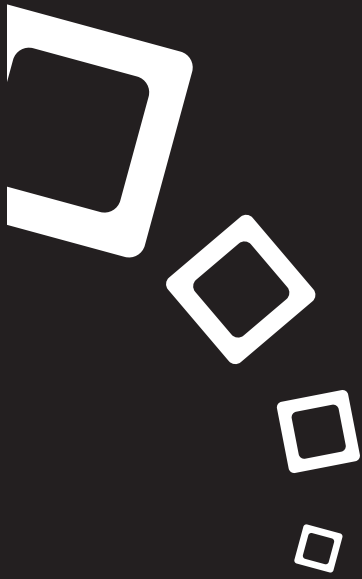
Sería conveniente revisar esta situación, pues el fraude a la Seguridad Social no es competencia exclusiva del CNP y, ante la falta de recursos y disponiendo de profesionales capacitados y cualificados para investigar estas infracciones laborales, se debería crear una sección o unidad de Seguridad Social en la Guardia Civil.

Asimismo, sería aconsejable descentralizar la SISS, aumentando su presencia en las provincias y, por tanto, el número de funcionarios adscritos a la misma. La inversión en la lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social es reducida en comparación con los beneficios que se obtienen.

Todo ello produciría una mejora en la prevención y en el resultado de las investigaciones, y se evitarían situaciones como las sufridas por personas empleadas irregularmente víctimas de un delito, que ante la falta de recursos no se pueden investigar con más detenimiento.

5. Bibliografía

1. Abbot, A. (1988): *The System of Professions. An Essay on the Division of Expert Labour*. University of Chicago Press.
2. Arce, M. G. (2008). La profesionalización del recurso humano policial. Aspectos curriculares que se deben contemplar. *Educación*, vol. 32, No 001.
3. Bas-Peña, E., Campillo Díaz, M. y Sáez Carreras, J. (2010). *La Educación Social: Universidad, Estado y Profesión*. Barcelona: Laertes.
4. Bas-Peña, E. (2014). Educación Social y formación en drogodependencias. *Health and Addictions/Salud y Drogas*, 14(1), 71-83.
5. Bello-Montes, C. (2012). Nuevos desafíos de los cuerpos policiales en un mundo globalizado. *Criminalidad*, 54(2), 133-147.
6. Foucault, M. (1994). *La arqueología del saber*. Madrid, Siglo XXI.
7. *Freidson, E. (2001). Professionalism. The third logic*. Cambridge: Polity Press.
8. Guillén, M. F. (1990). Profesionales y burocracia: desprofesionalización, proletarianización y poder profesional en las organizaciones complejas. *Reis*, 35-51.
9. Larson, M. S. (1977/1979): *The Rise of Professionalism: A Sociological Analysis*. Berkeley, CA: University of California Press.
10. Megías-Bas, A. (2014). El delito de tráfico ilegal de mano de obra. *Anales de Derecho*, (32), 1-24.
11. Megías-Bas, A. (2014). Órganos intervinientes en la lucha contra el tráfico ilegal de mano de obra, el empleo irregular y el fraude a la seguridad social en España. *Revista Policía y Seguridad Pública*, 4(2), 81-103.
12. Moloeznik, M. P. (2010). Reflexiones y recomendaciones sobre el subsistema policial mexicano. *Revista Sufragio*, 123-132.
13. Morin, E. (1999). *La cabeza bien puesta*. Buenos Aires: Nueva Visión.
14. Parsons, T. (1937). Remarks on Education and the professions. *International Journal of Ethics*, 47, 365-370.
15. Schön, D. (2002). *La formación de profesionales reflexivos: hacia un nuevo diseño de la enseñanza y el aprendizaje en las profesiones*. Buenos Aires: Paidós.
16. Siegrist, H. (1990): *Professionalization as a process: patterns, progression and discontinuity*, en Burrage, M. and Torstendahl, R. (Eds.), *Professions in Theory and History: Rethinking the study of the professions*. London: Sage Publications, 177-202.
17. Viñao Frago, A. (2000). *Sistemas educativos, culturas escolares y reformas: continuidades y cambios*. Madrid: Morata.



La inteligencia estratégica: una herramienta necesaria para la toma de decisiones en el Estado del siglo XXI*

Lester Cabrera Toledo

Facultad Latinoamericana
de Ciencias Sociales
FLACSO-Ecuador
cabrera.lester@gmail.com

Recibido: octubre 1 de 2015
Aceptado: noviembre 23 de 2015

BIBLID [2225-5648 (2015), 5:2, 183-208]

DOI: [dx.doi.org/10.5377/rp.sp.v5i2.2329](https://doi.org/10.5377/rp.sp.v5i2.2329)

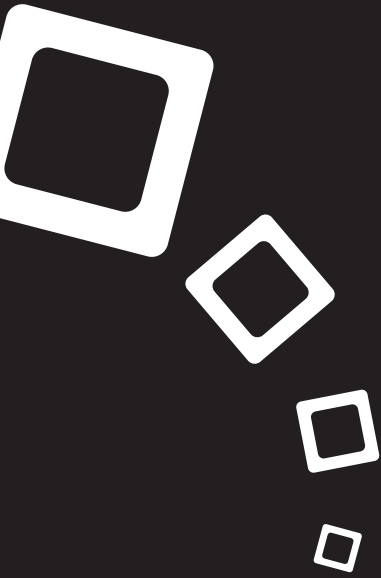
Resumen

El presente trabajo tiene como principal objetivo analizar la importancia de la inteligencia estratégica, como una herramienta para la toma de decisiones, aplicada al funcionamiento del Estado. En este sentido, se destacan algunos elementos relacionados a la comprensión conceptual de la inteligencia estratégica, los problemas que se presentan en el proceso de toma de decisión, como también el contexto en el cual dicha actividad se presenta como necesaria para la reducción de la incertidumbre en el Estado moderno, dentro de un entorno vinculado a la dicotomía agencia-estructura. Así también, se destaca el hecho de una desnaturalización de la función de inteligencia del Estado, especialmente tomando en consideración el contexto de los países de América Latina, y la necesidad de vincular a la mencionada función a los procesos de modernización del Estado, como una parte esencial dentro de los procesos de toma de decisiones. Se concluye que pese a diagnosticar algunos de los problemas propios del proceso de toma de decisiones en inteligencia, y las demandas de productos por medio de los actores estatales de aquella función, existen una serie de problemas a ponderar, dentro de los cuales se encuentran como prioridad la legitimación de la Inteligencia como parte integral y necesaria del Estado, y su actuar para el mejoramiento del desarrollo de la sociedad en su conjunto.

Palabras clave

Inteligencia estratégica, Estado, proceso de modernización, errores de percepción, toma de decisiones.

* Estudio original elaborado para la revista "Policía y Seguridad Pública" en el marco de las gestiones de apoyo académicas internacionales realizadas por el Centro de Investigación Científica (CINC-ANSP)



Strategic intelligence: a necessary tool for decision making in the States of the XXI century*

Lester Cabrera Toledo

Facultad Latinoamericana
de Ciencias Sociales
FLACSO-Ecuador
cabrera.lester@gmail.com

Received: october 1, 2015

Accepted: november 23, 2015

BIBLID [2225-5648 (2015), 5:2, 183-208]

DOI: [dx.doi.org/10.5377/rpsp.v5i2.2329](https://doi.org/10.5377/rpsp.v5i2.2329)

Abstract:

This paper's main objective is to analyze the importance of strategic intelligence as a tool for decision making, applied to the operation of the State. In this sense, we highlight some elements related to the conceptual understanding of strategic intelligence, the problems that arise in the process of decision making, as well as the context in which this activity is presented as necessary to reduce uncertainty in the modern state, in an environment linked to the agency-structure dichotomy. Also, the distortion of the role of state intelligence stands out, especially considering the context of Latin American countries, and the need to link this task to the modernization of the State, as an essential part in the decision making process. We conclude that despite diagnosing some of the problems of decision-making in intelligence, and product demands through state actors in that task, there are a number of problems to ponder, among which stand out as a priority the legitimization of Intelligence as an integral and necessary part of the State, and the actions to improve the development of society as a whole.

Key words:

Strategic intelligence, state,- modernization, misperceptions, decision making

* Original study written for the "Police and Public Security" Journal within the framework of the international academic support efforts conducted by the Centro de Investigación Científica (CINC-ANSP)

Introducción

¿Cuál es la importancia de la inteligencia estratégica para la toma de decisiones dentro del Estado? ¿Cuáles son algunos de los problemas que se evidencian en la comprensión del mencionado concepto? El presente trabajo tiene por objetivo responder a las anteriores interrogantes las cuales, y más allá de un posterior desarrollo, resulta conveniente generar respuestas de carácter introductorio y simple, únicamente con fines metodológicos y para un mejor entendimiento.

La inteligencia estratégica posee una serie de características que la hacen, desde una perspectiva amplia, una herramienta de un alto valor de uso, especialmente a la hora de tomar decisiones, fundamentalmente por la calidad de recopilación, proceso, análisis de la información, y posteriormente la generación de un producto con valor de uso. Lo anterior se representa especialmente en aquellos segmentos más altos de una pirámide organizacional. Así, el mencionado proceso adolece de una serie de problemáticas, las cuales es posible sistematizar tanto en la comprensión amplia y adecuada que involucra la concepción estratégica de la inteligencia, como también en las dificultades que se perciben en los diversos contextos en los que se vincula el tomador de decisión.

Más allá de los problemas mencionados, la inteligencia estratégica en general, y el tomador de decisión en particular, enfrentan desafíos que son propios del entorno que aqueja y afecta al sistema internacional contemporáneo. La relación entre amenazas y debilidades muchas veces posee una tenue frontera, que aumenta considerablemente la complejidad de que el Estado, en términos generales, pueda lograr sus objetivos de características estratégicas. Es por ello que los procesos de modernización del Estado, deben considerar como una parte integral de los mismos, a la función de inteligencia del Estado. Así el desafío, además de aquella incorporación, es definir y caracterizar la naturaleza de las amenazas que afectan el desarrollo y normalidad de las sociedades. Es ahí la principal función que merece la inteligencia estratégica al interior del Estado: ayudar a la sociedad en su conjunto.

En el presente trabajo se analizan aspectos conceptuales y prácticos, como una forma de concebir los problemas que aquejan a la interpretación de la inteligencia estratégica. Derivado de lo anterior, es posible apreciar una fuerte discusión conceptual entre algunas de las diferentes interpretaciones en torno a la concepción de la inteligencia estratégica, al punto incluso de ubicar algunas problemáticas en su comprensión, analizando en este sentido lo relativo al denominado “ciclo de inteligencia”, como una forma de facilitar la conjunción entre teoría y práctica. Así también, otro de los puntos desarrollados, son los destinados a una comprensión de los problemas que aquejan al tomador de decisión, y la relación entre la función de

inteligencia del Estado con los procesos de modernización, especialmente para el caso de los países en América Latina.

El objeto de estudio se enfoca en el análisis del concepto de inteligencia estratégica, entendiéndolo tanto como una función del Estado y un proceso en sí. Sobre este punto, se considera para el presente trabajo a la inteligencia estratégica tanto como un nivel en la toma de decisión, como también una función propia del Estado. Lo mencionado refleja una complejidad no menor, principalmente al momento de sistematizar y cualificar los problemas que se presentan a la hora de evaluar ambas perspectivas. Para ello, se tomó en consideración una separación ontológica de los actores que intervienen, situando la discusión en tres niveles de análisis: el contexto internacional, el Estado, y el tomador de decisión. Pero pese a esta división, se observa que en múltiples ocasiones, esta separación se hace difusa, especialmente por el grado de interdependencia que existe entre los niveles mencionados. Aquello representa por sí mismo, una dificultad que es propia de cualquier análisis de inteligencia.

Otro de los puntos en discusión, es la vinculación entre el propio proceso de toma de decisión dentro de la función de inteligencia del Estado, los problemas que se evidencian en aquel fenómeno, y las consecuencias que generan los denominados “procesos de modernización del Estado”. Esto se vincula no solamente como una manera de evitar una eventual “captura” de la propia función de Inteligencia, sino que además como una forma de transparentar aquella función. En este sentido, la inteligencia adquiere un desafío extra, pues además de las dificultades propias de su funcionamiento, requiere estar a la par con la modernización estatal.

Se concluye que si bien existe una serie de interrogantes y problemas a la hora de tratar en torno a la inteligencia estratégica, una de las principales dificultades que se identifican es la desnaturalización de la señalada función, fundamentalmente como una consecuencia de una utilización sectaria y de corto plazo, sirviendo más a intereses particulares que generales. Este fenómeno repercute en perspectivas alrededor del papel del “secreto” de la inteligencia del Estado, la falta de transparencia, y la “captura” de la función por segmentos organizacionales, aspectos que deben ser tratados con una visión amplia y de Estado. Así también, y dentro de un contexto permanente de mejoras en la propia institucionalidad del Estado, la inteligencia además se vincula a una constante renovación, especialmente tomando en cuenta los diferentes procesos que se evidencian en América Latina, siempre desde un punto de vista de los fenómenos antes mencionados. Con ello, se concibe con un especial interés al rol de la sociedad en su conjunto, y a la necesidad que la misma posee en relación a la función de inteligencia, como una herramienta que le permite lograr los objetivos propuestos, así también a la larga obtener un mejor nivel de desarrollo.



2. Inteligencia estratégica: conocimiento y conceptualización

La aceptación, en un sentido amplio, de lo que implica la generación de conocimiento puede ser difusa, tanto por las diversas fuentes de las que se puede obtener, como de la complejidad del proceso en sí. Considerando la producción del conocimiento, esta puede ser sistematizada en dos grandes fuentes: la primera se relaciona con lo que puede incorporarse sobre la experiencia; es decir, el conocimiento se forma como consecuencia de las acciones que diferentes actores establecen, al tiempo que reciben una determinada retroalimentación derivada del ambiente y contexto en que se ubiquen. Mientras que la segunda apreciación viene de la mano con el conocimiento obtenido como producto del proceso de enseñanza/aprendizaje, sin ser la experiencia en este aspecto un elemento fundamental para el logro de los objetivos establecidos. En este sentido, es posible inferir que una buena parte del conocimiento en la actualidad no se crea a partir del proceso de error/corrección, sino que se inicia y construye de la base de lecciones aprendidas de otros casos, lo cual se refuerza a través de los sistemas educativos en general (Robbins, 2010).

Lo mencionado se vincula íntimamente con uno de los elementos característicos de la época contemporánea, el cual es el aumento exponencial de la cantidad de información a la cual las personas pueden acceder fácilmente. Esto se produce principalmente por la denominada “revolución de las comunicaciones”, lo que a su vez se encuentra asociado al proceso de globalización, el cual ha implicado un aumento de la información, su acceso, y la eventual interconexión, en tiempo real, de diversos puntos geográficos del planeta (Held y McGrew, 2003). Un claro ejemplo es la masificación de Internet. Esta herramienta se ha vuelto en la actualidad imprescindible al momento de poder adquirir, generar y publicitar, un eventual nuevo conocimiento. No solamente ha producido como consecuencia un crecimiento de las fuentes de información y su consecuente acceso, sino también la maximización del denominado “ruido”, lo que implica información que no necesariamente posee un adecuado valor de uso, tomando en cuenta su pertinencia y utilidad en un contexto determinado. Es por ello que una de las principales dificultades para la obtención de un adecuado marco de conocimientos, y su debido proceso, es la capacidad y discernimiento que pueda tener un actor para distinguir entre lo que puede servir y lo que no, e incluso más allá, entre los elementos que realmente poseen un determinado valor de uso, y aquellos que eventualmente pueden ser considerados para la consecución de los objetivos propuestos (Gallardo, 2010).

La limitación del ser humano en poder responder al mencionado contexto de una manera adecuada, y al mismo tiempo generar conocimiento nuevo, se ha vuelto un desafío permanente, considerando al mismo tiempo un entorno de constante cambio. Es por eso que cuando se hace referencia a la capacidad de generar un conocimiento en inteligencia, se tiene por



lo general como una primera visión de la misma al denominado “ciclo de inteligencia”, para poder comprender así las diferentes etapas en las que el conocimiento en inteligencia se construye. Este ciclo tiene comúnmente cinco etapas las que, de acuerdo con lo planteado por Diego Navarro (2004), son las siguientes: la planificación y la dirección; la obtención de información; el proceso; el análisis y la propia generación de inteligencia; y finalmente la difusión. El primer nivel del mencionado ciclo se vincula a la identificación de las necesidades por parte de la organización, o en su defecto, de la incorporación de nuevos objetivos producto del diagnóstico de los tomadores de decisión. En este ámbito, Navarro (2004, p. 57) señala una diferenciación entre lo que se entiende por necesidad de información (de carácter general) y demanda de información (de carácter específico y es planteada de manera formal), lo que a su vez otorga como directa consecuencia una forma diferente de entender la inteligencia, de acuerdo al momento de su utilización. Siendo así, la sistematización sería:

[...] básica (de carácter general y de relativa permanencia que se utiliza como banco de datos [...] tiene cierta permanencia en el tiempo. Sus necesidades se manifiestan como parte de las necesidades básicas de inteligencia), inteligencia actual (dentro de la inteligencia militar, la situación del enemigo, al igual que los boletines periódicos, son un ejemplo de inteligencia actual) e inteligencia estimativa (orientada a determinar, en una situación o circunstancia específica, cuales son las posibilidades de actuación de otros países u organizaciones y probables evoluciones de la situación). (Navarro, 2010, p. 57).

El siguiente nivel o paso del ciclo señalado, es el relativo a la obtención de información. En este plano, y como bien se mencionó en su momento, la amplitud es un elemento que no se debe considerar dentro de un adecuado cumplimiento en esta fase, sino la precisión a la hora de determinar el valor de uso de la información. Por lo tanto, el desafío consiste en poder establecer la importancia de un dato o información, y la necesaria argumentación para poder desechar otras fuentes, considerando la sobreabundancia de información disponible. El tercer aspecto del ciclo se relaciona con el proceso de la información obtenida. Este paso es sumamente sensible dentro del ciclo, debido a que pese a que cada espacio tiene su especificidad y complejidad, el procesamiento de la información no depende generalmente de una sola persona, sino que deviene de un esfuerzo y capacidad institucional-organizacional. Así, en esta fase “se trata de aplicar las actividades documentales fundamentales de la organización del conocimiento con el fin de preparar la información para su análisis definitivo” (Navarro, 2004, p. 58). Por lo tanto, el principal objetivo de la etapa mencionada, es asegurar la eficacia y rapidez en la recuperación documental.

La cuarta fase es aquella que se vincula con el análisis y las capacidades de generación de inteligencia, a través de medios propios. Siguiendo a Richards (2010) y Navarro (2004), esta etapa marca el punto de inflexión, especialmente cuando se está en presencia de un sistema de inteligencia estatal debidamente organizado, entre aquellos órganos que son responsables de la obtención de información, y aquellos organismos que tienen como misión el tratamiento y generación de conocimiento, tomando como base la información recopilada. Así, es en este punto en el cual se toma en consideración las habilidades y competencias de las organizaciones y actores, encargados de discernir entre la información útil, y aquella que no lo es, tomando en cuenta los objetivos de la institución. De acuerdo al planteamiento de Hedley (2007), uno de los principales desafíos en esta etapa del ciclo, es la conjunción de los esfuerzos organizacionales, con el principal fin de no duplicar trabajos, y tener una constante retroalimentación en torno a la información recopilada y procesada. Y es aquí donde ocurre la mayor cantidad de problemas que influyen en el proceso de toma de decisión. Estos aspectos serán tratados con mayor detalle más adelante.

Y como última parte del ciclo, se encuentra la difusión de los diferentes análisis o productos que se hayan realizado. En este ámbito, uno de los elementos de importancia no sólo es la pertinencia en cuanto al tiempo de entrega, para aquellos actores que vayan a tomar las decisiones, sino que también la posición y competencias dentro de la pirámide organizacional del eventual destinatario. Así, se debiera establecer un discurso apropiado y que se encuentre en línea con el cargo y nivel del tomador de decisión, tanto en la forma de presentación, como en la estructura del producto en sí. Uno de los clásicos ejemplos al respecto es la división entre el militar y el decisor político.

Un elemento a considerar es que pese a que la inteligencia, así como una múltiple cantidad de conceptos dentro del ámbito de las Ciencias Sociales, adolece de problemas intrínsecos para su adecuada comprensión, como lo son principalmente la amplitud y la vaguedad (Jackson, 2010), conviene especificar que cuando se propugna la función de inteligencia en el Estado, la inteligencia pasa a tener la cualidad de “estratégica”, lo cual le otorga una concepción más amplia de la que tenía en una perspectiva general, pero un sentido más restringido dentro del punto de vista ontológico, y principalmente en la consecución de los denominados “objetivos estratégicos” (Richards, 2010). Siendo así, se establece una diferenciación inmediata con todos aquellos aspectos que, si bien estipulan y clasifican a la inteligencia como una función, no necesariamente se sitúan en la cúspide de la pirámide burocrática u organizacional del Estado, sino que se localizan en un nivel táctico u operativo, pese a que también desarrollan funciones de inteligencia. En esta categorización se ubicarían fundamentalmente los cuerpos que cumplen funciones de seguridad interna y externa para el Estado (Jablonsky, 2012).

La caracterización de estratégica a la función de inteligencia no es menor, y posee una multiplicidad de aspectos que requieren ser analizados y ponderados. En primer lugar, y dentro de la escala clásica en lo que respecta a la clasificación de los teóricos en el área de la estrategia, el hecho de hacer referencia a la inteligencia con la clasificación de “estratégica”, genera como inmediata consecuencia una imagen de aquella inteligencia que se ubica en la cúspide de la toma de decisiones del Estado, o incluso en la parte más alta de cualquier pirámide organizacional, sin perjuicio del espíritu de la organización en sí; es decir, puede tener tanto una naturaleza pública como privada (Freedman, 2013; Liebowitz, 2006). En segundo lugar, la característica de “estratégica” se produce por lo que las principales escuelas de pensamiento estratégico designan el “EMW” (*Ends, Means and Ways*); es decir, si se habla de una inteligencia con cualidades estratégicas, se posee una plena conciencia que dicha inteligencia posee un objetivo determinado en su que-hacer, los medios pertinentes para la consecución de sus objetivos, y para finalizar el ordenamiento u estructura sobre la cual es posible establecer parámetros a seguir en la debida planificación (Jablonsky, 2012). Y como última apreciación, la calificación de “estratégica” hacia la inteligencia, viene dada principalmente por lo que involucra el proceso de la inteligencia en sí, como también por sus propias consecuencias; en este sentido, el objetivo propuesto dentro del contexto de inteligencia estratégica se concibe en el mediano a largo plazo, postergando el corto plazo para las otras categorizaciones que se pueden realizar de la misma (Richards, 2010).

Uno de los puntos relevantes en la categorización del EMW, es la conceptualización y alcance que posee cada uno de los elementos en cuestión, siempre considerando para todos los efectos la aplicación dentro del contexto de la inteligencia estratégica. En primer lugar, la determinación de objetivos, para ser considerada como estratégica, debe plantear una serie de elementos y procesos, estableciéndose como los más relevantes la real aplicabilidad y consecución de los mismos, la factibilidad en su logro, y la capacidad de tener instrumentos para poder medir los diversos estados de avance (Jablonsky, 2012).

Los medios se relacionan principalmente con los recursos que se tengan para la consecución de la planificación en términos generales, y de los objetivos en un sentido particular. Por lo general, y tomando en cuenta el punto de vista de la gestión y los negocios, los recursos no solamente pueden limitarse a la parte financiera. Ciertamente es que este aspecto es clave para el logro de los objetivos, pero la realidad, de acuerdo a Robbins (2010), establece que no es el factor presupuestario el elemento clave para la consecución de los objetivos organizacionales. La falta de una infraestructura ad hoc, las herramientas necesarias para una adecuada comunicación, y los instrumentos vinculados a la motivación del personal, pueden ser más influyentes para que los miembros de una organización encuentren los caminos o alternativas adecuadas para la obtención de los objetivos.

La arquitectura o “ways” se relaciona con la organización de un determinado grupo, con las debidas responsabilidades y potestades, que canalicen las energías para el logro de la planificación. En gran medida se tiende a asociar este elemento con el organigrama organizacional, o en su defecto a los reglamentos que existen en una determinada institución. Pero si bien aquello es aplicable, al mismo tiempo es inexacto, debido al hecho que las estructuras, por lo general, establecen pero no delimitan el rango de potestades que una persona, o cargo, puede hacer. En otras palabras, para el logro de los objetivos estratégicos, la arquitectura debe propender a generar las responsabilidades necesarias, especialmente para aquellas personas que tienen la labor de la toma de decisiones, o en su defecto, del asesoramiento al más alto nivel decisonal. En definitiva, la suma de los tres elementos, sin exclusión alguna, podría establecer el marco necesario para hablar de un objetivo de carácter estratégico (Jablonsky, 2012).

Es así que es factible encontrar una variedad de ejemplos en la historia de la humanidad en los que, si bien se tenía un conocimiento precedente de una eventual acción a desarrollarse en un futuro determinado, no se poseía una noción adecuada y amplia del mismo, producto tanto del ruido de las fuentes consultadas o tomadas en consideración, los prejuicios que tenían los tomadores de decisión sobre la acción en sí misma, como de la información recogida. Además, cabe mencionar que también existen ejemplos en que, si bien se tenía la información, esta no era entregada por los canales adecuados para organizar un cambio en la manera de tomar una decisión, o las garantías adecuadas frente a un determinado fenómeno (Richards, 2010; Hedley, 2007). Un caso histórico de lo mencionado radica en el posible ataque que, aparentemente a la percepción de los tomadores de decisión de la ex Unión Soviética, iba a efectuar la Alemania Nazi en 1941. Si bien es cierto que se poseían pruebas fehacientes de la intencionalidad alemana, tanto por fuentes gubernamentales soviéticas, de los Estados que se vinculaban de alguna u otra manera al conflicto, como además por medios no oficiales, los actores soviéticos encargados y con la responsabilidad de tomar la decisión, no establecieron las medidas adecuadas al respecto, sin perjuicio de que las Fuerzas Armadas de la ex Unión Soviética pregonaban en sus ejercicios de guerra como principal hipótesis de conflicto, un choque armado con la Alemania Nazi (Irving, 1991).

Las consideraciones relativas al uso de inteligencia, sin perjuicio de la cualidad de “estratégica” como tal, indican que una de las principales dificultades que se poseen en esta área del conocimiento, es la desnaturalización de la misma en torno a un actor u organismo que no ostenta el criterio mínimo de la permanencia en el tiempo (Gilad, 2011). En este sentido, el componente de la inteligencia como función de Estado no solamente se debe restringir al nivel burocrático, sino que al mismo tiempo debe reforzar su ubicación institucional como un organismo más del Estado; por otro

lado, su comprensión debe ser holística y permanente a nivel organizacional. Por lo tanto, la inteligencia de Estado debe ser planteada y establecida como una función y herramienta institucional más del país, y al mismo tiempo debe contar con los diversos condicionamientos y esquemas que el aparato administrativo indica, siempre sobre la base de un entendimiento jurídico al respecto. Así, el apego irrestricto al Estado de Derecho y a todos los estamentos que lo componen, desde una perspectiva material como espiritual, son elementos que deben tomarse en consideración cuando se está en presencia de la construcción, o en su defecto, cambio u afianzamiento de la función de inteligencia del Estado (Maldonado, 2009).

Otro aspecto a tomar en cuenta, es que al interior de las características básicas de todo Estado que se busque designar como tal, está la permanencia a lo largo del tiempo, de algunos elementos propios de su estructura, lo que, en definitiva y como se mencionó en su momento, decanta en una institucionalidad tanto material como espiritual (Molina, 2010). Aquello no es ajeno a la construcción social que se puede realizar en torno a una necesidad general, e incluso, se considera (o debiese) parte de la misma institucionalidad. Y siendo que es por medio de la imagen del Estado que se busca, en múltiples ocasiones, responder a las necesidades de la sociedad, o bien generar las condiciones adecuadas para resguardar a la misma, es que el Estado necesita de herramientas que vayan más allá de la coyuntura político-partidista (Molina, 2010). En este contexto, la inteligencia estratégica no debiese asociarse a un determinado gobierno, siendo esta última forma de representación fuertemente vinculada a un criterio de orden ideológico, sino que además en lo relativo al tiempo en que se conserva en el poder. No obstante, se establece que la inteligencia estratégica como tal, si bien se puede concebir bajo la administración de un gobierno de corte tanto autoritario como totalitario, la naturaleza misma de aquella forma de régimen es determinante en el uso de las estructuras del Estado; por ende, si bien la inteligencia puede ser aplicada desde una visión estratégica, su mismo origen en lo que respecta a su funcionamiento y consecuencias, se encontrarían altamente desnaturalizadas en lo que respecta al fin de un Estado moderno, especialmente en aquellos países que han sufrido administraciones no democráticas (Aclin, 2012). Pero la democracia como tal no es absoluta, y en múltiples ocasiones degenera en una comprensión limitada, forjando consecuencias negativas tanto para el sistema político en sí, como para la sociedad en términos amplios (Molina, 2010).

Al mismo tiempo, también es factible establecer una clasificación en lo concerniente al análisis de la función de inteligencia estratégica para el Estado, tomando una visión tanto del objeto como del objetivo. El objeto se aplica no solamente a la institución política que se encuentra debidamente definida, principalmente por un explícito ordenamiento jurídico al respecto, sino que a la totalidad de organismos que integran el aparato burocrá-

tico. Siguiendo la misma línea argumentativa, es posible explicitar que, si bien dentro de las estructuras burocrático-administrativas se posee la cultura de la sistematización y estructuración de la información, también se reconocen aquellos elementos que vinculan el secretismo y compartimentación de la mismas en las mencionadas estructuras, lo que no permite un fácil acceso y genera un complejo procesamiento de información, que a fin de cuentas puede ser altamente relevante para el proceso de toma de decisiones. Por lo tanto, el objeto de la inteligencia estratégica se aplica y entiende a la totalidad del Estado, desde un punto de vista eminentemente administrativo (Liebowitz, 2006).

Y en un segundo aspecto, se tiene al objetivo en sí de la inteligencia estratégica, el cual se aprecia convenientemente señalado: ser una herramienta prioritaria para la toma de decisiones, tomando como directa consecuencia una considerable reducción de la situación de incertidumbre. Pero en este plano se visualiza un elemento no menor a considerar, y que ha sido un aspecto estructural dentro del análisis propio de inteligencia, el cual es la complejidad de los entornos en que se toman las decisiones. El contexto social, político e internacional que se evidencia en la época actual, delimitan parámetros cada vez más confusos para elaborar un conocimiento acabado, que al mismo tiempo permita cumplir los objetivos y metas propuestas por el país de manera íntegra. Es por ello que el Estado, tomando en consideración las debilidades y amenazas que se presentan, también busca generar los cambios necesarios para concluir de manera adecuada los objetivos y metas propuestas, incorporando la flexibilidad como una cualidad necesaria para cualquier proceso de toma de decisión. Y la función de inteligencia no escapa del panorama mencionado.

3. Problemas de agencia y estructura en la toma de decisiones

Como todo proceso de toma de decisión, los factores que intervienen e influyen en el mismo son amplios, y pueden analizarse desde una errónea o limitada concepción conceptual de lo que se concibe como “estratégico”, hasta considerar incluso algunos elementos vinculados con el proceso de toma de decisión. En este sentido, los aspectos pueden ser múltiples, e incluso pueden tener una diferente ponderación, tomando en cuenta el momento o coyuntura que se evidencian en una organización, el entorno sobre el cual se desenvuelve la institución, o incluso algunos problemas o fenómenos que rodean al tomador de decisión, desde una perspectiva tanto grupal como personal. Así, y como bien declara Stein (2012), el proceso de toma de decisión, además de complejo, es altamente subjetivo, debido a la enorme cantidad de factores que pueden influir en el mismo.

En directa relación con lo anterior, uno de los elementos que establecen la diferencia entre un análisis exitoso o no, dentro del plano de la inteligencia estratégica, es la valoración de los factores que pueden incidir, negativa-

mente, en el proceso de toma de decisiones (Hudson, 2012; Stein, 2012; Robbins, 2010). Esto ocurre especialmente cuando se está en presencia de una multiplicidad de factores, tanto internos como externos a la organización, que repercuten directa e indirectamente, en la manera en cómo se pondera un eventual acontecimiento. Así, es posible identificar elementos relacionados con el contexto (lejano y cercano), el tomador de decisión, y los fenómenos que ocurren dentro de la dinámica de grupo cuando se toman las decisiones (Robbins, 2010), lo que puede clasificarse en la dicotomía de problemas de agencia (actores) y estructura (sistema u organización).

El mencionado contexto por lo tanto establece en una doble visión. En primer lugar, y tomando en este caso al Estado como el actor principal, se tiene una comprensión amplia del contexto, como aquel espacio en el cual se desenvuelven las acciones más allá de las fronteras internacionalmente reconocidas (estructura). Así, y desde una perspectiva teórica realista de los Estudios Internacionales, el Estado se desenvolvería dentro de un contexto anárquico, donde la anarquía se constituye como un ámbito donde no existe un poder superior a la institución mencionada (Wohlforth, 2012). En tal espacio, y más allá desde el punto de vista realista, lo cierto es que existen una serie de actores que conviven con el Estado, y producen alteraciones en el sistema internacional, tanto positivas como negativas. Un ejemplo de esto último es el actuar de aquellos grupos vinculados al crimen organizado, o los que promueven el terrorismo como proceso para la obtención de objetivos políticos. Siendo así, en el contexto internacional actual primaría la incertidumbre y el cambio constante para el Estado (Held y McGrew, 2003). Las decisiones que pueda tomar la mencionada institución, considera en múltiples casos, las influencias de aquel contexto, estableciendo al mismo tiempo la complejidad, teórica y metodológica, de la primacía entre el agente y la estructura (Hudson, 2012).

En segundo lugar, y siguiendo con la concepción de contexto, este también puede ser entendido en una perspectiva más cercana, como una visión que involucra el ambiente interno, especialmente desde una perspectiva político-administrativa (agencia). El contexto es un espacio determinante dentro del proceso de toma de decisiones, y se aplica a la totalidad de las organizaciones en que se tomen decisiones, no importando su naturaleza pública o privada (Robbins, 2010). A lo anterior, también se le conoce como parte de la cultura organizacional, y se relaciona con aspectos tales como: un ambiente adecuado para efectuar los trabajos demandados; la existencia de líneas de comunicación fluidas entre la diferentes jefaturas o niveles de toma de decisión; un ambiente en el cual la libertad de expresión sea una manifestación de la cultura; y un clima organizacional que permita mantener la existencia de las prácticas beneficiosas, a lo largo del tiempo. Los factores mencionados, si bien no pueden entenderse como únicos, lo cierto es que es posible encontrarlos en el desarrollo diario y constante de las actividades que efectúan las organizaciones.

Siguiendo con los puntos explicitados, cuando lo anterior se aplica al ámbito de acción de la inteligencia estratégica, es posible encontrar que los problemas se aprecian con una gran claridad, lo que a su vez genera como consecuencia fenómenos nocivos para la toma de decisión, como lo son el *groupthink* y el *wishfulthinking* (Gallardo, 2010). El *groupthink* es un proceso por el cual un determinado grupo toma decisiones erradas, tomando en cuenta, de manera falsa, una determinada posición “como grupo”. Así, el consenso pasa a tener un peso cada vez mayor, frente a una perspectiva que se desvincule del “pensamiento grupal”. Un claro ejemplo en la historia fue lo sucedido con Pearl Harbor (Gallardo, 2010). Mientras que el *wishfulthinking* se vincula con una manera única de pensar, en la cual las consecuencias de una determinada acción, refuerzan a su vez el pensamiento, pese a que este sea erróneo. Un ejemplo de lo anterior, por lo general, se da cuando se aplican una serie de axiomas, especialmente al comportamiento humano. Así, la expresión “los seres humanos son racionales”, pese a ser comúnmente aceptada, no necesariamente se cumple (Robbins, 2010).

Más allá de existir una abundante bibliografía al respecto de los mencionados fenómenos, lo cierto es que la principal problemática no es el desconocimiento de estos procesos en la toma de decisión, sino que es cuando, además de poder diagnosticarlos, no se poseen las capacidades para contrarrestarlos, o peor, que se conviertan en dinámicas propias de la cultura organizacional. Lo mencionado puede desglosarse en dos problemáticas, que a su vez se encuentran vinculadas a una misma base: las dificultades en la toma de decisión. Un ejemplo de lo anterior, surge muy a menudo en aquellas reuniones donde participan miembros uniformados, no importando al respecto si tienen una naturaleza policial o de fuerza armada. Para los efectos del caso, ambas instituciones poseen una doctrina donde prima el respeto irrestricto al grado, que da como resultado una sumisión u obediencia al superior jerárquico, sumado a un fuerte componente doctrinario, otorga la mixtura entre el rol del grado superior, su opinión, su afirmación y validación del grupo, y la eventual (aunque muy poco probable) no correspondencia del planteamiento por parte de una persona de menor rango. Siendo así, y a modo de hipótesis, cuando la diferencia de grados es mayor, la probabilidad de negación pública de parte de alguien del grupo es menor, aunque sean contextos y ambientes donde se favorezca una libre opinión, más no de orden o mandatos vinculados a un nivel de toma de decisión. Los casos de *groupthink* y *wishfulthinking* son comunes en los espacios decisionales mencionados, como lo propia historia lo ha evidenciado. E incluso aquello se maximiza, cuando se realiza la distinción entre la oficialidad y la no oficialidad en un mismo espacio.

El ejemplo mencionado no solamente refleja, desde una perspectiva particular, las disfuncionalidades que se pueden encontrar en las dinámicas de grupo, especialmente cuando la autoridad queda impuesta como una for-

ma cultural, como ocurre en los espacios señalados. El problema en este caso no estaría presente en la cualidad del nivel o tema que se discute, sino en la forma. Por ende, la comprensión de “lo estratégico” no puede entenderse como un concepto absoluto e inmutable, sino que poseedor de problemas que lo limitan y lo llevan a formas de comprensión diferentes, especialmente cuando se aplica “lo estratégico” a ciertos estamentos del Estado.

Como consecuencia de la influencia del entorno y contexto en el nivel de toma de decisión, la persona, al ser un actor que se desenvuelve en un ambiente social y político, se encuentra abierta a recibir las intromisiones de los múltiples elementos, tanto positivos como negativos, existentes en el ambiente, y que condicionan, directa o indirectamente, su manera de percibir. Es por ello que la percepción, entendida como el “proceso por el que los individuos organizan e interpretan las impresiones sensoriales con el fin de darle un sentido al entorno” (Robbins, 2010, p. 124), se torna un aspecto clave para comprender el proceso de toma de decisión. Siendo así, el análisis del fenómeno de la percepción establece un panorama de alta complejidad, especialmente por otros elementos que se relacionan al proceso de percepción en sí y la vinculación que poseen los mismos con los actores. Es por ello que se distinguen en aquel contexto la denominada objetividad, y los factores intrínsecos de la persona.

La objetividad, además de ser un concepto y proceso altamente discutible, permite reparar en una serie de errores cognoscitivos que, en el ámbito de la toma de decisiones, son cuestionables. Como bien se conoce, la objetividad encierra elementos cognoscitivos, como también morales y éticos, a la hora de establecer el grado de conciencia de una persona, sobre una acción determinada; o en su defecto, en la evaluación de un proceso o acción. Por lo tanto, la objetividad sería una ganancia de los aspectos “racionales” y “lógicos” por sobre aspectos tales como la pasión o la irracionalidad. Sin embargo, el grado de veracidad que se posee en torno a la concepción y/o evaluación “objetiva” de un acto, es una cualidad que se presta para discusión. Pero incluso considerando que la objetividad sea un factor determinante a la hora de tomar una decisión, aquello también puede concebirse como la imparcialidad que debiese poseer el actor que procede a analizar sucesos, o bien cuando llegue el momento de tomar una decisión sobre la base de la información recopilada. Tanto para el proceso de recopilación, análisis y toma de decisión, la objetividad es una cualidad, principalmente, deseada, pero al mismo tiempo sujeta a las dudas en su real obtención.

Relacionado con lo anterior, es posible identificar algunos de los principales factores intrínsecos del tomador de decisión, como lo son la ideología

y las creencias. La ideología se vincula con la concepción de objetividad, producto de la ponderación que tendrían los valores y aspectos cognoscitivos, al momento de tomar una decisión. Así, entre los elementos que se relacionan para decidir por un objeto u otro, las perspectivas ideológicas juegan un rol preponderante para concebir, desde un punto de vista general, lo adecuado o lo no adecuado, dentro del proceso de toma de decisión. En el ámbito de las creencias, lo que también se vincula con el grado de objetividad en la decisión, se aplica fundamentalmente para el caso de la persona. Un punto a considerar es que la principal diferencia entre la ideología y las creencias, se basa en el grado de institucionalidad que se tiene. Por ejemplo, una persona puede tener una ideología, que eventualmente se puede manifestar en ser simpatizante o adherente de un determinado movimiento, generalmente de características político-partidistas; mientras la creencia, además de ser más amplia, es más inherente e intrínseca a la persona. No necesariamente las creencias se manifiestan en instituciones, a excepción, tal vez, de la religión.

Un ejemplo relacionado a las creencias y la ideología a la hora de tomar decisiones y/o analizar un determinado proceso o acontecimiento. La palabra “Jesús”, desde un punto de vista “objetivo”, se vincula con una perspectiva religiosa. No obstante, desde la perspectiva religiosa, para el cristianismo-catolicismo, judaísmo y el islam, la misma palabra representa situaciones y procesos diferentes. Para el cristianismo-catolicismo, la concepción de “Jesús” representa tanto el hijo de Dios en la tierra, como también las enseñanzas que generan los cimientos para la Iglesia Católica. Para el judaísmo, “Jesús” no posee una representación similar, e incluso en su momento, fue considerado como una persona con ideales separatistas, sobre la base de ser una creencia que iba en contra de la religión dominante. Mientras para el Islam, “Jesús” es considerado un profeta importante, y que contribuyó a la construcción de la religión, pero no es expuesto como “el salvador” o “el último”, posición dada a Mahoma.

Los elementos antes expuestos demuestran, desde una perspectiva amplia, la complejidad a la hora de tomar decisiones, tomando en cuenta la gran cantidad de factores que influyen, y los diversos contextos a las cuales se vinculan. Sin embargo, un aspecto crucial en este sentido es conocer, además de los fenómenos negativos que determinan e influyen en el proceso de toma de decisiones, la manera en que las estructuras organizacionales pueden adaptarse al entorno, especialmente cuando se habla del Estado. En este punto es donde se avizora la importancia de los procesos de modernización del Estado, y su vinculación con la función de inteligencia en el Estado, para la consecución de los objetivos estratégicos a nivel país.

4. Modernización del Estado, Sociedad e Inteligencia

Existen muy pocas dudas en torno a que el Estado es una construcción social, y que resultó en una institucionalidad de orden político y administrativo, amparado primordialmente por el respeto al Derecho, como una forma de establecimiento institucional de la entidad señalada. Pero el enfoque mencionado se aprecia desde una óptica particularmente estática, no considerando los aspectos que en la actualidad constituyen verdaderos códigos de conducta estatal, tanto desde una visión interna como externa. En este sentido, se acentúa especialmente la influencia de la globalización en su máxima expresión; es decir, el predominio que poseen diversos elementos que van más allá del control de la institución estatal, especialmente en la conformación de la cultura del mismo, e incluso el poder que obtienen actores no estatales en el sistema internacional. Por lo tanto, puede establecerse que el Estado como tal es una institución que se encuentra en constante construcción y perfeccionamiento (Fukuyama, 2004).

Siendo así, ¿qué acciones efectúa el Estado para poder ajustarse a la mencionada dinámica? Ciertamente, y pese a la amplitud de la interrogante esbozada, la respuesta va a depender de la vinculación entre las capacidades de respuesta del Estado por un lado, mientras que por otro será producto de la realización de un proceso analítico para caracterizar la problemática en sí, tanto desde un punto de vista de la naturaleza del fenómeno, como de las imprevistas consecuencias que genere. Por ende, no se puede comprender a los Estados como organismos o instituciones iguales y homogéneas, sino que cada uno posee una agenda de prioridades, al tiempo que diferencian sus capacidades para el logro eficiente y eficaz de los problemas proyectados (Gibson, 2005).

En línea con lo señalado, existe un aspecto que se caracteriza por ser un común denominador entre la gran mayoría de los Estados, especialmente si se tiene como objeto de observación la realidad que afecta a las instituciones estatales en América Latina. La gran mayoría, por no decir la totalidad de los países insertos dentro de un sistema democrático, se encuentran sumidos en lo que se puede denominar como “proceso de modernización del Estado”, situación que no solamente refleja un constante proceso de construcción del Estado a medida que transcurre el tiempo, sino que al mismo tiempo indaga diferentes maneras de solucionar los problemas que se presentan en su entorno. Y pese a la cualidad positiva que eventualmente representa el proceso mencionado, es factible señalar algunos elementos que otorgan un carácter dicotómico positivo/negativo al respecto, tanto por el fondo como por su forma. Lo positivo viene dado por la iniciativa en sí, mientras lo negativo se configura como producto de los diferentes mecanismos adoptados para formar el proceso (Marín y Morales, 2010).

La división esbozada plantea, en primer lugar, una consideración negativa en lo concerniente al fondo. Resulta cierto que todo proceso de modernización estatal que desee demostrar el mencionado apelativo, manifiesta una voluntad de generar modificaciones al interior de cualquier estructura, lo que ya de por sí, presenta una problemática a solucionar. Pero cuando los denominados “procesos de modernización del Estado” en América Latina consiguen una institucionalización en sí mismos, no sólo se está presenciando un problema de cualidades cíclicas, sino que al mismo tiempo representa una manifestación en la cultura organizacional de cada país. Así, las problemáticas que se siguen generando al interior del proceso mencionado, no son diferentes a los esgrimidos hace cerca de dos décadas, con la única diferencia de la incorporación del aspecto tecnológico como una manera de solución a los problemas que se presentan en el Estado. En este sentido, la transparencia y las dificultades derivadas de la corrupción, en conjunto con el tratamiento negligente de la información tratada en la administración pública, sigue siendo un elemento clave dentro del proceso en cuestión (Marín y Morales, 2010). Y al mismo tiempo, si bien el Estado es una institución en permanente construcción, aquello se plantea básicamente en términos espirituales; mientras que un proceso de modernización para la mencionada institución, que propugna en sus prioridades elementos materiales, no puede poseer una duración de décadas para su correcta implementación, y más importante, su necesaria socialización.

Siguiendo la perspectiva mencionada, otro aspecto a tomar en consideración es el hecho de que los procesos de modernización estatales como tales, en variadas ocasiones, son superados por el contexto sobre el cual se desean emplear los cambios. En este sentido, y especialmente cuando se está en presencia de un aparato de inteligencia estratégica defectuoso, o bien que no se concibe de manera institucionalizada, resulta complejo observar los cambios que se generan en el entorno, por lo que los eventuales objetivos y metas presupuestados no van a poder lograrse adecuadamente, tanto en su tratamiento como en su fin (Robbins, 2010). Sobre este punto resulta significativo remarcar que, si bien en la gran mayoría de los países se realizan análisis en torno a un escenario o acontecimiento en particular, esta información no es compartida con otros organismos o departamentos vinculados, teniendo como una de las principales causas de aquello a una cultura organizacional en la que se conservan y estimulan visiones que propugnan el acaparamiento de la información.

El fenómeno mencionado se produce como una manera de sustentar la existencia de una división administrativa determinada, o bien con el objetivo de aumentar su grado de influencia al interior de un esquema organizacional general, como puede ser el aparato del Estado en su totalidad. Un ejemplo de lo señalado, es en lo referente a aquellas organizaciones que mantienen la potestad de actuar cuando se produce un estado de

emergencia o catástrofe, como puede ser un la erupción de un volcán, un terremoto o un maremoto. Es frecuente que existan dos o más organizaciones que, si bien poseen una naturaleza diferente y tienen la necesidad de complementarse, realicen acciones similares, duplicando esfuerzos y haciendo ineficaz la reacción y la consecución de objetivos esbozados en su momento (Sancho, 2009).

Pero, ¿en qué momento se constituye la inteligencia estratégica como una parte integral del proceso señalado? Un elemento clave de todo proceso de modernización, especialmente cuando está orientado hacia el Estado, radica en el sentido estructural que impliquen las eventuales reformas que se puedan aplicar al mismo. Aquello, y en conjunto con la modificación de los elementos materiales esbozados, deben necesariamente estar aplicados de manera integral y coordinada con las reformas espirituales, como puede ser la cultura organizacional del Estado, y los aspectos que lo vincularían a la sociedad. Siendo así, si se discute sobre un proceso de modernización estatal, se trata también de un fenómeno estructural que debiese comprender a la totalidad de organismos e instituciones que componen a la institución mencionada, de lo cual la función de inteligencia no puede quedar desplazada, principalmente si se está empleando bajo los esquemas que la democracia impone.

No obstante, y como se señaló en su momento, todo cambio a nivel de Estado, entendiéndolo no sólo desde su visión burocrática-organizacional sino como la construcción permanente de lineamientos sociales, va de la mano con la cultura nacional, y la apreciación que por sobre ella posea la sociedad en determinados segmentos (Robinns, 2010). En este plano la inteligencia estratégica, comprendida como una función necesaria para el Estado dentro del proceso de toma de decisiones, no puede ser planteada u observada como un segmento aparte de la mencionada modernización. Incluso, y tomando en cuenta que buena parte de los procesos de modernización del Estado se relacionan con un aumento permanente y progresivo de diferentes instrumentos que desarrollen la transparencia en el actuar de los funcionarios públicos, el control en torno a las leyes y los reglamentos diseñados para otorgar una base procedimental a las mismas en las organizaciones, en conjunto con la probidad de los funcionarios públicos, hacen que la inteligencia deseche la imagen de secretismo en el Estado. Lo mencionado es uno de los elementos claves en lo que se denomina “democratización” de la función de inteligencia (Richards, 2010; Hedley, 2007).

Sin embargo, lo esbozado se sitúa dentro de la esfera del deber ser, por lo que si bien se plantea como un objetivo y/o un estado final deseado, el proceso de obtención efectiva en sí considera una multiplicidad de elementos que deben ser tomados en cuenta, principalmente por la característica utilitaria que se le propugna a la inteligencia estatal. Bajo la mencionada

premisa, es viable establecer dos grandes complejidades para lograr de manera exitosa este proceso, una vinculada a los procesos que rodean al Estado en su gestión, y la otra relacionada con los entornos en los cuales se desenvuelve la institución señalada. El primer aspecto señalado se relaciona con la situación política que se evidencia en el Estado, o mejor dicho, de quienes lo administran y gestionan. En este punto, se visualiza que en todo Estado, y siempre tomando en consideración la cualidad de democrático, existen lo que se podría designar como *momentums* políticos, esto meramente supone el establecimiento de una planificación gubernamental, la que viene definida tanto por un programa determinado de gobierno, como también por las insuficiencias u obligaciones que se produzcan a lo largo de la gestión. Por lo tanto, si bien existen aspectos al interior de la planificación de la gestión que son relevantes, muchas veces estos quedan en un segundo plano por otros con mayor urgencia, generalmente en un sentido coyuntural. Y además, si a lo anterior se añade la necesidad de contar con los adecuados actores políticos y sociales para avanzar en la planificación propuesta, se produce una complejidad mayor para lograr a cabo reformas de características estructurales (Lasagna, 1996).

El segundo aspecto mencionado se relaciona con la complejidad y dificultad de los entornos que tiene el Estado para el logro de los objetivos trazados, lo que posee una consideración tanto interna como externa. El elemento interno se genera como consecuencia de las carencias de la sociedad en su conjunto, la cual demanda, principalmente basada en el factor tiempo, soluciones a sus demandas; mientras que el aspecto externo se vincula con el lugar que mantiene el Estado en el sistema internacional, y cómo muchas de las acciones y procesos que se producen en este último, perturban la realidad del primero, teniendo por lo general un panorama altamente difuso de las cualidades del fenómeno en sí. Es por ello factible propugnar que el Estado se contrapone a una dualidad no menor, para un número importante de factores, variables, procesos y acciones; el Estado parece ser una organización que no es pertinente para resolver la multiplicidad de problemas, siendo un factor no menor el tamaño que posee, haciéndolo poco eficiente su actuar. Mientras, por otro lado si se realiza una comparación entre el Estado y algunos de los problemas que poseen alcance mundial, se puede observar que el tamaño del mismo es muy reducido para hacerles frente, producto tanto al alcance de los fenómenos en sí como a sus propias características (Held y McGrew, 2003). Un ejemplo de lo planteado son las denominadas amenazas transnacionales, así como los grupos que se ubican al margen de la ley, los cuales mantienen un rango de acción y movilidad, que no puede ser ponderado en términos territoriales absolutos.

Frente al contexto analizado, la función de inteligencia no sólo se vuelve una herramienta ineludible para la toma de decisiones, sino que además, y desde un punto de vista integral, debe ser concebida al interior de un pro-

ceso mayor de renovación, tanto como una manera de apoyo al proceso en sí, como una forma de delimitar los eventuales objetivos de características estratégicas. Pero pese a que se pueda incorporar a la inteligencia dentro de una concepción de la misma como una función más del Estado, esta requiere cumplir una serie de requisitos para ser considerada como tal, los cuales se vinculan a una aprobación del orden social imperante, el lineamiento a los postulados democráticos, y un respeto a la legalidad. Con ello, una de las consecuencias de aquel proceso sería la constante construcción y desarrollo de la legitimidad hacia la sociedad en su conjunto. (Lindblom, 1965).

Uno de los aspectos claves a la hora de entender la evolución de la función de inteligencia en un Estado a lo largo del tiempo, es la vinculación que los organismos encargados de planificarla, administrarla y ejecutarla, hayan tenido con la sociedad. Pero para una adecuada comprensión del mencionado proceso, se requiere de la función señalada un grado, aunque sea mínimo, de institucionalización dentro de la estructura estatal. Siendo así, es factible señalar que las experiencias son variadas, tanto en su forma como en su fondo para con la sociedad, en aquellos países de América Latina. Como manera de complemento a lo señalado, es posible observar múltiples casos contemporáneos que han causado, y siguen produciendo, consecuencias para un sector relevante del sistema internacional, especialmente cuando se analiza el proceso de construcción de las confianzas mutuas entre los países. Una clara muestra son aquellos casos en los cuales se ha descubierto una red de espionaje de un país determinado en contra de otros, generando tanto una respuesta de los actores que se han visto mermados en su seguridad, como también de aquellos que pueden ser potencialmente vulnerables a las acciones señaladas, estableciendo con ello un posible problema en la percepción, sea incluso una acción real o no.

A lo anterior es posible agregar que los aspectos que han unido a la inteligencia con la sociedad en América Latina, son sumamente diversos, tanto por los propios procesos nacionales, así como por la cultura de dicho país. La concepción de un imaginario social, en donde se han evidenciado una serie de actividades que han resultado nocivas para un grupo no menor en la sociedad, en conjunto con la carga histórica que se le puede dar (y que se la ha dado en aquellos países que sufrieron regímenes autoritarios), es un ejemplo que ayuda tanto a deslegitimar la función de inteligencia estratégica, al tiempo que promueve en el colectivo social una desnaturalización de la misma. Esto a su vez provoca como consecuencia una carga ideológica importante, generando un vínculo entre una percepción negativa de una actividad donde el secreto abunda, y la consecuencia del proceso en sí (Aclín, 2012). Sin embargo, y como se ha tratado a lo largo del presente trabajo, este es un problema transversal tanto en el Estado, como en la sociedad en su conjunto, y que el proceso de modernización estatal puede ayudar a modificar, de manera sustancial, aquella realidad.

5. Conclusiones

Dentro del contexto que se evidencia en el sistema internacional, y específicamente considerando las realidades que viven los países que se denominan o perciben como “desarrollados”, un consenso es en torno a la necesidad de contar con un sistema de inteligencia estratégica, que permita tomar decisiones, con un umbral de tiempo determinado, de manera eficaz y eficiente, con el principal objetivo de reducir el grado de incertidumbre que poseen constantemente. Los procesos de toma de decisión al interior de la función de inteligencia, suponen una triple dimensión, por lo general, no debidamente comprendida, que se relaciona a los actores que realizan el proceso en sí y a la ubicación que tienen dentro del esquema organizacional, y a los actores que demandan la inteligencia, siempre entendida esta como una función del Estado. De acuerdo a lo señalado, la complejidad, incluso considerando las dimensiones mencionadas, tendría como uno de los elementos transversales, el entorno sobre el cual los mencionados niveles se sitúan: el entorno de incertidumbre en el que se actúa y decide.

Producto de lo anterior, es que la denominada “profesionalización de la inteligencia” surge como una clara solución a las dificultades mencionadas. Con ello, los eventuales problemas ligados al discernimiento de lo que se requiere, y lo que no se requiere, quedarían relativamente resueltos. Pero la profesionalización no solamente se vincula con el hecho de que aquellos actores relacionados en la totalidad con el “ciclo de inteligencia”, deben tener un mínimo de competencias necesarias, sino que va más allá: la profesionalización también implica un cambio organizacional, especialmente en las cargas que tienen los actores en cuestión.

En este sentido, la organización tiene un rol preponderante, tanto a la hora de analizar y detectar los problemas y posibles soluciones dentro del mencionado ciclo, como también al momento de emprender los cambios vinculados a lo anterior. La comprensión de fenómenos que afectan el proceso de toma de decisión, son aspectos críticos al momento de tomar alguna decisión que implique un cambio organizacional o de estructura, principalmente por el hecho de las necesidades que se requieran de aquellos actores que necesitan de la inteligencia para la toma de sus decisiones. Es por ello que acá se diagnostica un desafío adicional, que se relaciona con el propio “costo de oportunidad” que significa tanto el diagnóstico de los problemas, como también el tiempo requerido para su solución.

Los problemas de percepción y aquellas dificultades vinculadas al proceso de toma de decisión, si bien pueden ser diagnosticadas en su momento, no necesariamente aquello da como resultado una solución al problema. Lo anterior se da especialmente cuando la cultura influye en las dinámicas de trabajo, pero de manera negativa. El proceso de toma de decisión en

ambientes donde las opiniones son censuradas, en pro de buscar consensos, o incluso las estructuras de trabajo verticales, no ayudan a evidenciar cambios, ni menos corregirlos; por lo que si bien las mismas organizaciones pueden tener elementos que, y dentro de su propia estructura, posean el objetivo de corregir o ayudar a la solución de problemas dentro de los procesos de toma de decisión, la visión externa puede resultar beneficiosa, especialmente cuando los problemas se encuentran institucionalizados.

Más allá de las complejidades señaladas, se debe necesariamente incorporar dentro de los análisis de los procesos de cambios, un elemento ineludible, el cual es el propio comportamiento “cambiante” del entorno organizacional, el que en el caso de la función de inteligencia, responde al Estado. Esto muchas veces no es debidamente ponderado, ya que producto de las demandas sociales que impactan en el funcionamiento del Estado, e incluso algunas incongruencias en el actuar mismo de la institución política señalada, no poseen un adecuado instrumento de medición. Sin embargo, este reconocimiento tiene por lo general un costo social no menor, especialmente cuando se tiene un conocimiento más acabado de la ubicación organizacional que posee este tipo de instituciones, siempre dentro de un régimen político democrático. El Estado, de acuerdo a los enfoques políticos contemporáneos, adquiere una postura hacia la sociedad entre la adopción de libertades, versus la necesidad de seguridades. Históricamente, la balanza del desarrollo de los países, y específicamente en la gestión de las actividades gubernamentales hacia los gobernados, se ha inclinado para un lado u otro, dependiendo de las coyunturas temporales. Si a lo anterior se añade la ubicación de la función de inteligencia, ésta se encuentra dentro de la dicotomía señalada, en el espacio de la seguridad. Y la tendencia es, como lo han demostrado los casos que se han dado a conocer en el último tiempo en relación a las fugas de información, a incrementar tanto la inteligencia estratégica, como también su vínculo con la seguridad, con el principal objetivo de reducir la incertidumbre, tomar mejores decisiones, y así proteger a la sociedad.

En el escenario planteado, el problema no radica principalmente en el hecho de que las libertades se limiten en función de una mayor seguridad, sino que la función de inteligencia sea utilizada para fines que no se condicionen con su naturaleza, específicamente dentro del contexto que evidencian los Estados modernos. Así, la acción quedaría reducida a la utilización de la función de inteligencia estratégica para los objetivos de un gobierno determinado, y que por lo general realiza una cooptación de aquel instrumento, al tiempo que ayuda a reforzar la imagen de una desnaturalización de la función de inteligencia, abandonando una de las perspectivas que la hacen estratégica como tal: la institucionalización y su perspectiva de permanencia en el mediano-largo, sirviendo a los intereses del Estado. Con ello, el problema no residiría en los elementos derivados de la misma captación de la información, los que deben realizarse dentro del marco

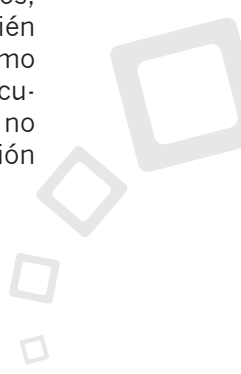


que imponen las leyes, sino que en un sentido más profundo del proceso de inteligencia.

Lo anterior tampoco significa caer en una noción completamente negativa y fuera de sí de la función de inteligencia, sino que lleva a plantearse (o replantearse) generar los lineamientos necesarios para poder comprender la inteligencia estratégica como lo que realmente es: una herramienta para la toma de decisiones, que producto de su valor de uso, permita tener una mejor planificación, considerando para ello las potenciales alteraciones que puedan suceder en la consecución de los objetivos previamente definidos y ponderados. Este punto no es menor, al tiempo que esgrime una situación axiológica para el Estado en general y los tomadores de decisión en particular, lo que se explicita en la afirmación que no resulta creíble ni menos adecuado hablar y concebir un Estado como moderno, si no posee un sistema que le permita percibir las potenciales amenazas a tiempo, esto lleva en consecuencia a la mencionada función de inteligencia estratégica. E incluso, si un país en la actualidad tomara la decisión de no contar con un sistema de inteligencia estratégica como tal, podría concebirse como un verdadero Estado anacrónico; en otras palabras, una institución totalmente fuera de su tiempo, donde el cambio y la incertidumbre son condiciones constantes y crecientes en complejidades y amenazas. Pero incluso aquello debe poseer la necesaria fundamentación hacia los ideales y necesidades que la sociedad expresa hacia sus representantes.

Uno de los elementos que no puede escapar dentro del análisis del entorno que viven y experimentan día a día, tanto los Estados como las personas que los habitan, es la capacidad de información a la cual se puede acceder, como también la misma multiplicación del conocimiento. En este plano, el mencionado proceso de la información, dado en la actualidad, no tiene comparación con otro momento de la historia de la humanidad, tanto en términos cuantitativos como cualitativos. Pero también es cierto que el conocimiento por sí mismo no tiene las respuestas a todas las interrogantes que se puedan esbozar, e incluso tampoco los lineamientos adecuados para alcanzar los objetivos, tanto organizacionales como personales propuestos. Incluso, esta situación puede pasar rápidamente de un estado positivo a otro negativo, debido fundamentalmente a que la cantidad puede ser concebida como una dificultad, en el sentido del trabajo que implica la clasificación de la misma en términos utilitarios o no.

Es por ello que, y en conjunto con todo lo mencionado y analizado en su momento, la función de inteligencia estratégica para las instituciones, especialmente para el Estado, resulta vital. Pero en este punto también se debe realizar una consideración de índole tanto procedimental como de análisis; si bien la inteligencia como tal implica una cercanía y vinculación directa hacia la generación del conocimiento, el conocimiento no necesariamente es sinónimo de inteligencia. Para que no exista la relación



señalada, se debe incorporar necesariamente la concepción temporal, en cuanto a la elaboración y posterior exposición de los productos que implican la creación de conocimiento, dentro de un espacio de tiempo pertinente, para así tomar decisiones acertadas al contexto. En el cumplimiento de aquella condición, se estaría considerando a la inteligencia como tal, incluso con el apelativo de “estratégica”.

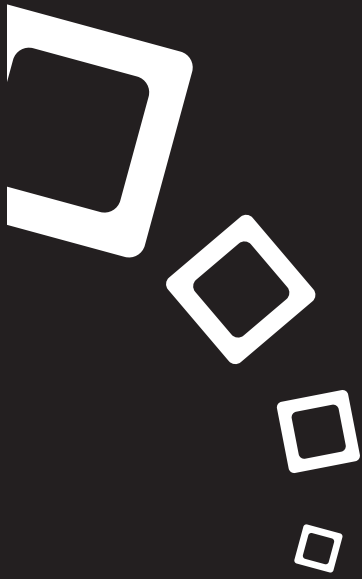
Otro de los elementos relevantes a tomar en cuenta, es aquel que se relaciona con la cultura nacional y los ya señalados “procesos de modernización del Estado”, y especialmente la consecuencia que aquella vinculación genera para el establecimiento del carácter mismo de la función de inteligencia. No se puede dejar de considerar el hecho de que la cultura nacional esgrime una serie de valores y creencias que, directa o indirectamente, influyen en la manera en cómo se perciben algunas situaciones y procesos, y la función de inteligencia en el Estado no escapa a esta lógica. Por ende, el reto es poder reconocer y aplicar aquellas prácticas propias de la cultura nacional, a la función de inteligencia estratégica, obteniendo como resultado una mejor comprensión del proceso en sí, y una mayor cercanía a las prácticas que involucran a la sociedad.

Finalmente, resulta conveniente señalar que uno de los principales aspectos que permita generar cambios en la percepción de lo que representa la función de inteligencia estratégica, es la actuación de la sociedad en su conjunto. Si se efectúa un adecuado proceso de socialización en lo relativo a la importancia de esta herramienta, y de los peligros que en términos amplios se enfrenta el Estado moderno, incluso no tomando en cuenta en este sentido su ubicación geográfica y su localización en el sistema internacional, es factible la obtención de resultados positivos que sirvan de apoyo en torno a la necesidad de la inteligencia en un ambiente democrático. En esto, el posicionamiento de la construcción de la función de inteligencia estratégica, idealmente, debiese tener un fuerte direccionamiento bottom-up, con el principal objetivo de legitimar ante la sociedad la mencionada función. Y en este sentido, para el tratamiento de este desafío, la academia juega un papel fundamental. Este es un tema abierto, pero en el cual el presente trabajo busca generar un aporte.

Bibliografía

1. Aclin, John. 2012. Intelligence as a Tool of Strategy, en *U.S. ArmyWarCollege Guide to National Security Issues. Volume I: Theory of War and Strategy*. Washington DC: Strategic Studies Institute.
2. Freedman, Lawrence. 2013. *Strategy. A History*. New York: Oxford University Press.
3. Fukuyama, Francis. 2004. *La Construcción del Estado: Hacia un Nuevo Orden Mundial en el Siglo XXI*. Barcelona: Ediciones B.
4. Gallardo, Aquiles. 2010. *Manual de Métodos de Prospectiva. Uso Práctico para Analistas*. Santiago: Centro de Estudios e Investigaciones Militares.
5. Gibson, Stevyn. 2005. In the Eye of the Perfect Storm: Re-Imagining, Reforming and Refocusing Intelligence for Risk, Globalisation and Changing Societal Expectation, en *Risk Management*, Vol. 7, No. 4 (pp. 23-41).
6. Gilad, Benjamin. 2011. Strategy without intelligence, intelligence without strategy, en *Business Strategy Series*, Vol. 12, No 1 (pp. 4-11).
7. Hedley, John. 2007. The Challenges of Intelligence Analysis, en *Strategic Intelligence*. London: Praeger Security International.
8. Held, David y McGrew, Anthony. 2003. *Globalización/Antiglobalización. Sobre la Reconstrucción del Orden Mundial*. Barcelona: Paidós.
9. Hudson, Valerie. 2012. The history and evolution of foreign policy analysis, en *Foreign Policy, Theories, Actors, Cases*. New York: Oxford University Press.
10. Irving, David. 1991. *Hitler's War and the War Path*. New York: Focal Point Publications.
11. Jablonsky, David. 2012. Why is Strategy Difficult?, en *U.S. Army War College Guide to National Security Issues. Volume I: Theory of War and Strategy*. Washington DC: Strategic Studies Institute.
12. Jackson, Patrick. 2010. The Conduct of Inquiry in International Relations: Philosophy of Science and Its Implications for the Study of World Politics. New York: Routledge.
13. Lasgna, Marcelo. 1996. Cambio Institucional y política exterior: un modelo explicativo, en *Afers Internacionals*, No 32 (pp.45-64).
14. Liebowitz, Jay. 2006. *Strategic Intelligence. Business Intelligence, Competitive Intelligence, and Knowledge Management*. New York: Taylor and Francis.
15. Lindblom, Charles. 1965. *The intelligence of democracy: Decision making through mutual adjustment*. New York: Yale University Press.

16. Maldonado, Carlos. 2009. Cultura Política e Inteligencia Estratégica en Chile, en *Democratización de la Función de Inteligencia*. Washington DC: National Defense Intelligence College.
17. Marín Bravo, Álvaro y Morales Martín, Juan Jesús. 2010. Modernidad y Modernización en América Latina: una aventura inacabada, en *Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, Vol. 26, No. 2 (pp. 343-362).
18. Molina, Hernán. 2010. *Instituciones Políticas*. Concepción: Editorial LexisNexis.
19. Navarro, Diego. 2004. El Ciclo de Inteligencia y sus límites, en *Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, 48 (pp. 51-66).
20. Richards, Julian. 2010. *The Art and Science of Intelligence Analysis*. New York: Oxford University Press.
21. Robbins, Stephen. 2010. *Comportamiento Organizacional*. Ciudad de México: Prentice Hall.
22. Sancho, Carolina. 2009. Reflexión en Torno a la Comunidad de Inteligencia en Chile a Partir de la Cultura de Inteligencia Nacional: los desafíos pendientes, en *Democratización de la Función de Inteligencia*. Washington DC: National Defense Intelligence College.
23. Simon, Herbert. 1993. Strategy and Organizational Evolution, en *Strategic Management Journal*, Vol. 14, Special Issue: Organizations, Decision Making and Strategy (pp. 131-142).
24. Stein, Janice. 2012. Foreign policy decision making: rational, psychological and neurological models, en *Foreign Policy, Theories, Actors, Cases*. New York: Oxford University Press.
25. Wohlforth, William. 2012. Realism and Foreign Policy, en *Foreign Policy, Theories, Actors, Cases*. New York: Oxford University Press.



Hacia una revisión estratégica del sector de inteligencia en El Salvador*

Juan Carlos
Morales Peña

Centro de Investigación Científica,
El Salvador
moralesjkar@gmail.com

Recibido: diciembre 1 de 2015

Aceptado: enero 18 de 2016

BIBLID [2225-5648 (2015), 5:2, 209-284]

DOI: [dx.doi.org/10.5377/rpsp.v5i2.2333](https://doi.org/10.5377/rpsp.v5i2.2333)

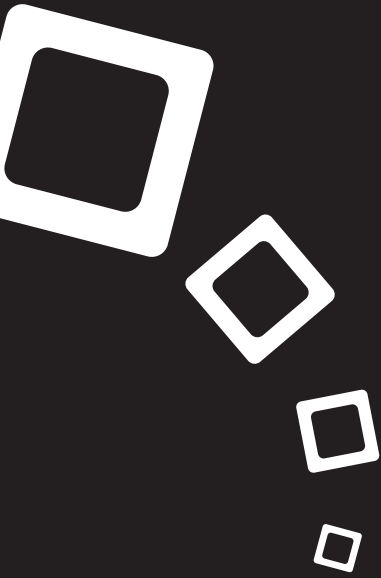
Resumen

El análisis del sector de inteligencia en El Salvador, permite dimensionar los alcances y orientaciones de la revisión estratégica en ésta área especializada del Estado, en tanto propuesta y principal recurso de gestión. Contribuyendo en el proceso al desarrollo del concepto y a la aproximación cualitativa a los organismos productores de inteligencia. Esta disciplina no convencional ha registrado una expansión en su campo de estudio por la influencia de lo global. Por ello y dada las limitaciones de acceso a estadísticas e informes, se utilizó una encuesta élite para expertos del sector; cuyo procesamiento ha servido para reconstruir a mediana escala la situación de esta área sensible de la esfera gubernamental. Así también ha hecho posible la identificación de los retos de profesionalización y transformación futura que deben enfrentar. Todo lo anterior generando un aporte fundamental de ubicación de factores estratégicos claves, hacia los cuales debe dirigirse y orientarse el cambio en el sector.

Palabras clave

Revisión estratégica de inteligencia, sector de inteligencia, comunidad de inteligencia, sistema de inteligencia, profesionalización de inteligencia, investigación en inteligencia, analistas de inteligencia.

* Estudio de inteligencia original del Centro de Investigación Científica (CINC-ANSP) para el octavo número de la revista "Policía y Seguridad Pública".



Towards a strategic review of the intelligence sector in El Salvador

Juan Carlos Morales Peña

Centro de Investigación Científica,
El Salvador
moralesjkar@gmail.com

Received: december 1, 2015

Accepted: january 18, 2016

BIBLID [2225-5648 (2015), 5:2, 209-284]

DOI: [dx.doi.org/10.5377/rpsp.v5i2.2333](https://doi.org/10.5377/rpsp.v5i2.2333)

Abstract:

The intelligence sector analysis in El Salvador allows to gauge the reach and orientation of the strategic review of this specialized area of the State, as a proposal and main management resource. It contributes to the process of developing the concept and qualitative approximation of the intelligence generating organizations. This non-conventional discipline has registered an expansion in its field of study due to global influence. For this reason, and given the limited access to statistics and reports, an elite survey was used for experts in the sector. The processing of said survey has allowed to rebuild the situation of this sensitive governmental sector at a medium scale, as well as allowing to identify the challenges of future professionalization and transformation that must be faced. Everything mentioned before provides a fundamental contribution to locate key strategic factors where the changes in the sector need to be driven to.

Key words:

Strategic intelligence review, intelligence sector, intelligence community, intelligence system, intelligence professionalization, intelligence investigation, intelligence analysts.

* Original intelligence study of the Scientific Research Center (CINC-ANSP) for the eighth issue of "Policía y Seguridad Pública" journal.

I. Introducción

El presente estudio estratégico tiene como propósito principal una revisión de tipo cualitativa del sector de inteligencia en El Salvador. Para ello se vuelve necesario realizar una exploración de esta actividad estatal y buscar insumos preliminares a través del aporte de algunos de sus protagonistas. Esta investigación cuenta desde su etapa preliminar con tres grandes limitaciones, que deben tenerse en cuenta para una justa ponderación del asunto. En primer lugar es un estudio que no ha sido elaborado con la ventaja de tener acceso a las fuentes estadísticas y otros recursos de las distintas unidades de inteligencia existentes a nivel nacional. Siendo por cierto, una de sus características la de un sector con una comunidad muy fragmentada. Sí por el contrario, está apoyada en la evaluación profesional de expertos en seguridad y en el área de inteligencia. La segunda limitación se refiere a que en El Salvador, este tipo de estudios especializados han sido escasos, los existentes¹ están sin embargo, limitados a sus esferas de actuación. No cuentan con un formato académico que los procese y sepa presentar ante públicos más amplios y no familiarizados con este campo disciplinario de trabajo. Es más ha prevalecido históricamente, aún en la postguerra que el mundo de la inteligencia es una suerte de mecanismo de control social; cuyo diseño concierne al seguimiento y observación permanente de los opositores políticos. O bien deviene en un instrumento al servicio del partido político gobernante de turno. Por lo tanto la ausencia de colaboración de alto nivel entre universidad y el sector público dedicado a la inteligencia, ha sido nulo hasta la actualidad. Hay demasiados anticuerpos y reservas a la actividad del quehacer de estos organismos en el Estado. La tercera limitación y quizá la más significativa es que la inteligencia estratégica como disciplina científica no convencional, ha visto la expansión de su campo de estudio en la era de la globalización; ha registrado importantes incorporaciones multidisciplinarias, distintas formas de profesionalización, desarrollo de especialidades y todo un despliegue de modalidades avanzadas de modernización y actualización frente a los cambios del entorno estratégico de seguridad a nivel global. Y que toda estas condiciones plantean de entrada para una sociedad como la salvadoreña, los dilemas concernientes a: ¿Por dónde empezar?; ¿Qué áreas prioritarias ordenar?; ¿Qué desafíos estratégicos gestionar?; ¿Qué ruta de cambio trazar?; ¿Cómo plantearlo y liderarlo dentro de la comunidad de seguridad en el país?; pero más importante aún ¿Qué tipo de transformación requiere este sector? Y ¿Cuál es el mejor tiempo para hacerlo?

1 Estos estudios son los siguientes: "*Las normas de inteligencia militar. Su aplicación en los cuerpos de seguridad pública, aciertos y desaciertos, una posible solución*". Trabajo del año 1973 y de autoría del Mayor Alfonso Eusebio Coto (Documento del Centro de Estudios de la Fuerza Armada de El Salvador); así también "*Documentos histórico didáctico sobre las experiencias de inteligencia de combate en el período 1980- 1992*", elaborado por la Escuela Nacional de Inteligencia Militar (ESNACIN) en el año 1993. Y el tercero "*El Impacto de la Inteligencia Policial en la toma de decisiones estratégicas, operativas y tácticas en la Policía Nacional Civil de El Salvador*". Trabajo de tesis para optar a la categoría de Subcomisionado. Elaborada en 2014 por los Subcomisionados José Osmín Bográn Acosta, Walter Reymundo Lazo Merino y Douglas Elenilson Zometa. Material con una versión para publicación, que se ha incluido en este volumen de "*Policía y Seguridad Pública*" sobre "*Inteligencia Estratégica*".

Este estudio incluye en primera instancia una discusión teórica acerca del alcance de una transformación. Se problematiza en torno a los conceptos estratégicos contenidos en los recursos de la reforma, la modernización, la revolución o la revisión estratégica. Partiendo en este caso y en referencia a esta última como el proceso clave con el que debe iniciarse la transformación de este sector en el país.

Luego, el lector encontrará la descripción de la metodología empleada y que se refiere al uso de la técnica de impactos cruzados, condición que propició el desarrollo de un instrumento de medición, en este caso una encuesta élite para expertos de seguridad y profesionales con especialidad en el campo, o con experiencia probada en la conducción de unidades productoras de inteligencia.

En una tercera sección se desarrolla el análisis de los resultados, que por aspectos eminentemente prácticos; ha incluido las valoraciones y demás esfuerzos evaluativos, es decir, adelantando los más importantes elementos de discusión y a manera de ir procurando un estado de salida para el presente documento.

En la parte final se presentan conclusiones y recomendaciones estratégicas, recurso muy poco valorado en el inmenso universo de las publicaciones científicas y para el caso de sociedades poco desarrolladas. Y esto por dos razones. Primero, porque el escritor o investigador tiene una cultura poco estimativa de los impactos de sus aportes en sectores críticos en el Estado o segmentos claves en la sociedad. La aspiración de construir canales de comunicación con esos públicos meta que emergen como estratégicos, resulta generalmente en un esfuerzo en declive. Y en segundo lugar, la sección de conclusiones y recomendaciones, suelen presentar un formato estético lineal. Significa, que hay demasiada síntesis contenida y no desarrollos cualitativos de cursos de acción a seguir, en definitiva, carecen de recursos de practicidad y ello inhabilita su uso para los tomadores de decisiones.

II. Marco referencial

Quizá la pregunta clave con la que es necesario iniciar este análisis es ¿Hacia dónde debe avanzar el sector de inteligencia en El Salvador? Esta área de especialización en el Estado, es junto a las de defensa nacional y política exterior; una de las políticas públicas más complicadas de justificar. Las críticas públicas en las que se cuestiona el monto de lo que se invierte y su relación con los resultados de gestión obtenidos, constituye el signo más importante sobre la base en la que pudiera estarse orientando la discusión de la élites sobre este sector en particular, del cual se espera su profesionalización y adecuación estratégica constante y acorde a las dinámicas y complejidad del entorno global. Un primer aspecto que debe señalarse es

que en el país no existe una política de inteligencia nacional, es decir, que aquello que se critica, no cuenta siquiera con el rango de una política pública, tampoco su base de legitimidad se apoya en un consenso de Estado que derive en la depuración de su temporalidad. En la historia reciente de postguerra, el sector de inteligencia se ha organizado y funcionado en relación a los requerimientos prioritarios del gobernante de turno. Su uso se ha caracterizado por una intersección notable con la órbita de los intereses políticos y partidarios de las élites gobernantes. El esfuerzo de monitoreo y seguimiento a temas de preocupación, se ha enfocado principalmente hacia los opositores; y ello ha servido para dimensionar mejor las oportunidades en términos de correlaciones de fuerza y su respectivo impacto en la política interna del país. El Salvador inició una dinámica de reformas tras los acuerdos de paz de 1992; una de las más significativas fue la separación entre los ámbitos de seguridad pública y de defensa nacional. Dentro de este marco mayor, la inteligencia pasó al ámbito del control civil. La antigua Dirección Nacional de Inteligencia (DNI) y de jurisdicción castrense, responsable de la inteligencia estratégica, pasó a estar bajo la autoridad y posterior al año de 1992; al Batallón de Inteligencia Militar (BIM) del Estado Mayor Conjunto de la Fuerza Armada (EMCFA). En este contexto se creó también un referente organizativo dependiente del presidente de la república, el Organismo de Inteligencia del Estado (OIE²), con jurisdicción para articular esfuerzos nacionales. Su antecedente y equivalente en funciones y competencias lo constituyó la antigua Agencia de Seguridad Salvadoreña (ANSESAL), desarticulada en el marco de la gestión de la primera junta revolucionaria de gobierno, instalada tras un golpe de estado en octubre de 1979. Una característica importante de este nuevo organismo es que surge en el marco de una reforma del Estado, pero se desconoce si en su diseño tuvo influencia la modernización de esa etapa y que sí, trastocaba al resto de las instituciones públicas. No obstante lo anterior, algunos historiadores militares³ sostienen, que tan solo el hecho de separación entre los ámbitos de la seguridad pública y la defensa nacional; así como la supeditación del nuevo ente a las autoridades civiles, son en sí mismas expresiones de modernización. Un segundo rasgo es que este instrumento nace en los albores de la era global, que los requisitos más sobre exigentes de entornos complejos de seguridad; probablemente eclipsó los esfuerzos preliminares

2 Al respecto en el artículo (7) de la Ley del Organismo de Inteligencia del Estado (OIE) y en lo que concierne a distintos asuntos de importancia, reza de la siguiente manera: *"El régimen legal, la formación del personal, las líneas organizativas, las directrices operativas y en general, la doctrina del Organismo de Inteligencia del Estado se enmarcarán dentro de los principios constitucionales y democráticos"*. De la anterior transcripción se deduce que no hay una descripción clara de la dimensión de esta estructura. Incluso en su artículo (9) se dice: *"Todos los aspectos operativos, administrativos, de personal, organización y funcionamiento serán regulados mediante el reglamento que para tal efecto emitirá el Presidente de la República"*. Esta normativa como todos aquellos aspectos inherentes a su actividad, se encuentran bajo la reserva de Estado.

3 Lo sostiene el historiador militar Herard Von Santos, quien cuenta en su haber con distintos libros sobre historia militar, destacando trabajos sobre fuerzas especiales y tropas aerotransportadas; así también estudios estratégicos sobre pandillas, publicados en distintos números anteriores de la revista *"Policía y Seguridad Pública"*.

para situar a la organización a la altura de las circunstancias. Siendo éstas últimas el advenimiento de la tercera revolución tecnológica, la aparición de las guerras asimétricas o de cuarta generación, la evolución organizativa y operativa de las estructuras criminales, la potenciación de la incertidumbre por eventos naturales atípicos, entre otras. En su conjunto impactan decisivamente en el quehacer de los organismos de inteligencia, obligándolos a reinventarse y dirigiéndolos a sus propias readecuaciones estratégicas de sus metodologías y de más formas de trabajo especializado. Tercer rasgo, se trata de una estructura que ha hecho esfuerzos insuficientes para generar sentido de comunidad en el área de inteligencia. Todo lo contrario, resulta más apropiado hablar de sector que de comunidad. Porque en esta última funciona el trabajo interagencial y se tiene claridad del gobierno multinivel. Se entiende por diferencias substanciales entre los conceptos de comunidad y sector los siguientes aspectos claves: a) La comunidad crea sinergia centrípeta al interior del Estado, mientras el sector tiende a la segmentación o aislamiento; b) La comunidad desarrolla formas avanzadas de relacionamiento estratégico, mientras el sector ensimismamiento institucional; c) La comunidad es proclive a generar productos de inteligencia con mejores y mayores umbrales de aprovechamiento de insumos y experiencias, mientras el sector tiende al blindaje de su propia información y es proclive al compartimento estanco; d) La comunidad moviliza dinámicas de trabajo en equipo, mientras el sector lo restringe como dinámica al ámbito interno de cada unidad estrictamente; e) La comunidad genera mejores rasgos de identidad de los miembros con su organización, el sector es proclive a competencias negativas. Por ello se afirma que es fragmentada⁴, la dinámica de ambientes turbulentos muy presentes en la seguridad pública de la postguerra; ha propiciado la tendencia general a que una inmensa mayoría de unidades organizativas, como por ejemplo en el ámbito policial hayan creado áreas de inteligencia, que poco comparten material e insumos con sus pares. Una especie de compartimentos estancos, que ha quebrado los esfuerzos de construcción de un sentido y lógica de unicidad basado en la complementariedad apropiada. Cuarto rasgo, muy probablemente no existe una relación fluida y sistemática con el ámbito de la seguridad nacional, porque de esta última es incipiente la cultura y ello impide su desarrollo a escala de normativa nacional y política estatal.

4 Se identifica en la figura de fragmentación, la condicionante más acertada para describir la trayectoria del desarrollo organizativo de las unidades productoras de inteligencia. La causa de esto está originada y en el caso particular de la policía, en la brecha de creación y despliegue del cuerpo policial de post guerra; en medio de los escenarios turbulentos de los años noventa, en los cuales el crimen, la inseguridad y nuevas formas de violencia hicieron su aparición; volviendo más complejo el entorno, y complicando a las instituciones del sector en sus esfuerzos por readecuarse estratégicamente y por su imposibilidad hasta la fecha por transitar de lo reactivo a lo proactivo. Simplemente la realidad fue a tal velocidad, que generó constantemente ciclos ascendentes de crisis de seguridad; mientras que los organismos responsables respondieron con insuficiente intensidad para revertir las tendencias emergentes. Finalmente la existencia de una diversidad de estructuras no es mala en sí misma, puesto que permite la especialización. Pero sí lo es, si ésta es proclive a impactar negativamente las relaciones estratégicas entre las mismas, en desmedro de la visión de conjunto para el Estado.

Un ámbito del sector público evoluciona o se transforma a partir de la influencia y las presiones del entorno estratégico. Las necesidades de cambio pueden ocurrir también desde el interior de la organización, pues al bajar ésta su rendimiento institucional, es lógico que ello termine complicando el cumplimiento de las metas para la que ha sido diseñada. O bien los apoyos públicos en torno a la misma se habrían erosionado significativamente. Luego se volverá a la discusión de estos asuntos. De momento es primordial entender que los recursos procedimentales para dar vuelco a una organización en crisis o que se encuentra anquilosada en una lógica de trabajo y funcionamiento que en nada concierne a la realidad del entorno; son distintos por su profundidad, temporalidad y dimensión.

Por ejemplo la reforma, constituye un fenómeno de cambio muy incidente en cuanto trastoca estructuras, procesos internos, maneras de hacer las cosas; implementa una transformación radical que gestiona el tiempo en función de los imperativos de realidad; y estos se mueven constantemente. La idea de fondo es situar y aproximar a la organización a las variantes y comportamiento de un entorno que se transforma constantemente.

Por su parte la modernización es un proceso gradual y mucho más puntual en las incidencias críticas que genera en una organización. Refiere a un proceso general de actualización y adecuación a condiciones emergentes que van presionando progresivamente la actuación del sector público; y ello implica que sobre la marcha debe incorporar esos nuevos aprendizajes, gestionarlos inteligentemente y adaptarse a una cultura que sea capaz de innovar permanentemente en términos de capacidades para resolver y satisfacer los requerimientos de los públicos a los que se debe.

En cuanto a la profesionalización, este es un recurso que puede ser parte de un proceso de modernización. Es más particular y significa que llega y trastoca un sector para ordenarlo, hacerlo consciente de sus responsabilidades, conducirlo a la generación de productos de alto valor público, en el caso particular de la inteligencia; se refiere a que esta abone a la realización de los intereses nacionales del país en su conjunto. A fin de que se legitime periódicamente con ello.

Luego también es necesario acotar que en el ámbito de inteligencia, para el caso de El Salvador, se requiere fundamentalmente una revisión estratégica⁵; y porque es lo que resulta factible en las actuales circunstancias del futuro previsible. Este proceso permite a un sector en el Estado, hacer

5 Uno de los conceptos más radicales y de mayor alcance es el que se refiere a revolución; siendo el caso principal en de la revolución en los asuntos militares (RAM); como una consecuencia directa de la revolución tecnológica. Especialistas del tema como Barry Buzan lo plantearon así: “... esta revolución es tan solo una faceta de otra mucho más amplia, la del cambio que se produce en las condiciones materiales de la sociedad en que vivimos; revolución que ha desafiado y reforzado al mismo tiempo al sistema en que se basa el Estado en varios aspectos... pero a medida que la tecnología parece trascender la noción de Estado, también lo refuerza, poniendo a su disposición aumento del tamaño y la variedad de recursos para hacer realidad los propósitos del gobierno...” (Buzan, 1991: pp. 48- 49)

un alto, poner sus barbas en remojo. Se trata de un ejercicio conducido hacia el examen exhaustivo de la interioridad y quehacer de todo un sector clave. Ello contribuye a dilucidar acerca de un punto de partida sobre los cambios que se necesitan implementar, los desafíos estratégicos que se requiere gestionar y la construcción de una agenda de transformación anclada a una hoja de ruta que establezca áreas de interés y plazos críticos. La apuesta por la realización de este proceso, es el aporte central del presente estudio estratégico; ello aparejado a llamar la atención de políticos y tecnócratas para que la inteligencia se convierta en un área de trabajo importante y cuyo impulso en la senda de su profesionalización, será de enorme apoyo de la actividad estatal en su conjunto.

Al respecto este suscrito aportó en la ampliación analítica del concepto de revisión estratégica, asunto oportuno que se cita a continuación:

“... Se entiende por revisión estratégica al proceso mediante el cual un sector especializado y específico del Estado es evaluado y analizado decisivamente para los efectos de su reinención o transformación, por la influencia de los desafíos futuros que le conciernen y por la presión del entorno complejo en el que se inscribe. Este proceso es liderado por una administración presidencial y el gabinete responsable que ejerce funciones en el área crítica en cuestión, para el caso que nos ocupa el sector seguridad. Haciendo extensiva la consulta calificada a varios niveles: Siendo los primeros las comunidades de seguridad, defensa e inteligencia. En este ejercicio intervienen y para ilustrarlo mejor ex presidentes, ex directores de los servicios de inteligencia, ex directores de las academias policiales, ex directores de policías, ex directores de centros penales; para ello se establecen metodologías ad hoc según los requerimientos del proceso y se cubre en una primera etapa las problemáticas de los niveles de decisión estratégica y política estratégica.

La substancia de esta etapa es la extracción de lecciones, aprendizajes, particularidades de los entornos de seguridad e inventarios de éxitos y fracasos de cada período de gestión. Esta dinámica se sigue desarrollando a otros niveles y personeros que van incorporando los escenarios tácticos, operativos y otros...” (Morales Peña, 2015: p. 17)

Y continúa diciendo respecto a la metodología subyacente y para los efectos de recolección y procesamiento de insumos:

“... La revisión estratégica propicia la radiografía de las relaciones entre los órganos estatales, atendiendo materia de gestión de la seguridad en otra etapa de evaluación. Puede incluir otros esfuerzos similares que recogen la perspectiva y el análisis de numerosos actores en otras instituciones, en la sociedad y el territorio; todo ello mediante el planeo de eventos dirigidos en los que se procesan las consideraciones y evaluaciones de los mismos; por parte de grupos de trabajo gubernamental. Es decir limita el diálogo sectorial como escenario preeminente, en cuanto este se convierte en el primario y exclusivo. Porque los insumos de estos niveles tienen implicacio-

nes operativas y a lo sumo tácticas, pero no contribuyen decisivamente a la concepción estratégica de la seguridad; la que se ubica en el ámbito de la alta política. Por cuestiones de seguridad y alta sensibilidad de los temas a tratar, en estos espacios no deben coincidir junto a los agentes del Estado con otros actores distantes a la comunidad de seguridad. El nivel de consulta con base estratégica es la que propicia las auténticas evaluaciones especializadas porque convoca a la comunidad de analistas estratégicos, planificadores, asesores y formuladores de estrategia...” (Morales Peña, 2015: p. 17)

Por su parte y en otras experiencias, algunos especialistas extienden esta metodología de análisis y evaluación hasta la dimensión de entorno regional o continental. Por ejemplo cuando se hacen las valoraciones del factor europeo y sus dinámicas influyentes en la orientación de defensa de países como España. Específicamente se reconoce esa influencia para las revisiones estratégicas propias y aspectos relativos al planeamiento colectivo. Uno de ellos lo plantea como recomendación y lo presenta así:

“... Esforzarse en configurar (shape) el diseño del factor europeo que retroará posteriormente de las instituciones europeas para influir en nuestras revisiones estratégicas (de ahí la necesidad de prever las aportaciones españolas a la planificación colectiva como objetivo prioritario de la planificación”. (Arteaga Martín, 2002: p. 76)

Mientras que otros se centran en los criterios básicos para hacer una revisión de la defensa nacional. Considerando la normativa vigente, la organización militar, la situación de las alianzas, las directivas del ramo, las intersecciones entre la seguridad y la defensa, la formulación y puesta en práctica de la estrategia, la política y estrategia militar. La propuesta tiene alcances que impactan también la base de los criterios mismos. (Fojón Lagoa, 2002: pp. 77- 104).

III. Metodología

En el presente estudio estratégico se ha empleado un recurso de encuesta élite, cercano a la técnica de impactos cruzados, pero con una variante de modificación, pues no es objeto de la investigación advertir probabilidades de ocurrencia de algún evento en específico. Sino más bien explotar al máximo una lógica comparativa entre el argumento de los distintos expertos entrevistados, identificando áreas de coincidencia, analizando sentidos de prioridad y percepción de amenazas. Con ello se pretende construir una orientación general, acerca de temas críticos y desafíos estratégicos que conciernen al sector de inteligencia en El Salvador. Es probable que la intención de definir este recurso técnico que no es utilizado con la plenitud de su operatividad; debiera conducir a su descarte conceptual en tanto orienta una declaración. Más sin embargo, se aclaran algunos aspectos que sí se han tomado y se refieren a la participación de un número determinado de expertos; que efectúan un ejercicio de diagnóstico sobre distin-

tos asuntos estructurales, funcionales y de entorno en el que se encuentra inmerso el sector de inteligencia. Será y con mucha más razón y prudencia nombrarle matriz de diagnóstico comparativo. Con ello el valor del instrumento y su uso estará mejor ponderado y aceptado en su justa dimensión.

El instrumento incluyó diecisiete preguntas de distinta naturaleza. Dos de ellas ofrecían opciones de selección, en este caso las referidas a las definiciones de seguridad nacional e inteligencia estratégica. Un bloque importante de once preguntas tuvo un diseño orientado a la generación de insumos. En dos de ellas asignando orden de prioridad, específicamente al momento de identificar amenazas a la seguridad nacional y a los obstáculos para la profesionalización de inteligencia. Dos preguntas más, ubicadas en la sección final del instrumento fueron de carácter abierto, pero a la vez propiciaban elementos muy concretos. La pregunta restante, la número 15, y para los efectos del estudio; considerada como de las más importantes. El carácter de ésta, estuvo más orientada a la ponderación estratégica, recurso en el que se asignan valores a distintos factores claves, de los cuales se provee un concepto y también la dimensión y alcance de los puntajes lineales de la escala, es decir, construida sobre la lógica de fluctuación de una escala Likert. La pregunta contiene el conjunto de condiciones claves que deben estar presentes en toda comunidad de inteligencia, que entiende muy bien los desafíos de la era global y la complejidad del entorno estratégico.

La encuesta en sí estuvo dirigida a especialistas del ámbito de la seguridad. En el instrumento se plantearon dos objetivos fundamentales. El primero concerniente a la identificación de concepciones de inteligencia y sus principales rasgos en la práctica gubernamental. Esto solo puede construirse a partir de la experiencia de funcionarios de nivel alto o intermedio, que cuenten en su haber con los antecedentes de conducción de unidades productoras de inteligencia o bien hayan fungido en labores de asesoramiento e investigación en dichos rubros. Mientras que el segundo objetivo se situó en la identificación del grado o grados de integración o de relacionamiento estratégico entre la inteligencia y la seguridad nacional⁶. Para ello es necesario el examen de eventos y experiencias; y estas pueden recogerse de la práctica gubernamental de las entidades dedicadas a esto. Debe de todas maneras, tenerse en cuenta que estas condiciones por sí solas, generan de entrada sus propias restricciones. Por ejemplo en el país, no existe una cultura de seguridad nacional; en todo caso la tendrán los militares, un sector que ha hecho ingentes esfuerzos en el período de post guerra para que los profesionales que se desenvuelven en el

6 En su artículo (5), el decreto N. 554 de creación del Organismo de Inteligencia del Estado (OIE) establece: *“El Organismo de Inteligencia del Estado, tiene por objeto informar y asesorar al Presidente de la República en materia de inteligencia, lo necesario para la satisfacción de los objetivos nacionales vinculados al desarrollo del país, la seguridad del Estado y la vigencia del régimen democrático, referida especialmente a todos los campos de la seguridad nacional”.*

sector público y en el privado conozcan aspectos inherentes al país en esta materia. Ello a través de la vigencia de un programa académico de altos estudios estratégicos. El Salvador es un país que carece también de una ley de seguridad nacional, su cultura de defensa es deficitaria además y por lo tanto la cultura de inteligencia es inmensamente pobre. Lo anterior resume algunos de los rasgos más importantes de las condiciones en las que se desenvuelve el sector de inteligencia del país.

El instrumento se remitió en línea, previa consulta a siete especialistas del área de la inteligencia y de la seguridad. En este primer contacto, se les convocó y se les explicó los alcances de investigación de este ejercicio de tipo cualitativo, asignándoles un plazo razonable para comunicar su respuesta y confirmar su aceptación o declinación. Así también se les pidió que estipularan la forma de como deseaban ser citados en el estudio. Las opciones sobre este punto fueron dos. O se revelaban sus señas de identidad y el cargo y unidad que ostentan u ostentaron; o por el contrario se declaraba la reserva en el uso de la fuente. El saldo de esta etapa fue de tres que no contestaron en ninguna dirección de las dos justificantes y uno declinó por encontrarse en otros proyectos simultáneos de investigación. Los restantes, accedieron. Uno es especialista de la Policía Nacional Civil (PNC), específicamente del área de inteligencia penitenciaria y de inteligencia anti extorsiones; otro lo es del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública (MJSP), cuyo trabajo está referido a análisis de amenazas en el orden interno y seguimiento a fenómenos criminógenos y el tercero del Ministerio de la Defensa Nacional (MDN), con especialidad relativa al ámbito de inteligencia y asesoramiento para la seguridad nacional.

En relación a lo anterior y para los efectos de dimensionamiento de la muestra, se presentaron algunas dificultades adicionales. El asunto es que no se sabe a ciencia cierta, la cantidad total de organismos productores de inteligencia en el Estado salvadoreño. Aquí pesan razones como por ejemplo, que tal y como se reconoce en el mismo decreto de creación del Organismo de Inteligencia del Estado (OIE)⁷, la actividad de inteligencia está extendida por todo el Estado; más sin embargo no todas las entidades públicas han invertido en el desarrollo de éstas unidades de alta especialización y en el entendido que ello les permitiría orientar mejor su planeamiento y ámbito de decisión. A este respecto y para los efectos de estimar las fronteras de este sector, se hizo un ejercicio de reafirmación con los expertos consultados. Además del cuestionario central que planteó 17 ítems y cuyo diseño está explicado con posterioridad en esta sección. Se les remitió posteriormente un nuevo instrumento que contenía un cuestionario rápido de complemento con cinco preguntas concretas. En éstas

7 En su artículo (2) reconoce: "... La labor de inteligencia es esencial a la seguridad del Estado y, como tal, tiene el carácter de permanente e integral y se desarrolla en todos los campos y niveles de la actividad nacional". Algo que habilitaría en el sector público, el desarrollo de esta función especializada y para los menesteres de apoyo a los procesos críticos de las instituciones y áreas de gestión.

se buscó apelar a la experiencia del entrevistado; preguntándoseles en el proceso asuntos tales como: a) Cantidad aproximada de entes productores de inteligencia en el Estado; b) Identificación de áreas de gestión donde funcionan; c) Listar esas instituciones, de acuerdo a la estimación preliminar; d) Número aproximado de analistas y e) Rango y formación promedio de los analistas. El resultado de esta actividad fue la obtención de dos cuestionarios resueltos y devueltos para los menesteres de este estudio.

Debe dejarse claro que al no existir un estimado fidedigno de las unidades de inteligencia, lo que procedió y en base a los insumos obtenidos; es que preliminarmente este universo podría rondar entre (8) y (12) estructuras⁸; y cuyo personal mínimo para su funcionamiento podría situarse en (6). De esta situación se desprende otro problema metodológico, y este se refiere a que sí se considera un techo de (12) entidades, la circulación de la encuesta élite debería haber recogido los insumos de (12) titulares o conductores de unidad. Pero dada las restricciones de acceso y contacto a muchas de estas personas, el ejercicio se extendió solo a (3). Recuérdese que se trata de una encuesta élite, que estuvo dirigida a líderes de unidad o jefes de área; no así para los cuerpos de analistas en su interior, que a juicio de este suscrito podrían participar en la cumplimentación de otro instrumento más específico y especializado. Sin embargo, las respuestas proporcionadas por los entrevistados han resultado suficientes para la obtención de datos útiles porque constituyen una muestra representativa de un sector de inteligencia no muy numeroso. Téngase en cuenta que se trata de un esfuerzo pionero, que se diseña desde fuera de los ámbitos policiales y de defensa. Más importante aún, los resultados obtenidos se asumen en carácter preliminar, pues será imperativo extender el ejercicio a todo el universo del sector de inteligencia. Hacerlo en tres niveles. Siendo éstos: a) Un instrumento para titulares⁹; b) Instrumento para operadores y conductores de unidades de inteligencia y c) Instrumento para analistas y asesores de inteligencia. Por lo tanto se reconoce en este estudio, que los resultados obtenidos y su interpretación quedan expuestos a modificación; si en el futuro previsible aumenta la muestra de entrevistados o extendiendo el ejercicio a la posibilidad de una comparación internacional, utilizando el mismo instrumento y por lo tanto haciendo llegar el cuestionario a conductores y analistas de otros países. Algo que desde todo punto de vista, contribuiría a la radiografía del sector de inteligencia en la región y otras latitudes.

8 Al respecto en uno de los cuestionarios aparecieron mencionadas a manera de inventario rápido las siguientes: a) Conjunto II de la Fuerza Armada; b) Unidad de Inteligencia de la Fiscalía General de la República (FGR); c) Unidad de Inteligencia de Centros Penales; d) Centro de Inteligencia Policial (CIP); e) Centro Transnacional Antipandillas (CTA); f) Unidad de Inteligencia de la Subdirección Antipandillas; g) Unidad de Inteligencia de la Subdirección de Antiextorsiones; h) Unidad de Inteligencia de la División contra el Crimen Organizado; i) El Organismo de Inteligencia del Estado (OIE). Debe considerarse que los nombres de algunas pueden ser inexactos, mientras que otro criterio restrictivo podría ubicarse en que falten otras de importancia o que algunas hayan sido reestructuradas.

9 Como por ejemplo ex directores del OIE, ex jefes del Centro de Inteligencia Policial (CIP) y ex jefes del C. II del Estado Mayor Conjunto. Por citar algunos de los más importantes.

En la encuesta fueron definidas e incluidas distintas categorías analíticas de rigor, cuya función fuera la exploración de áreas sensibles. La propuesta central era que facilitara insumos, argumentos, justificaciones y valoraciones de tipo crítico, analítico, evaluativo, propositivo y didáctico académico. El primer aspecto porque es vital identificar lo que está o marcha mal, aquello que funciona deficitariamente o se encuentra al límite. El segundo aspecto, porque es necesario desintegrar y descomponer las partes y los elementos que conforman ese algo que se pretende estudiar. Evaluativo, porque también se requiere inventariar y balancear razonablemente éxitos y desaciertos, malas y buenas experiencias, lecciones aprendidas, malas y buenas prácticas entre otros asuntos relacionados. Propositivo, porque se alentó a los participantes a sugerir y recomendar mejoras o cambios en el ámbito del deber ser, de lo posible y deseable. Y finalmente didáctico académico, porque siendo materia sensible por analizar; es práctico utilizar un formato de solución escuela, un tipo de estado de salida teórico; que presumiblemente pudiese adoptarse si se renueva el entendimiento en estos asuntos entre los tomadores de decisiones y conductores políticos y estratégicos.

Las categorías analíticas que fueron empleadas, en su orden, son las siguientes: 1) La idea de seguridad nacional; 2) La justificación política y el diseño de legitimación de la seguridad nacional; 3) La concepción sobre inteligencia estratégica; 4) La contribución de la inteligencia estratégica al ámbito de la seguridad nacional; 5) Las amenazas a la seguridad nacional en el orden y seguridad interna; 6) Los problemas y obstáculos que condicionan la profesionalización de inteligencia; 7) Los principales déficits o carencias de inteligencia en su relación con las amenazas identificadas en el ámbito de la seguridad nacional e interna; 8) Los costos en su más amplia acepción para la vigencia de un Sistema de Inteligencia Nacional plenamente operativo; 9) Los principales beneficios de un Sistema de Inteligencia Nacional funcional; 10) Los requisitos y condiciones necesarias para volver factible la construcción de un sistema de inteligencia en el país; 11) Amenazas y eventos recientes y contemporáneos vinculados al rubro de seguridad nacional y que desafían significativamente el área de inteligencia del Estado; 12) Principales imperativos o aspectos prioritarios para la profesionalización de inteligencia; 13) Nuevos actores o dinámicas internacionales que deben ser analizadas en el sector de inteligencia del país; 14) Experiencia de inteligencia en El Salvador, con la que se contribuiría significativamente en el ámbito internacional; 15) Ponderación estratégica de factores claves de la modernización y profesionalización de inteligencia. Entre estos: a) Marco legal; b) relación interagencial; c) gobierno multinivel; d) programas de investigación aplicada (I+D+I); e) formación especializada; f) diseño de perfiles estratégicos; g) socios estratégicos; h) publicaciones especializadas de inteligencia; i) tecnología de seguridad e inteligencia y j) relaciones internacionales y cooperación multinacional. 16) Las entidades estatales en sus distintas dependencias

que deben formar parte de la comunidad de inteligencia nacional y 17) La cantidad idónea de analistas para una unidad productora de inteligencia promedio.

Debe explicarse también que el instrumento de encuesta élite, recogió distintos recursos metodológicos, que constituyen técnicas analíticas estructuradas para la evaluación y análisis de inteligencia. Para ello se combinaron cuatro tipologías, una de ellas la de impactos cruzados¹⁰. La metodología de tomar algunos elementos lógicos de esta técnica, aunque con aprovechamiento limitado de su planteamiento fuerza. En lo substancial ésta se utiliza para generar exploración prospectiva y esfuerzos de vinculación entre eventos y factores críticos de entorno, para luego desplegar umbrales de probabilidad de ocurrencia de sucesos. En concreto, se trata de un diseño basado en un recurso mucho más allegado al empleo de una matriz, que permite el vaciado de insumos e ideas; para procurar posteriormente un diagnóstico comparativo; esto último hace factible advertir entre los entrevistados, grados de coincidencia sobre un tema estratégico o bien el registro de posturas más divergentes. Sugiere por lo tanto capitalizar muestras mínimas de tres entrevistados, condición que se cumple en este esfuerzo. El cuestionario, sí permite ubicar y en esto radica la lógica del impacto cruzado; las relaciones estratégicas o intersecciones entre distintos aspectos referidos al rendimiento de las estructuras de inteligencia, sus imperativos de modernización, los requerimientos de formación del elemento humano, el aprovechamiento de la experiencia y el aprendizaje acumulado, el financiamiento, los requerimientos de información, el uso de los productos de inteligencia, entre otros aspectos de orden fundamental.

La segunda técnica empleada fue el de matrices, específicamente para la pregunta (15). Al respecto algunos especialistas como Richards J. Heuer y Randolph Pherson sostienen que algunos de los beneficios de este recurso radican en aspectos como los siguientes:

“... Comparar un tipo de información con otro, comparar fragmentos de información del mismo tipo, clasificar información por tipo, identificar modelos en la información, separar los elementos de un problema... Una matriz es una herramienta tan flexible y fácil de utilizar que debería ser uno de los primeros sistemas a los que recurran los analistas cuando tienen que tratar con una gran cantidad de datos...” (Heuer & Pherson, 2015: pp. 86- 87).

Siendo las últimas tres orientaciones las consideradas para el diseño. La tabla de esta misma pregunta, también incorporó como tercera tipología la

10 Algunos especialistas la definen así: “El análisis de impactos cruzados es una técnica que se utiliza para preparar previsiones basadas en la interrelación entre acontecimientos que influyen en el futuro... El método de impactos cruzados permite evaluar cambios en la probabilidad de que ocurra un conjunto dado de sucesos a partir del hecho de que actualmente tenga lugar uno de ellos.” (Grimá & Tena, 1991: p. 41)

técnica de rango ponderado¹¹, en el sentido que estableció límites de una escala, en la cual las distintas calificaciones asignadas a un factor podían describirlo con un valor numérico fluctuante. Los rangos y sus límites se situaron así: De 1 a 1.99 para nula importancia; de 2 a 2.99 para poca importancia; de 3 a 3.99 para mediana importancia; de 4 a 4.99 para muy importante y de 5 o más para importancia vital. Para cada rango se estableció una conceptualización para hacer operativas las significantes. Las ponderaciones que aparecen en la tabla reflejan los promedios obtenidos de la sumatoria de los tres conjuntos de asignaciones individuales, y de su división simple entre el número de especialistas participantes. Estos valores atendieron dos dimensiones, siendo éstas: a) La ponderación estratégica como tal, que expresa una calificación neta, concebida en un plano teórico, sobre el grado de interiorización e importancia que el factor analizado tiene para el evaluador; y b) La evaluación para el país, que expresa la calificación del estado situacional que el factor analizado tiene en el sector de inteligencia. Claro está, la técnica tiene sus propios límites y su alcance depende del contexto en el que se diseña y la oportunidad para acceder a fuentes de información primaria. Por su parte la cuarta tipología, se expresó en la técnica DAFO¹²; está se encuentra instalada en el grueso del cuerpo de preguntas, principalmente cuando se solicita ubicar amenazas, desafíos estratégicos, plantearse dilemas entre costos y beneficios; entre otros imperativos de la profesionalización en el sector de inteligencia. Esta técnica está muy difundida y es de bajo costo, aunque le son inherentes también limitaciones¹³.

Finalmente otro aspecto que se observó, concierne a que la sección denominada análisis, y que acompañó sistemáticamente cada esfuerzo de procesamiento de los datos recogidos en la encuesta. Estableciéndose en las mismas un criterio de agrupamiento de factores o condiciones más relevantes y en ese orden fueron desarrolladas. Algunas no fueron valoradas (un porcentaje muy mínimo); por ser muy marginales a la discusión o por estar planteadas en forma muy abstracta. El agrupamiento de elementos críticos, es parte del esfuerzo de síntesis y sistematización que se ha hecho en este estudio. El primero para lograr la aproximación a los insumos relevantes, y el segundo para concatenarlos para el propósito de entender mejor sus intersecciones.

11 En la literatura especializada el rango ponderado en tanto técnica de análisis de inteligencia se explica en términos de su empleo, así: "... se utiliza un conjunto específico de criterios para jerarquizar elementos. El analista crea una tabla en la que coloca los elementos que se tienen que ordenar jerárquicamente en la fila superior y los criterios para hacerlo en la columna situada más a la izquierda. Hay una gran variedad de formas válidas para llevar a la práctica esta forma de rangos..." (Heuer & Pherson, 2015: p. 84)

12 En latitudes de América Latina, la técnica es más conocida como análisis FODA, para referirse a fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas.

13 Algunos expertos señalan que ésta técnica en particular tiene una trampa potencial, en sus valoraciones sostienen: "... DAFO es una técnica útil mientras el analista reconozca que no cuenta necesariamente toda la historia sobre qué decisión se debe o no tomar; puede haber otros cursos de acción igualmente buenos o incluso mejores". (Heuer & Pherson, 2015: p. 299)

IV. Análisis de resultados

A continuación se presentan los resultados del cuestionario de medición sobre el actual estado del sector inteligencia en El Salvador. Sin dejar de considerar por supuesto las restricciones que mediaron en su difusión entre personal especializado del área; y demás valoraciones metodológicas de la muestra, que se han explicado ampliamente en la sección anterior. Se reitera que este instrumento se hizo circular entre tres expertos del área de seguridad e inteligencia en el país. La ampliación de la muestra no pudo ser posible por dificultades concernientes a establecimiento de contactos o debido a la declinación de algunos profesionales convocados y que se relaciona con aspectos laborales inherentes en este tipo de perfil estratégico requerido. Téngase en cuenta, que este estudio se enmarca dentro de un primer esfuerzo e histórica iniciativa de investigación en materia de inteligencia estratégica, en el cual se asumen e incluyen la mayor parte de las dimensiones de análisis de ésta materia, susceptibles para ser estudiadas.

1.1. La idea de seguridad nacional

Análisis: En El Salvador, un promedio de analistas estratégicos en el sector de inteligencia; desconoce la dimensión político-estratégica en la que se toman decisiones y se gestionan temas críticos de país, particularmente en el ámbito policial y civil. Esto tiene que ver porque el grueso de esta plantilla se forma en la cultura empírica de la acumulación de experiencia en su puesto de trabajo. Y cuando la labor se ha desarrollado en unidades productoras de inteligencia, ésta ha sido la plataforma base desde donde se han generado experticias, aunque no obstante en materia de financiamiento para la cualificación de alta especialización se ha registrado notables antecedentes, siendo uno de los más emblemáticos la creación de una escuela de inteligencia militar¹⁴ en 1988, en el seno de la Fuerza Armada Salvadoreña. Algo que la dotó de una dimensión institucional fuerte y le dejó planteado la ruta para las especializaciones. Mientras que en el ámbito policial de postguerra, los esfuerzos en esta dirección han sido también significativos, pero siendo la formación de éstas capacidades montadas en el andamiaje de cursos. El concepto de actualización y especialización, plantado en la Academia Nacional de Seguridad Pública (ANSP), aún no resulta suficiente como para establecer una base más institucional para el área de inteligencia policial. Es más en el seno mismo de ésta institución debe desarrollarse una escuela de alta especialización en materia de inteligencia. Esto no es antojadizo, lo demandan las presiones del entorno de seguridad y los mismos requerimientos del personal que labora en unidades de producción

14 Se trata de la Escuela Nacional de Inteligencia Militar (ESNACIN), una experiencia que hizo trascender el formato del curso especial a otro diseño de auténtico planeamiento, desarrollo de programas de enseñanza y esfuerzos más sistemáticos y permanentes apegados a sus respectivas normativas. Todo lo anterior sin excluir también la generación de niveles formativos y la producción progresiva de profesores.

de inteligencia, que se ven complicados en su desempeño por la falta de más horas lectivas de enseñanza y su anclaje en decisivos programas de formación¹⁵. Generalmente el perfil de este segmento es de carácter muy operativo, con esfuerzos de mucha sistematización de información; pero debido a la sobrecarga de responsabilidades, los mismos no han sido públicos destinatarios de capacitación de alto nivel como los estudios estratégicos y el planeamiento de seguridad nacional. El experto acá es el analista que recoge los datos, los procesa y a partir de ellos asesora al escalón superior. Pero paradójicamente el receptor de la formación especializada es aquel situado jerárquicamente por encima de él, es decir, el que se encuentra en responsabilidades de conducción.

La seguridad nacional es una condición o estado de vida situacional, incluye conjuntos de políticas; pero su componente central es la ausencia o contención aceptable de las amenazas en los distintos órdenes de la conducción política estratégica, estas son: seguridad exterior, seguridad interna, emergencia y desarrollo nacionales. Los primeros tres ámbitos son los que proveen sustento y diseño tanto a la política de seguridad nacional como a la estrategia. Los ámbitos en cuestión tienen a su vez su expresión o materialización en campos de acción que conciernen al diplomático, el interno, el político y el económico. Dos de los expertos consultados, identificaron a la seguridad nacional como un conjunto de políticas y el otro como una situación. Algunos especialistas de la materia, lo describen muy bien en términos de su relación con lo nacional, tal y como se advierte en la siguiente cita:

“...La dimensión de una nación se configura entonces como una función directamente dependiente de su magnitud económica, de la entereza de su voluntad política, de la calidad e importancia de sus relaciones internacionales y de la pujanza de su proyecto colectivo...” (Queros Rodiles, 1989, p. 178)

Subconclusión: Es mucho más apropiado conceptualizar a la seguridad nacional como situación o condición, porque en la medida un Estado y su sociedad gestionen inteligentemente la adversidad de su entorno y propicie capacidades y oportunidades, en esa medida verá disminuido el riesgo y las amenazas. Como conjunto de políticas puede existir, una vez los operadores políticos de alto nivel gestionen la seguridad nacional; a partir de una base normativa estable, un concepto estratégico de gobierno multinivel y al menos exista un referente organizativo en el Estado en el que funcionen grupos de trabajo especializados que sostengan una relación estratégica fluida con una comunidad de inteligencia nacional.

15 Al respecto uno de los expertos entrevistados para este estudio lo señala de esta forma: “La especialización de los operadores de inteligencia debería ser una constante, y trascender los cursos o capacitaciones cortos”. Así también y en relación a la circulación del elemento humano, este experto apuntaba: “Hay países de gran trayectoria en el tema de inteligencia, que ya han apoyado, sin embargo la no estabilidad de los operadores hace perder esta inversión”.

1.2. El ¿Para qué? De la Seguridad Nacional

Cuadro (1)

Experto 1	Experto 2	Experto 3
1. Proveer seguridad al Estado y a sus ciudadanos.	Defensa externa.	Propicia desarrollo nacional.
2. Identificar y abordar las amenazas que pueden retrasar u obstaculizar el logro de los objetivos nacionales.	Seguridad Interna. Gobernabilidad.	Logro de objetivos nacionales Articulación de esfuerzos.
3. Activar el círculo virtuoso entre seguridad y desarrollo.		

Fuente: Resultados del instrumento que se hizo circular entre expertos del sector de inteligencia y seguridad. Denominado: "Cuestionario de Medición sobre el estado actual de la Inteligencia en El Salvador". De diciembre de 2015.

Análisis: En el agrupamiento de insumos procedente para la labor interpretativa, se ha considerado que de los especialistas consultados; únicamente dos han recibido el curso superior de seguridad nacional. Más sin embargo el experto segundo tiene claridad sobre los ámbitos y dimensiones de la misma. Las valoraciones que se hacen a los insumos del primer experto, es que existe claridad al menos de tres condiciones básicas de la seguridad nacional. Siendo éstas en primer lugar, el sujeto meta (identificado acá como el Estado y la ciudadanía) de todos sus esfuerzos y actividades de organización y previsión. En segundo lugar el abordaje y seguimiento de amenazas, cuyas características pueden impactar en distinto nivel y forma a los objetivos nacionales. Estos últimos recogen tanto los actuales como los permanentes. Y en tercer lugar, una concepción precisa que la seguridad y el desarrollo son dos ámbitos amplios que se vinculan e intersectan. La lógica en seguridad nacional, es que a mayor prosperidad material y cultural de una nación; mayor es la demanda de seguridad para proteger ese patrimonio de país.

En el caso del segundo experto, los insumos fueron más concretos. Pero los tres apuntados forman parte del binomio seguridad y desarrollo. La defensa nacional, también es planteada como seguridad exterior. Mientras la seguridad interna, abarca dos ámbitos: a) seguridad pública (que trata asuntos delincuenciales y la actividad del crimen en general) y b) la defensa interna (en el que se procesan amenazas al Estado tales como: la sedición, rebeliones, asonadas golpistas, insurgencias, terrorismo y otros afines) (Vega, 2000). Por su parte la gobernabilidad, es una condición del desarrollo polí-

tico, pero su contenido se extiende a factores situacionales como la economía, la seguridad pública y la estabilidad política (Camou, 1999).

En el caso del tercer experto, destaca el insumo tercero que concierne a la articulación de esfuerzos. Este concepto tiene su base en las relaciones interinstitucionales al interior del Estado, y en la organización de los entes públicos por campos de acción. Una categoría metodológica de la teoría de la seguridad nacional. Sin este diseño y su conocimiento entre los distintos segmentos de la burocracia pública, no se podría conducir exitosamente una maniobra político-estratégica en períodos de crisis o conflicto internacional.

Subconclusión: La seguridad nacional registró significativo desarrollo conceptual, teórico- doctrinario y metodológico; influyendo sensiblemente en la conducción de la actividad pública. Sus categorías se encuentran presentes en la concepción de normativas de base y su orientación estratégica guía procesos críticos en el Estado, y en general conduce la marcha de los asuntos públicos a través de la práctica gubernamental y el trabajo que ejercen miles de operadores a través de toda la maquinaria institucional. Toda la lógica de creación de comités especiales, comisiones de crisis, grupos especializados de trabajo, labores de asesoramiento y planeamiento; figuran como actividades y expresiones de gestión que han tenido su parte en la concepción de seguridad nacional de los gobernantes.

1.3. La concepción de inteligencia estratégica

Análisis: En este apartado se pretende hacer una aproximación al concepto racional más influyente en la idea general de cómo se asume la inteligencia estratégica. Los expertos consultados, han coincidido en que se trata de un área de especialización. Esta selección es prudente, si se tiene en cuenta que su reconocimiento como disciplina científica o complementaria genera ciertas reservas en el mundo académico. Esto último por dos aspectos fundamentales: a) Tener sus orígenes en los ámbitos de la defensa y la seguridad, en cuanto esfuerzo formativo de especialización, sistematización y práctica; y b) Poseer rangos de maestría en distintos programas académicos de nivel superior, situados en ámbitos institucionales aún restringidos y de incipiente expansión¹⁶. Respecto a las otras opciones que se incluyeron en el instrumento, figuraban las de doctrina, conjunto de políticas y requisito de seguridad; que cuentan con alcances parciales e insuficientes para dimensionar un ámbito que se circunscribe a la generación de conocimiento anticipado para la toma de decisiones estratégicas por parte de un conductor determinado tanto de políticas como de organizaciones.

16 Destacan entre los casos más conocidos, los de la maestría en Inteligencia Estratégica de dos años de duración que se sirve en la National Defense University con sede en Washington (Estados Unidos de América). Y el máster en Analista de Inteligencia de un año y cuatro meses de la Universidad Rey Juan Carlos (España).

Si es aceptable concebirla provisionalmente como área de especialización, pues no es objeto del presente estudio, incursionar a la discusión epistemológica en torno a la inteligencia estratégica. Es innegable que contar con información estratégica, saberla depurar y procesar; pero sobre todo saberla usar para guiar u orientar mejor los resultados de todos los procesos que se gestionan o conducen, es de vital importancia en la era global. Una organización que no monitorea su entorno, que es incapaz de generar ejercicios internos para ver por adelantado los escenarios de riesgo o desafíos estratégicos a los que se enfrentará; carecerá definitivamente de una auténtica conducción estratégica y visión de desarrollo institucional, que sean capaces de situarse a las dinámicas nuevas que puedan emerger.

Subconclusión: Asumir la inteligencia estratégica como un área de especialización es acertado y es una evidencia de qué se comprende los alcances y límites de ésta entre la comunidad de expertos. Al menos dos de los consultados cuentan con especialización en el ámbito de la seguridad nacional y por lo tanto existe claridad, acerca del papel que la inteligencia tiene para gestionar procesos críticos, impactar el asesoramiento de los mandos estratégicos de las instituciones de seguridad y defensa¹⁷ y en el aporte decisivo como saberes públicos para guiar la toma de decisiones de los conductores políticos.

1.4. Contribución de la inteligencia estratégica a la seguridad nacional

Cuadro (2)

Experto 1	Experto 2	Experto 3
<p>a. Permite el análisis del entorno estratégico identificando amenazas y oportunidades.</p> <p>b. Provee claridad en un entorno estratégico caracterizado por su volatilidad, incertidumbre, complejidad y ambigüedad.</p> <p>c. Provee conocimiento a los líderes estratégicos para el proceso de toma de decisiones en la búsqueda del futuro deseado.</p>	<p>a. Fundamenta decisiones en la conducción.</p> <p>b. Contribuye a mantener la gobernabilidad.</p> <p>c. Alerta sobre amenazas internas o externas.</p>	<p>a. Cumplimiento de los objetivos nacionales.</p> <p>b. Prevención.</p> <p>c. Toma de decisiones estratégicas.</p>

Fuente: Resultados del instrumento que se hizo circular entre expertos del sector de inteligencia y seguridad. Denominado: "Cuestionario de Medición sobre el estado actual de la Inteligencia en El Salvador". De diciembre de 2015.

17 Esto se recoge y reconoce en el espíritu de la ley de creación del Organismo de Inteligencia del Estado (OIE); y su papel en el asesoramiento del presidente de la República.

Análisis: De los insumos recogidos en la matriz de diagnóstico, se advierte un inventario importante de todos los usos de la inteligencia; pero específicamente en su faceta de contribución a la seguridad nacional. Debe aclararse que esta pregunta no requería ningún esfuerzo de clasificación de opciones en el ámbito dual de correcto o incorrecto. Sino por el contrario favorecer dos cosas: a) identificación de aspectos fundamentales de ponderación estratégica, en la que la inteligencia se intersecta con los requerimientos de la seguridad nacional y propician un círculo virtuoso. Y b) proveer un inventario de usos actuales y potenciales de esta área de especialización al funcionamiento general del Estado en sus ámbitos críticos. Esto último caracteriza la toma de decisiones en materia de seguridad nacional y procurar así la realización nacional. Al respecto Felipe Queros Rodiles lo explicaba de la siguiente manera en una de sus obras:

“...la acción política general del gobierno, por cuanto persigue la realización del proyecto nacional, busca el progreso y desarrollo general de la nación. En este orden de ideas, el instrumento que proporciona una efectiva seguridad a ese proyecto colectivo, aquello que consigue mantener la idea motriz de la sociedad y propicia su realidad, tiene que constituir pieza muy importante de esa acción política general del gobierno...” (Queros Rodiles, 1989, p. 93)

Subconclusión: En los insumos al menos son identificables tres grupos de ponderaciones o contribuciones de alta significación e impacto para la seguridad nacional¹⁸. En el primer grupo y que se encuentran concentradas en las aportaciones del primer experto, se ubica la ponderación que puede denominarse espacial – temporal; en cuanto plantea las dinámicas del entorno y de cómo lo que influye en éste puede impactar en buena medida a las organizaciones de seguridad en un Estado. Al establecerse una lectura y procesamiento de proximidad permanente con el entorno estratégico, se pueden advertir futuros probables por la evolución de ciertos factores o cambio de condiciones favorables a desfavorables y viceversa. La inteligencia puede proveer de una serie de técnicas y herramientas especializadas¹⁹ (Heuer & Pherson, 2015) para efectuar diagnósticos del entorno, identificar amenazas emergentes, actuales o potenciales; todas ellas en distinto nivel y tiempo de plazos críticos. Hace posible que se propicie el fortalecimiento y formación de capacidades organizacionales para enfren-

18 Debe considerarse que el conocimiento y la experiencia de cada uno de los especialistas consultados, se entretreje también por la influencia de la formación especializada a la que hayan tenido acceso y la cultura y ambiente institucional en los que hayan desarrollado su trabajo y profesión.

19 Estos especialistas hacen un interesante inventario de técnicas para el análisis de inteligencia. Entre éstas las de descomposición y visualización tales como: Rangos, puntuación y priorización, matrices, análisis de redes, mapas mentales, mapas conceptuales, mapas de procesos, diagramas de Gantt, cronologías y líneas temporales. Así también otra tipología a las que denominan de generación de ideas; entre estas destacan: brainstorming estructurado, brainstorming virtual, técnica de grupo nominal, matriz de impacto cruzado, procesamiento de cuadrantes, análisis morfológico, etc. Y continúan con otras tipologías, agrupadas así a) escenarios e indicadores; b) generación y prueba de hipótesis; c) análisis de reto; d) gestión de conflictos; e) de apoyo a la decisión.

tarse a la crisis o el advenimiento de ciclos de turbulencia. El conjunto de todas estas cosas, provee de una fuente inagotable de conocimiento anticipado; que sí se gestiona adecuadamente puede suministrar al líder estratégico de las condiciones para asumir desafíos, guiar a la organización hacia el cambio que se requiere, garantizar sus persistencia sistémica y dotar de oportunidades para la renovación e innovación en su quehacer, fomentar relevos ordenados entre sus agrupamientos internos y realizarse satisfactoriamente en el tiempo de acuerdo al contenido instalado en su visión y objetivos²⁰, pero sobre todo formulando un posicionamiento en el entorno (Bazaga Fernández, 2014). En un segundo grupo de ponderaciones estratégicas de inteligencia, el segundo experto consultado, esboza un planteamiento más reduccionista; en cuanto asume que la meta superior por realizar es la gobernabilidad. Pero que ésta se sustenta en dos factores que conciernen en este caso, por un lado a una capacidad de conducción por parte de quien dirige la organización; y por otro lado a una implícita asertividad en la identificación de las amenazas. Por supuesto que esto último conlleva al análisis estratégico de las capacidades e intencionalidad²¹ del actor o actores que se hayan percibido como peligrosos o muy peligrosos²².

Finalmente en los insumos aportados por el tercer experto, se identifica un tercer grupo de ponderaciones; si bien similar en lógica al anterior. Es decir, se asumen metas superiores, en este caso conceptualizadas como objetivos nacionales²³ (CODEM, 2003: pp. 2- 3). Y luego se hace un desglose de imperativos de condición, en su caso la prevención como fórmula de política para adelantarse a la manifestación más grave de un problema. Ubicándose también un ámbito, que es el de toma de decisiones. Si bien este último es importante, son claves también los de asesoramiento, planeamiento y de análisis estratégico y prospectivo.

20 Al respecto la profesora Isabel Bazaga apunta en uno de sus trabajos que en cuanto a la visión estratégica, debe plantearse una ventaja competitiva, un posicionamiento en el entorno de competencia y una gestión de las interdependencias del entorno.

21 De acuerdo a la teoría de la seguridad nacional, una amenaza se compone de capacidad e intencionalidad. La medición de estos dos factores, se realiza mediante la identificación de rasgos y características definitorias que le se muestran en la amenaza que se estudie y que le son inherentes y relativamente estables en el tiempo; cruzándose en una matriz de planeamiento de la seguridad nacional y que concierne a la etapa de apreciación estratégica.

22 El análisis de las capacidades e intenciones de un actor o actores que se consideren amenazas, pueden ponderarse en dos grados o niveles. Cuando la tipificación es “peligroso” es porque la amenaza tiene significativas capacidades para imponerse, pero sus intenciones aún se muestran ambiguas. O viceversa Su voluntad para imponerse es sobrada, pero carece de capacidades materiales para llevarla a cabo. Y en el caso de la categoría “Muy peligroso”; ocurre cuando ambas condiciones coinciden en un patrón de fortaleza a tener en cuenta, porque se contraponen a los objetivos propios.

23 Estos pueden ser objetivos nacionales permanentes (ONP) y que se refieren a los que tienen rango constitucional, se ubican en el deber ser de las aspiraciones de un colectivo. Y los objetivos nacionales actuales (ONA), caracterizados por su temporalidad en las acciones, políticas y prioridades de cada uno de los gobiernos de turno que se suceden en la conducción del Estado.

1.5. Las amenazas a la seguridad nacional

Cuadro (3)

Experto 1	Experto 2	Experto 3
a. Crimen Organizado Transnacional.	a. Las pandillas.	a. Crimen organizado – pandillas
b. Las Pandillas	b. Sobrepoblación.	b. Terrorismo-ciberataques
c. Deterioro Ambiental/ Vulnerabilidad a desastres naturales.	c. Corrupción.	c. Estancamiento económico.

Fuente: Resultados del instrumento que se hizo circular entre expertos del sector de inteligencia y seguridad. Denominado: “Cuestionario de Medición sobre el estado actual de la Inteligencia en El Salvador”. De diciembre de 2015.

Análisis: En cuanto a las amenazas identificadas en el ámbito de la seguridad nacional, es sumamente revelador que casi la totalidad de expertos coincidan en ubicar a la principal en el crimen organizado transnacional y a las pandillas²⁴. Sin embargo este suscrito no comparte en desagregarlos. Las pandillas constituyen también una expresión mafiosa de veloz crecimiento y complejización, obviamente con características distintas de otros actores armados como los cárteles mexicanos. La definición anterior se hace en base a la existencia de cinco factores críticos, detrás de los cuales existen estadísticas o pueden ser perfectamente medibles. Primero las pandillas tienen amplia presencia transnacional, desde la Unión Americana; pasando por México y siendo muy fuertes en el Triángulo Norte Centroamericano. Con células en Europa, principalmente España e Italia²⁵ (Herrero Blanco, 2015) y otras en América del Sur. En segundo lugar en cada territorio nacional y para el caso salvadoreño, poseen amplia presencia geográfica, ejerciendo control en la comunidad, el barrio, zonas urbanas populosas e incluso áreas rurales²⁶ (MJSP, 2015). Tercero cuenta

24 No obstante para algunos especialistas de seguridad, las pandillas y el crimen organizado son dos tipos de actores diferentes. Para este suscrito y para los efectos de este estudio, se le identifica en el caso de las pandillas, también como crimen organizado transnacional. Por su dominio geográfico, control territorial, influencia social en comunidades, poder de fuego, economía ilícita que provee recursos a la organización criminal y conciencia para sí. Esta última, se refiere a que existe voluntad de persistir como agrupación criminal y minar autoridad al Estado.

25 Existen dos importantes trabajos de investigación de Santiago Herrero Blanco, acerca de las pandillas centroamericanas y su presencia en la península Ibérica, específicamente Cataluña.

26 De acuerdo a datos de la Unidad de Análisis y Monitoreo del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública; hasta 2015 se identificaban un aproximado de 2,024 territorios bajo presencia e influencia de pandillas. Situación que implicaba al menos 326 clicas de la MS y 190 canchas del Barrio 18. Siendo la zona central, con los departamentos más poblados La Libertad y San Salvador los que tendrían mayor cantidad de estructuras criminales; 524 y 455 respectivamente. A nivel nacional la distribución de las mismas estaría de la siguiente manera: 440 estructuras en la zona occidental; 1,037 en la zona central; 315 en la zona paracentral y 325 en la zona oriental.

con una economía sumergida que les provee sostenimiento y reproducción social (Fagoaga, 2014). Esta se basa en el narcomenudeo, la extorsión, el sicariato y otros delitos²⁷ (Andrade, 2015). En cuarto lugar tienen un alto poder de fuego²⁸ (Santos, 2014) lo que amplía su capacidad para ejercer violencia y para disuadir a quienes se les enfrentan. Y en quinto lugar tienen un amplio apoyo social y comunitario; este tejido cooptado se ha extendido por medio del terror, el reclutamiento forzoso de nuevos adeptos, el uso de niños y en la conversión de la estructura criminal en un nuevo proveedor económico y de protección²⁹ con rasgos sustitutivos de la autoridad pública.

Luego aparecen otras dos amenazas, ambas ubicadas en posición tercera. Tanto la corrupción pública como el estancamiento económico de un país, repercuten sobre el ámbito del desarrollo nacional. En el caso del primer problema, específicamente en el desarrollo político. Siendo las sociedades centroamericanas muy pobres, el agravamiento de ellos puede conducir a ciclos ascendentes de crisis³⁰ o turbulencia. Pues se trata de países con debilidad institucional, escasos recursos financieros y burocracias públicas poco profesionalizadas y por lo tanto éstas se inscriben en un contexto de ausencia de sistemas meritocráticos (Morales Peña, 2012). Sin embargo, en la aportación de los especialistas consultados destacan otras dos amenazas que sí conciernen directamente a la seguridad nacional. Estas son la sobre población y los eventos naturales que derivan en desastres. El primer problema contribuye a la reproducción social de la delincuencia. Al ampliarse los segmentos de población que no reciben servicios públicos, o no cuentan con empleo e ingresos suficientes; o más aún no son receptores de ninguna política social. Se genera una vulnerabilidad que ejerce presión sobre la gobernabilidad misma del país. Ello se agrava si se consideran otros factores estructurales que complican la seguridad y el desarrollo. Estos son la estrechez territorial, el crecimiento desordenado de ciudades, el estrés hídrico y los problemas para procurarse una seguridad alimentaria. El impacto de los eventos naturales en El Salvador, ha

-
- 27 En el número sexto de la revista "Policía y Seguridad Pública", que desarrolló la temática de prospectiva de seguridad; se incluyó un estudio que exploraba las relaciones entre el sector informal y las formas organizadas de criminalidad, que crean sus propios referentes y fuentes de provisión de recursos económicos.
- 28 Un análisis pormenorizado del poder de fuego que han adquirido las pandillas, se encuentra en un estudio estratégico elaborado por Herard Von Santos y publicado en la revista quinta de "Policía y Seguridad Pública", que versó sobre seguridad privada y tráfico de armas.
- 29 Algunos especialistas europeos como Gunther Maihold del German Institute for International and Security Affairs; plantean la idea que el habitante de un territorio determinado, reconoce como una forma de autoridad a aquel actor que ha logrado sustituir al Estado en la función de protección. Mientras que otros como Miguel Cruz, de la International University of Miami; sostienen que las pandillas se han convertido en el nuevo proveedor económico en la comunidad.
- 30 Al respecto Felipe Queros Rodiles apuntaba sobre las crisis, lo siguiente: "... se concibe como el momento culminante de cualquier situación peligrosa... Transmite pues una idea amplia y general, no estrictamente militar ni relacionada con la situación militar, y que admite una evolución hacia la normalidad o el agravamiento."

significado retrasar el desarrollo por varios años. Una situación que contribuye a la precariedad y a la masificación de modalidades informales de supervivencia.

Subconclusión: Todas las amenazas identificadas tienen un potencial de inestabilidad, pueden complicar por mucho tiempo los esfuerzos de los gobiernos para procurar la gobernanza. Debe acotarse, sin embargo, que puede existir paradójicamente una alta tasa de crecimiento económico; sin que la misma se traduzca en reducción de la precariedad y la pobreza entre significativos segmentos de población. En el caso de los eventos naturales, estos sí poseen amplio efecto de condicionamiento del desarrollo. Por su capacidad de interrupción de servicios públicos; la destrucción de infraestructura productiva, pública y habitacional; anegación de cosechas, resistencia de plagas, entre otras connotaciones que a nivel global se registran en el orden del clima, generando un ciclo negativo de inversión que se convierte retornos en la lógica de reconstrucción. Pues los riesgos de precariedad son altos, tanto en términos de asentamiento como de condiciones de habitación. El cambio climático y las repercusiones globales que tiene, ha reproducido con más frecuencia los eventos que derivan en desastres. Por ello en El Salvador, desde el año de 1999³¹, comenzó a incluirse y desarrollarse doctrinariamente el concepto de emergencia nacional. Por las connotaciones que ésta tiene en materia de seguridad nacional. Un sismo o el embate de una tormenta tropical pueden dejar miles de damnificados y los Estados de la región verse obligados a recurrir a recursos extraordinarios para su recuperación. Algunos sostienen de que es imperativo el manejo de modelos matemáticos sobre redes complejas, que conlleven al mejor planeamiento de las políticas de Estado, en su relación con la seguridad energética (Leone & Pelino, 2014). Por su parte las pandillas, como una variante del crimen organizado son amenazas con voluntad para imponerse por medio del terror. Actualmente evolucionan a actores armados, pues utilizan tácticas irregulares (Santos, 2014) y podrían derivar si no se efectúa una readecuación estratégica de la seguridad, en un nuevo tipo de guerra (Laborie Iglesias, 2015) o conflicto de cuarta generación³². El actor emergente acá es lo que muchos expertos han dado en identificar como actores armados no estatales. Uno de ellos, los define así:

31 Constituyó una de las principales conclusiones de la evaluación del curso de seguridad nacional impartido en ese año. Si bien un evento natural no tiene voluntad por sí sólo, se plantea por el contrario movilizador de múltiples recursos y e impacta las decisiones en los distintos campos de acción. Las matrices de planificación y el desarrollo de categorías para el análisis estratégico de una situación de emergencia, ha sido un aporte doctrinario del Colegio de Altos Estudios Estratégicos; producto de la sistematización de muchas experiencias e incluido en el Manual de Planificación de la Seguridad Nacional.

32 También conocidos como guerra asimétricas, es decir, que no cuentan con una base de comparación común. Se trata del típico caso de coaliciones de Estados enfrentados a grupos subnacionales o actores armados no estatales en general; principalmente: señores de la guerra, redes terroristas, grupos tribales, organizaciones criminales, etc.

“... actor armado no estatal que actúa en las guerras contemporáneas... con un mínimo grado de cohesión en la organización (que se distingue como una entidad y que tiene un nombre, algún tipo de liderazgo) y una cierta duración de su campaña violenta...” (Malthaner, 2011: p. 43)

Los elementos que pueden estar contenidos en un concepto de este tipo, pueden variar según sea el caso que se estudie. Pero el factor referido a capacidades de generar violencia en forma prolongada y sostenida, es clave en este asunto.

1.6. Problemas para la profesionalización de inteligencia.

Cuadro (4)

Experto 1	Experto 2	Experto 3
a. Ausencia de formación especializada en la materia	a. Falta de recursos técnicos.	a. Carencia de visión de país.
b. Utilización de inteligencia para fines políticos.	b. Poca capacidad de financiamiento.	b. Fragmentación del conocimiento.
c. Agencias de inteligencia no dirigidas por las personas idóneas en la materia.	c. Selección de recurso humano.	c. Carencia de pensamiento estratégico.

Fuente: Resultados del instrumento que se hizo circular entre expertos del sector de inteligencia y seguridad. Denominado: “Cuestionario de Medición sobre el estado actual de la Inteligencia en El Salvador”. De diciembre de 2015.

Análisis: Los problemas identificados conciernen a: falta de formación especializada, uso político de la inteligencia, falta de liderazgo estratégico, falta de recursos financieros y técnicos, deficitario proceso de selección de personal; carencia de pensamiento estratégico (visión) y conocimiento fragmentado. Todos estos aspectos afectan al sector de inteligencia en el país. Pueden agruparse e incluso se puede establecer cuáles poseen una influencia más crítica en el trabajo de las unidades de inteligencia. En el caso de la frontera entre lo técnico y lo político, por encontrarse poco clara y delimitada; propicia construcción de agenda que nada concierne a las prioridades de un país. La concepción equivocada de que el rival político, constituye el principal adversario a monitorear, reproduce la temporalidad de quien se forma como experto en la cultura empírica en materia de inteligencia. Sobre la escasez de recursos, pesa todo un lastre que ha impedido formulaciones presupuestarias serias, que permitirían financiar la profesionalización del sector. Simplemente se ha carecido de un diseño de legitimación y de una justificación técnica razonable para solventar las

necesidades de información del Estado. Es muy notable la volatilidad de los saberes públicos en el gobierno, con ello quiere explicarse que la experiencia de quienes han desarrollado líneas estratégicas claves, unidades nuevas de vanguardia, administrado programas o políticas claves; migran constantemente. Esto último impide siquiera la conformación de una tecnocracia permanente en el tiempo, para el caso de este estudio; concierne a los expertos de áreas de seguridad sumamente especializadas. Por lo general el releve de jefes y conductores de unidades estratégicas se hace, sin que medien ejercicios de aprendizaje, sin que haya lecciones aprendidas. Sin que el líder saliente comparta con el entrante, los desafíos estratégicos a enfrentar o bien se entregue un informe detallado de la situación estratégica en la que se encuentra la unidad u organización. En este ambiente se atrofian las capacidades para formar líderes. La circulación de segmentos o agrupamientos internos en función de la cercanía, lazos de amistad y confianza con el nuevo gestor; no resuelve las brechas de ese buen conocimiento y experiencia que se lleva el que migra o es desplazado. En países como los centroamericanos, hay poca cultura de evaluación; incluso la metodología de la revisión estratégica que busca capitalizar los saberes públicos acumulados es hasta cierto punto desconocida.

Subconclusión: La mediocridad es una condición que se ve potenciada ahí donde hay ausencia de liderazgo y visión. Esta conlleva al resto de aspectos identificados por los expertos consultados. Simplemente no puede existir un proceso de selección correcta del recurso humano, si no hay criterios meritocráticos ni normativas en las que se sustenten. Ello alienta en simultáneo la activación de los lazos de cercanía, que es el insumo clave para el diseño del trabajo futuro y la conformación de equipos. Situación con todo y los límites que genera en términos de dotar en las competencias de los analistas la presencia de varias disciplinas, talento humano, experiencia según etapa laboral acumulada, habilidades emocionales y racionales; entre otros aspectos fundamentales³³.

33 El profesor Adizes sostiene en su trabajo de investigación, que toda organización pública o privada requiere contar a la base con equipos; en los cuales estén presentes cuatro tipologías, de las cuales son complementarias y no excluyentes. Estas son: el productivo (bueno para hacer tareas y lidiar con el volumen de éstas); el administrador (quien tiene muy claro los límites y alcances de la normativa, los procesos de gestión y el uso de los recursos); el integrador (quien dispone de las habilidades para formar y reproducir eficazmente capital social, generando las sinergias para que el equipo trabaje como uno solo) y el emprendedor (quien es el portador de la visión, quien es capaz de pensar el futuro, trazar las líneas gruesas y ocuparse de lo importante, más allá de los detalles de la cotidianidad). (Adizes, 2004)

1.7. Los déficits de inteligencia y su relación con las amenazas

Cuadro (5)

Experto 1	Experto 2	Experto 3
<p>a. Descoordinación entre las diversas agencias de inteligencia.</p> <p>b. Concentración en aspectos tácticos en vez de aspectos estratégicos.</p> <p>c. Deficiencia en la recolección y análisis de información.</p>	<p>a. Cruce deficiente de la información.</p> <p>b. Recursos económicos.</p> <p>c. Vulnerabilidad del sistema.</p>	<p>a. Carencia de pensamiento estratégico en el ámbito de la seguridad pública.</p> <p>c. Carencia de estudios estratégicos en el ámbito de la seguridad pública.</p>

Fuente: Resultados del instrumento que se hizo circular entre expertos del sector de inteligencia y seguridad. Denominado: "Cuestionario de Medición sobre el estado actual de la Inteligencia en El Salvador". De diciembre de 2015.

Análisis: De los insumos obtenidos en este apartado del instrumento, pueden advertirse al menos tres grupos de condiciones que explicarían la deficitaria gestión de la inteligencia en su vínculo para enfrentar o tratar las amenazas. En primer lugar, se identifica un problema de relaciones estratégicas, que no solamente se asienta en serias complicaciones para la coordinación. Sino además este recurso básico de trabajo extra institucional, se muestra inacabado del todo, es decir, no se plantea un vínculo avanzado de colaboración en donde se compartan métodos de trabajo, productos de inteligencia, ni mucho menos se capitalice la circulación de experticias entre el recurso humano involucrado. Esto vulnera al sistema en su conjunto y lo hace dependiente de la lógica del compartimento estanco. El segundo grupo incluye las condiciones referidas al mal funcionamiento de una organización. Significa, que el inventario de métodos y técnicas para el análisis de inteligencia es incipiente o fragmentado. Ello impacta negativamente el ciclo de inteligencia y genera en su seno productos defectuosos. Las paradojas de este problema se relacionan a que en un momento dado se reduce la probabilidad de asertividad del pronóstico y ello empobrece por consecuencia la toma de decisiones. O bien el producto se muestra muy consistente, pero se le desconoce o no se toma en cuenta por los requirentes de la información. Finalmente el tercer grupo y que está identificado por el tercer experto, se refiere a la investigación estratégica en materia de inteligencia. Sin estudios especializados tanto a nivel operacional como de otros niveles, la probabilidad para re direccionar se vuelve crítica; porque el espacio e impactos para la retroalimentación se reducen ampliamente. Se carece de estudios estratégicos en el área de seguridad pública y ello puede verificarse

en las estadísticas³⁴. Ha sido hasta la reciente experiencia que nuevos entes creados en el sector público han plantado un diseño para hacer posible la investigación de este tipo, así también por la labor de otras ya existentes, pero que han estado débilmente financiadas³⁵.

Subconclusión: La acotación más grave señalada por los expertos, es y con mucha razón la falta de sistematización del conocimiento; sobre todo cuando se trata de uno muy especializado. Este aspecto, se extiende por lógica a la imposibilidad de organizar la experiencia y generar así un aprendizaje social en la organización. Los mismos operarios del sector de inteligencia circulan una y otra vez con sus haberes de un período de trabajo dado, portándolo a manera de legado; sin posibilidad de que éste sea conocido por el grupo de relevo. Se genera así la mística nefasta de volver a construir las bases de datos, con todo y lo que esto tiene de impacto en la toma de decisiones y las áreas de gestión críticas en las cuales la información estratégica de inteligencia tiene su incidencia.

1.8. Costos de un Sistema de Inteligencia Nacional

Cuadro (6)

Experto 1	Experto 2	Experto 3
a. Ausencia de visión por parte del liderazgo político.	a. Capacidad técnica, la falta de una carrera de inteligencia.	a. Políticos y de visión de país.
b. Desconfianza entre los distintos actores políticos y agencias de inteligencia.	b. Permanencia del recurso humano, ya que existe inestabilidad de los elementos según gobiernos entrantes que anteponen intereses políticos.	b. Costos de especialización de operadores.
c. Ausencia de una cultura de inteligencia nacional, que no sea utilizada para fines políticos.	c. Su financiamiento.	c. Costos de equipo para la especialización.

Fuente: Resultados del instrumento que se hizo circular entre expertos del sector de inteligencia y seguridad. Denominado: "Cuestionario de Medición sobre el estado actual de la Inteligencia en El Salvador". De diciembre de 2015.

34 De acuerdo a las estadísticas levantadas por este suscrito en un estudio sobre prospectiva en 2014. Apuntaba que en el período comprendido entre 1994 y 2011; en el haber investigativo del Colegio de Altos Estudios Estratégicos, figuraban 86 estudios estratégicos de seguridad pública, que representaban apenas un 12% del total de la muestra analizada. El resto se distribuía en un mayoritario 48% de trabajos en materia de desarrollo nacional; un 4% de emergencia nacional; 12% de defensa nacional y otro 12% de investigaciones sobre seguridad nacional.

35 En una investigación de este suscrito en 2014, se analizó la experiencia de dos entidades que han producido estudios estratégicos y que cuentan con cierto haber acumulado. Estos entes son el Colegio de Altos Estudios Estratégicos (CAEE) del Ministerio de la Defensa Nacional (MDN), creado por decreto ejecutivo en 1996; y el Centro de Investigación Científica (CINC) de la Academia Nacional de Seguridad Pública (ANSP), creado en 2011.

Análisis: Cuatro grupos de condiciones identificadas entre las que se encuentran: a) costos para la especialización; b) circulación del elemento humano; c) Desconfianza entre políticos y operadores del sector y d) Ausencia de una carrera profesional.

En el caso de El Salvador, la discusión en torno a cuántos recursos comprometer y en qué rubros específicos invertirlos es incipiente en lo que concierne a los requerimientos de modernización del sector de inteligencia. Obviamente formar cuadros con los perfiles estratégicos adecuados y las competencias necesarias para el desempeño en el sector, es caro. Y uno de los aspectos que debe estar a la base de estas estimaciones es la garantía de retorno de inversión al Estado. No pueden generarse perfiles muy altos en competencias en inteligencia como área especializada, si la tendencia es la circulación constante del personal; siendo una condición inestable que lo estimula las ausencias de una carrera profesional y la normativa para ordenarla. Uno de los imperativos acá, sería el desarrollo de un estudio estratégico en el que se dé cuenta de los montos invertidos a la fecha en formación de personal, tiempos de asignación de estos recursos, lugares en el extranjero que se han preferido para estos menesteres, qué nivel han tenido los programas en los que se han incluido y luego lo más importante cuál ha sido el grado de aprovechamiento por parte del Estado de este personal que se ha especializado³⁶.

Por su parte la circulación del elemento humano y toda la dinámica de volatilidad que esto genera, ya se ha explicado en los ítems en los que se hace referencia a los saberes públicos en el Estado. La lógica acá es rehacer estructuras, equipos y productos de inteligencia. Todo ello se convierte en haberes propios para quien es desplazado con un nuevo destino³⁷. El tercer costo para la creación de un sistema de inteligencia nacional y desde la perspectiva de quienes pierden por ello, es la despolitización del sector. Se trata de que la inteligencia del Estado deje de ser un coto de operarios y técnicos activos, ligados a lealtades políticas con los gobernantes de turno. La profesionalización del sector habilitaría competencias a esta tecnocracia especializada, en el sentido de que su trabajo y recomendaciones estratégicas adquirirían tal peso; que la toma de decisiones y la elección de cursos de acción determinados se alimentarían decisivamente por procesos rigurosos de gestión informativa y por lo tanto de repercusión positiva para el asesoramiento. En este asunto falta mucho por recorrer, pues desmontar los usos políticos de este segmento aún no será posible en el corto plazo. En toda la postguerra el sector ha sido dirigido por dos

36 Este suscrito conoció el caso de un oficial del ejército que fue formado en inteligencia por tres años en Israel. Al retornar a su país, su edad rondaba la etapa de la baja por jubilación. Cabe preguntarse: ¿Qué relaciones estratégicas se guardan con ex directores de unidades de inteligencia o profesores de esta especialidad? ¿Cómo se gestiona el banco de datos de expertos?

37 Cabe para esta descripción del fenómeno la jerga en este ámbito particular de "reinventar la rueda".

bandos que fueron los principales antagonistas de la guerra, con todo y lo que significa en términos de diseño de agenda de trabajo³⁸.

El cuarto costo para operativizar un sistema de inteligencia nacional, se refiere a lo que debe invertirse en la creación de una carrera profesional. Ello plantea normativas iniciales, generación de perfiles estratégicos que orienten el reclutamiento y selección de elemento humano. Además mediarían acá las valoraciones de invertir inicialmente en el envío al exterior de este personal para ser formado; o plantearse un concepto clave de formación de formadores para efectos de conformar bases críticas de profesorado en el área. Plantar una carrera implica además el diseño de un programa de estudios, determinación de horas lectivas, claridad sobre las metodologías para generar competencias, elaboración de contenidos de asignaturas. Pero más aún la regulación en el sector público en torno al destino, aprovechamiento y circulación virtuosa de este personal a través del entramado de organismos dedicados a la producción de inteligencia en el Estado.

Subconclusión: Uno de los aspectos de mayor rigor y que es imperativo para quienes desean liderar el cambio en el sector de inteligencia. Es hacer dos cosas importantes: a) Implementar un ejercicio general de revisión estratégica del sector, convocando activos y pasivos. Esto permitiría contar con un fundamental stock de insumos estratégicos y podría generar elementos claves para la profesionalización y el manejo futuro de los desafíos por enfrentar. Y b) Invertir en el corto y mediano plazo en el desarrollo de estudios estratégicos en los que se recoja las experiencias de otros países en sus esfuerzos de profesionalización del sector. Algo que aportaría anticipadamente de diagnósticos, brechas por superar, evaluación de hojas de ruta, gestión del cambio, problemas más comunes y requerimientos hacia el liderazgo estratégico en las distintas instituciones.

38 Si en los gobiernos de Alianza Republicana Nacionalista (ARENA), el esfuerzo principal de inteligencia y en lo que concierne a seguridad interna, se dirigió a la existencia de grupos armados ilegales con motivación política, específicamente de signo revolucionario de izquierda antisistema; así como también las pandillas. En el caso del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN); los énfasis han sido puestos en estructuras de crimen organizado y fuerzas de exterminio con orientación anti delincencial.

1.9. Beneficios de un Sistema de Inteligencia Nacional

Cuadro (7)

Experto 1	Experto 2	Experto 3
a. Coordinación entre todos los actores involucrados en el tema.	a. Prevenir acontecimientos.	a. Estratégico nacional y transnacional.
b. Mayor eficiencia en la recolección y análisis de datos e información	b. Fundamenta decisiones.	b. Posicionamiento de país en el ámbito internacional
c. Mayor grado de confianza tanto interna como externamente.	c. Conocimiento de la situación interna y externa.	c. Articulación de la seguridad nacional.

Fuente: Resultados del instrumento que se hizo circular entre expertos del sector de inteligencia y seguridad. Denominado: "Cuestionario de Medición sobre el estado actual de la Inteligencia en El Salvador". De diciembre de 2015.

Análisis: Los principales beneficios encontrados en los insumos, pueden sistematizarse en cuatro grupos de condiciones. Sin que esto signifique que sean los únicos aspectos a considerar. Estos son los siguientes: a) relacionamiento estratégico; b) posicionamiento estratégico; c) eficiencia de procesos internos; d) prevención y mayor asertividad.

Los primeros dos, si bien pueden parecer cercanos o idénticos; no lo son en definitiva. Pues en ellos se instalan conceptos avanzados distintos. Esta jerga ha comenzado a utilizarse en relaciones internacionales, pero existe escaso desarrollo analítico sobre sus alcances y dimensiones. En este apartado se procurará identificar esos aspectos cualitativos de fondo. Por relacionamiento estratégico se entiende el desarrollo de una capacidad pragmática para el establecimiento de vínculos diversos entre Estados, actores y organizaciones de distinta naturaleza; y en los que media, la superación de los distinguos por consideraciones de concepciones de mundo que éstos tengan y por lo tanto de lecturas que se hacen de la realidad de sus entornos. Para el caso del sector inteligencia, aplica para los lazos que se tengan con otras unidades productoras de información estratégica, comunidades de otros países e incluso con otros sectores con especialidades que no conciernen estrictamente al ámbito de seguridad. El intercambio con todos ellos, genera una condición de acumulación de acervo en materia de experiencias, lecciones aprendidas, manejos de crisis, métodos de trabajo, entre otros. Que en definitiva contribuye a la potenciación de las capacidades de quien tiene el buen tino de revisarlos y explorar horizontes de aplicación.

Por su parte el concepto de posicionamiento estratégico se refiere a la capacidad de crear una condición general en el que un Estado, actor u organización ha sido capaz de construir prestigio, credibilidad y autoridad por sus resultados y experiencia de gestión; y ello lo hace atractivo para otras instancias homólogas del mismo campo; por su amplio umbral para replicar buenas prácticas. Es decir, lo convierte en referente, en ejemplo significativo para tomar en cuenta. En ambos casos, es innegable la repercusión positiva que en términos de beneficios; puede generar el diseño de un sistema de inteligencia nacional, además de que es la vía para superar la fragmentación en el sector.

La tercera condición señalada por los especialistas es que la existencia misma de un sistema, puede contribuir al logro de la eficiencia de los procesos internos. Siendo extensivo a la gestión de las unidades productoras de información estratégica, la formación de competencias en el elemento humano y el buen uso y conducción del ciclo de inteligencia. Sin embargo lograr la eficiencia no es suficiente, si no se acompaña de eficacia, un atributo que describe el logro de metas y la obtención de resultados; a pesar de las restricciones o factores adversos de entorno que puedan complicar el trabajo de una organización.

En cuanto a la prevención y mayor asertividad, esto constituye la base de la credibilidad. Pues concierne a capacidades de predicción de eventos y a formas inteligentes de hacer preparativos en tiempo presente para desarticular tendencias o escenarios pesimistas. Este aspecto revela en sí el desempeño exitoso y la plataforma de trabajo en la que se apoya. Por supuesto, que todo esto tiene relación con la selección de elemento humano, que es el capital o activo más valioso de una unidad de inteligencia; porque aunque exista poca inversión, déficit de formación especializada y en general entornos turbulentos tanto internos como externos; el personal siempre acumula experiencia y ésta forma parte de los saberes públicos del Estado en general y del sector en particular.

Subconclusión: Tres son los aspectos que en la muestra de insumos obtenida no se han considerado. La primera concierne a la innovación, entendida tanto como capacidad, pero sobre todo como cultura. Esta no surge cuando emerge un sistema bien constituido, por lo general puede darse en contextos en los cuales los recursos son sumamente escasos o bien donde las formas de evaluación y de diagnóstico se encuentran muy validadas por altos umbrales de asertividad en el empirismo y este último por naturaleza puede resultar deficitario en materia de metodologías de trabajo. Por otra parte un segundo aspecto es el de complementariedad del rendimiento. No se trata solo de eficiencia, sino también de eficacia, asertividad, cultura organizacional y resultados aceptables. Por ello en el párrafo anterior, este suscrito ampliaba la discusión del tercer beneficio apuntado por los expertos, y de momento no se aportarán otras dimensiones del asunto.

Finalmente el tercer aspecto de rigor y que es necesario estimarlo como un beneficio, se relaciona al dimensionamiento de impactos. Tanto institucionales, como estratégicos y estructurales. Si el resultado de los esfuerzos de un sistema de inteligencia, es incidir en la toma de decisiones o en la confección de cursos de acción; o más aún en la de transformar el entorno, entonces éste cumpliría su cometido. Pues entonces, podría disponerse de todo, pero el pensamiento estratégico en éstas organizaciones o sector estaría constreñido a una significativa brecha entre la misión y la visión que se hayan planteado o asumido.

1.10. Condiciones para un Sistema de Inteligencia Nacional

Cuadro (8)

Experto 1	Experto 2	Experto 3
a. Crear Ley de Seguridad Nacional.	a. Inteligencia de estado (no de gobiernos o políticos).	a. Despolitización de los servicios de información.
b. Crear un Consejo de Seguridad Nacional que encabece el Sistema de Inteligencia Nacional.	b. Centralizar efectivamente en un sistema.	b. Regulación o marco legal para la articulación de los servicios y productos.
c. Disponer de personal idóneo multidisciplinario.	c. Mantener las estructuras y expandirlas.	c. Normativa que regule actuaciones, productos, usuarios, entre otros.

Fuente: Resultados del instrumento que se hizo circular entre expertos del sector de inteligencia y seguridad. Denominado: "Cuestionario de Medición sobre el estado actual de la Inteligencia en El Salvador". De diciembre de 2015.

Análisis: Las principales condiciones indispensables para la viabilidad de un Sistema de Inteligencia Nacional; se han agrupado en cinco, de acuerdo a los insumos aportados por los especialistas entrevistados. Estas se refieren a los siguientes aspectos: a) Ley de Seguridad Nacional y otras normativas de uso y regulación; b) Creación de un Consejo de Seguridad Nacional (CSN); c) Conformación de equipos multidisciplinarios; d) Conformación de sistema de inteligencia; e) Despolitización de los servicios de información.

Al respecto es necesario debatir distintos elementos inherentes a cada una de éstas condiciones. La promulgación de una Ley de Seguridad Nacional, es muy importante; pero poco probable en el futuro previsible. Dos son los factores que actúan como restricciones para ello: a) El desconocimiento de los alcances y dimensiones de la seguridad nacional entre la sociedad y sus distintas expresiones; siendo extensivo el fenómeno a buena parte de la clase política. Esta situación, concierne también a que la seguridad

nacional es adversada por las formas de cómo se ha ejercido en el pasado. No se está al tanto de su evolución y el amplio desarrollo doctrinario, metodológico y teórico que ésta adquirió. Por lo tanto, al estar muy presente esta percepción, se fractura la posibilidad de la generación de consensos o correlaciones de fuerza en la Asamblea Legislativa, a fin de movilizarla como un proyecto de ley fuerte. Y b) Como otro factor restrictivo, concierne a que buena parte de los operadores políticos de turno y significativos segmentos de las tecnocracias en las que se apoyan, desconocen los alcances y las previsiones para el secreto de Estado, en sus diversas connotaciones tales como el secreto militar, el secreto diplomático y el secreto de seguridad nacional, respecto al secreto militar el especialista francés en Polemología, Gaston Bouthoul apuntaba:

“... Desde el punto de vista psicológico, quien posee o cree poseer un arma nueva siente una gran tentación de hacer cuando le sea posible para poseerla en exclusiva. A lo largo de los siglos encontramos muchos ejemplos de los esfuerzos realizados para impedir que los enemigos las armas o tácticas con que un ejército puede tener superioridad...” (Bouthoul, 1984: p. 259)

La anterior conducta casi generalizada, ha traído consigo concepciones erróneas que plantean para el acceso a la información pública, posibilidades sin límites. El valor de apreciación de lo anterior, específicamente sobre las reservas del Estado; está devaluado por carecerse de formación especializada en materia de seguridad nacional³⁹.

La segunda condición es la creación de un Consejo de Seguridad Nacional (CSN)⁴⁰; la experiencia de la historia reciente, muestra de nuevo el impacto que tiene la cultura de desarticular entidades públicas y luego rehacerlas; con todo y lo que esto trae como consecuencias en materia de desarrollo político e institucional. Esta estructura fue creada por decreto ejecutivo en 2001⁴¹. Los atentados terroristas de septiembre en Estados Unidos, fue el evento influyente en este específico de la política de seguridad. Esta es-

39 Uno de los ejemplos más notorios en esta asignatura, se produjo durante la pasada Administración Funes Cartagena, cuando la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, admitió una demanda contra el reglamento interno de la Ley de Acceso a la Información Pública; declarándolo inconstitucional con posterioridad. Cabe destacar acá que ni los demandantes, ni quienes declararon la inconstitucionalidad, poseen formación alguna en materia de seguridad nacional. Por lo tanto, los parámetros y criterios para guiar una ponderada evaluación fueron muy escasos. Al menos para dotar de legitimidad la decisión, debió celebrarse una ronda de consultas con expertos en la materia.

40 Cuyo marco legal fue el Decreto Ejecutivo Núm. 65. Publicado en el Diario oficial 168, tomo 316, del 11 de septiembre de 1992. En su artículo (5) prescribía que todos los funcionarios y entidades del órgano ejecutivo, tendrían la obligación de proveer oportunamente toda la información requerida por esta entidad. Así también en el numeral 1 de su artículo tercero, establecía que su función primordial era asesorar al presidente de la república en aspectos de dirección, planificación y ejecución de las políticas de seguridad nacional.

41 Por decreto ejecutivo núm. 101, publicado en el Diario Oficial 198, tomo 353 del 24 de septiembre de 2001; se creó la Comisión Nacional de Seguridad Nacional. En su artículo primero listaba a los entes públicos clave que lo conformarían entre estos: Ministerio de Relaciones Exteriores; Ministerio del Interior; Ministerio de Defensa Nacional; Ministerio de Justicia y Seguridad Pública; Policía Nacional Civil, Comisión Ejecutiva Portuaria (CEPA) y la Dirección General de Migración. En su artículo segundo estableció que las materias de asesoramiento para el presidente serían sobre narcotráfico, lavado de activos y terrorismo. E incluso en su artículo tercero incorporaba una figura novedosa para propiciar la colaboración entre los sectores privado y público.

estructura integró a la Junta de Jefes de Estado Mayor de la Fuerza Armada Salvadoreña; al director del Organismo de Inteligencia del Estado (OIE), al director de la Policía Nacional Civil y personal clave de las carteras de seguridad y de defensa. Tuvo un papel importante en la coyuntura en la que se hicieron públicas las amenazas de la Brigada Mohammed Atta Al Qaeda Jihad, una estructura ligada a esa red terrorista, y en represalia por la presencia militar salvadoreña en el Irak ocupado por la coalición americana y británica. Obviamente una estructura de dicha naturaleza, conforma comités de crisis, equipos de trabajo que se dedican al análisis y monitoreo de las amenazas del entorno. Esta experiencia se desarticuló en los años subsiguientes y no ha habido a la fecha una estructura de igual nivel de relevancia que la sustituya⁴².

En cuanto a la tercera condición, la conformación de equipos multidisciplinarios; la discusión se hace más adelante en el presente estudio. En esta sección solo se apuntará, que la figura de grupo de trabajo especializado, se enfrenta al mismo problema del rezago institucional; y este se refiere a la escasez de tecnocracia especializada en seguridad, tanto por la débil oferta de preparación, como por la volatilidad en la permanencia en los puestos de trabajo.

Por su parte la cuarta condición, que se relaciona a construcción de sistema; debe plantearse en términos de alcance aspectos doctrinarios, legales, metodológicos, organizacionales, funcionales. Todo esto, estimando productos estratégicos, áreas de impacto, presupuestos necesarios, concepto de gestión del talento humano; pero también una concepción estratégica clara de vinculación interagencial y gobierno multinivel.

La quinta condición concierne a la despolitización de los servicios de información. Un asunto que es muy radical en contenido. Es mucho más mesurable la de despartidización, pues todo el quehacer en lo público y por extensión en la vida tiene contenido político. En cuanto propicia toma de decisiones, genera dilemas, permite optar por opciones determinadas, etc. De allí la importancia de la profesionalización del sector y la alta formación especializada del elemento humano en materia de inteligencia; para efectos de que sean condiciones vitales de impacto para que circulen en el ámbito de una carrera reconocida y bien plantada.

42 A partir de 2014 se creó un Consejo de Seguridad Ciudadana y Convivencia, que no tiene la connotación bien entendida en diseño y función de la estructura anterior que se ha comentado. Incluso en ésta se observan dos defectos de fábrica. Uno que concierne al hecho que está centrada estrictamente en asuntos de seguridad pública, y lo segundo que está constituida por una amalgama de organismos sociales y externos, que han desplazado la posibilidad que el liderazgo en materia de seguridad lo tengan los entes especializados del Estado para esos menesteres. En la ruta de ejes estratégicos planteados en uno de sus documentos iniciales, no aparecen aspectos críticos tales como: a) colaboración entre policías y militares, en términos de concepto estratégico y conducción de operaciones conjuntas; b) hoja de ruta para la profesionalización del sector de inteligencia; c) diseño estratégico para lograr la recuperación del control social y territorial; d) financiamiento para la seguridad pública y e) enfoque estratégico para la conversión de la seguridad pública en una política de Estado y no de gobierno de turno.

Subconclusión: Todas las condiciones señaladas son importantes y deben considerarse para los próximos años. Los criterios y parámetros para la constitución de un sistema de inteligencia deben ser estrictamente tecnocráticos, es decir, que observen altos estándares de diseño, planeamiento y conformación. La hoja de ruta para propiciar las transformaciones en el sector, debe salir de la revisión estratégica. El presente estudio estratégico, pretende únicamente recomendar las áreas críticas para evaluación y las temáticas claves para el diagnóstico, con las que puede iniciar ese proceso.

1.11. Las amenazas a la seguridad y los desafíos a la inteligencia del Estado

Cuadro (9)

Experto 1	Experto 2	Experto 3
a. Involucramiento de nuevos actores extra-regionales en el área de inteligencia (cubanos, rusos, etc.) b. Cambio de los titulares de los diversos organismos de inteligencia. c. Polarización política.	a. Rotación de personal técnico o capacitado. b. Diáspora de instituciones de inteligencia. c. Infiltración de personas desadaptadas.	a. Territorialidad de pandillas. b. Corrupción. c. Tráfico de droga y ciberataques.

Fuente: Resultados del instrumento que se hizo circular entre expertos del sector de inteligencia y seguridad. Denominado: "Cuestionario de Medición sobre el estado actual de la Inteligencia en El Salvador". De diciembre de 2015.

Análisis: A continuación se examinan problemáticas o factores que en sí mismas se constituyen en desafíos estratégicos para la seguridad nacional y el sector de inteligencia en el Estado. Se han ordenado en seis grupos. Siendo el objetivo analizarlos en términos de restricción de capacidades u oportunidades para la potenciación del sector. Siendo estos: a) servicios de inteligencia extranjeros; b) circulación del elemento humano; c) politización del sector; d) ciberespacio; e) pandillas y su expansión territorial y f) corrupción.

El primero se refiere al hecho, que en el sector está participando elemento humano de servicios de inteligencia extranjeros, con los cuales no hay antecedentes de colaboración. El asunto acá, es como la organización aprovecha metodologías de trabajo y experiencias de otras escuelas de inteligencia; logra enriquecer su acervo y aprendizaje. Y sobre todo cruzar perspectivas e imperativos de gestión informativa. Que todo este cli-

ma pueda conducir a alineamientos internacionales, debe rastrearse más como escenario primario en la política exterior. Es importante que el sector, al menos en su interior diagnostique los alcances de esta transferencia y formación de capacidades en materia de inteligencia. Si no véase el precedente de la conformación de la doctrina policial para el período de postguerra, un amasijo de corrientes y concepciones de distintas escuelas, que en el largo plazo ha repercutido en materia de operatividad policial y formativa en entornos de seguridad que han sido complejos y turbulentos.

Sobre la circulación del elemento humano y la politización, ya se han apuntado explicaciones y análisis complementarios. Se hace en los párrafos subsiguientes aproximaciones a las otras tres problemáticas planteadas.

En lo relacionado al ciberespacio, éste debe conceptualizarse como un nuevo campo de acción al que los Estados se están enfrentando y seguirán haciéndolo en materia de seguridad. En este ámbito median tres aspectos fundamentales, que permiten generar una lectura preliminar de este fenómeno. En primera instancia que la infraestructura virtual de gobierno aún es insuficiente en términos de interacciones con los ciudadanos y en materia de control tecnológico de procesos críticos en el Estado. Esto plantea que el interés por su protección sea aún incipiente. En segundo lugar, la carencia de una tecnocracia de seguridad especializada para el ciberespacio; convierte la cuestión del elemento humano como un factor crítico condicionante para los objetivos del monitoreo, prevención de ataques cibernéticos, gestión de pérdidas y preparación y diseño para el seguimiento. Y en tercer lugar no existen estudios fidedignos y pormenorizados sobre la brecha digital en el país. Algo que permitiría tener claridad sobre el grado de informatización existente en el sector público, una ponderación estratégica adecuada para estimar los alcances de los procesos de gestión que se hacen en línea y más importante aún los niveles de expansión de infraestructura tecnológica y sus vulnerabilidades.

Por su parte las pandillas y su expansión territorial, en cuanto su estructura criminal evoluciona a la de grupo armado; plantando en el proceso su propio sistema de inteligencia que gestiona apoyos en el territorio y la comunidad. Un ciclo que no ha podido ser cortado por el Estado. La veloz transformación de ésta estructura mafiosa, ha ido condicionando a la autoridad pública con estrategias reactivas. La expresión de esto puede advertirse, en las constantes readecuaciones organizativas en la Policía Nacional Civil (PNC), que la ha llevado a conformar crecientes áreas de especialización en materia de pandillas, con todo y los subproductos que ha traído consigo en materia de divisiones, departamentos, diseño de operaciones, despliegue territorial, cursos antipandillas, etc.

Por su parte la corrupción, es un fenómeno presente. Esto no sólo concierne a despilfarro, sino también a la debilidad de los controles internos; las brechas que esto último produce. Se extiende al uso de los recursos y el grado de discrecionalidad que media para ello. Las diversas formas de corrupción, puede desencadenar situaciones que comprometerían seriamente los esfuerzos en materia de seguridad pública. Recuérdese los casos de tráfico de armas de fuego de uso privativo de los militares; y de cómo estas armas de guerra y de grueso calibre llegaron a las pandillas. En el último ciclo de crisis de la seguridad pública, en las estadísticas de los organismos de inteligencia y policiales, constan cifras significativas de ataques a puestos de policía y acciones de aniquilamiento dirigidas contra personal militar, policial y penitenciario⁴³.

Subconclusión: Ninguno de los especialistas consultados se refirió a otro aspecto fundamental que complica actualmente a los sectores de seguridad y defensa. Siendo este factor crítico el grado y tendencias de la infiltración criminal, con afectación general en el Estado, pero con mayor intensidad en la policía. Tan solo las pandillas, reclutan y cambian constantemente los perfiles de sus miembros, a efectos de volverlos asequibles en los procesos de selección de personal. Siendo áreas críticas, los segmentos jóvenes que pretenden ingresar a los cuarteles y a la academia policial. Por supuesto que en este asunto, conciernen también los controles, los filtros y el grado de competencia del personal de las instituciones para generar el pase o el descarte de un individuo. Es evidente que las pandillas han desplegado su propia guerra de inteligencia y tácticas de contrainteligencia. Ante el auge de estos juegos peligrosos y maniobras, será imperativo que el personal del sector inteligencia, empeñe mayores esfuerzos para registrar estas nuevas dinámicas y modos de operación. Ello contribuirá a un acervo importante con el que puede generarse un mejor asesoramiento estratégico.

43 Aunque las estadísticas en este asunto se mantienen en reserva. Documentos incautados a las pandillas dan cuenta del direccionamiento estratégico de sus líderes al resto de la organización, para los efectos de escalar la violencia y plantearse como objetivos de sus ataques a funcionarios públicos de alta jerarquía. Siendo las instrucciones de tal precisión, que se encuentran abundantes detalles de cómo operar, hacer uso de inteligencia para el éxito de las misiones, hacerse de armamento y el stock necesario y de ser entrenados en tácticas de combate.

1.12. Imperativos para la profesionalización en inteligencia

Cuadro (10)

Experto 1	Experto 2	Experto 3
a. Centro de Formación Especializado.	a. Creación de una escuela/institución nacional de inteligencia.	a. Alineación de intereses y objetivos nacionales a objetivos institucionales.
b. Selección de personal por idoneidad y mérito.	b. Cohesionar a los organismos/instituciones de inteligencia.	b. Seguridad y desarrollo nacional.
c. Ausencia de una carrera de profesionales dedicados a la inteligencia.		c. Aplicativos tecnológicos.

Fuente: Resultados del instrumento que se hizo circular entre expertos del sector de inteligencia y seguridad. Denominado: "Cuestionario de Medición sobre el estado actual de la Inteligencia en El Salvador". De diciembre de 2015.

Análisis: Por imperativos de profesionalización en el sector, se entenderá a las líneas de trabajo prioritarias, con las que el sector de inteligencia debe ser intervenido. Se asume, que la existencia de éstas en su umbral mínimo de desarrollo; podría constituir un conjunto de rasgos de que se ha avanzado en la transformación del sector. Los planteamientos esbozados en este ítem se han agrupado de la siguiente manera: a) identidad institucional; b) centros de formación; c) generación de carrera profesional; d) selección de personal y perfiles estratégicos; e) uso de tecnologías. Sin embargo, es necesario acotar que éste último no se analiza en este apartado, porque hay una sección más adelante. Y porque la lógica de prioridad que establecieron los consultados.

Hay algunos de los cuales se ha discutido, pero aparecen otros que es necesario analizarlos; y uno de ellos es el de identidad institucional. Es decir, que es muy importante dimensionar y fomentar la base de motivación al interior de las organizaciones públicas, sobre las cuales se sustentan las lealtades y el compromiso de sus miembros. Si bien en países pobres, los ingresos económicos son bajos y ello puede complicar la identificación de los miembros con su organización. Resulta imperativo poner atención sobre mecanismos y recompensas de índole moral, porque ésta posee un impacto diferente en la actitud del miembro. Un personal altamente motivado e identificado con los valores y la visión de sus organizaciones, previene aspectos como la ineficiencia y la práctica de la corrupción.

El otro imperativo, al que se dirigirá el análisis es el que concierne a la necesidad de crear centros de formación. Mientras la sugerencia preliminar podrían establecerse en una escuela de inteligencia, lo cierto es que un

centro de esta naturaleza; debe ser capaz de organizar profesorado, perfiles estratégicos de selección de elemento humano, mecanismos para hacerlos circular en instancias claves del sector público, preparar programas de estudio lo suficientemente avanzados, propiciar controles de calidad y filtros de seguridad. Se trata de un ejercicio real para buscar el elemento humano, que se aprecie como lo mejor en una nación. Esto obedece al imperativo de dignificación de una carrera y de un servicio público especial que se hace a un Estado y su nación. En un importante estudio de un especialista peruano, se describen algunas de las asignaturas desarrolladas en los distintos cursos de inteligencia, apuntaba al respecto:

“... cursos de idioma inglés, inducción a la actividad de inteligencia, proceso de toma de decisiones, técnicas y formatos de producción documentaria y metodologías de la investigación científica fueron las ramas más saltantes dentro del proceso de recuperación docente en la ENI...” (Gómez de la Torre Rota, 2014: p.114).

Subconclusión: Un aspecto que es de orden fundamental señalar, es que en el perfil estratégico que se requiera para formar parte de esta tecnocracia tan especializada; es el hecho de que todo aspirante debe haber realizado el curso superior de estudios estratégicos o el de seguridad nacional y desarrollo. Esto último, no solo porque contribuye a generar conciencia de seguridad; sino también porque aporta claridad sobre los objetivos e intereses de un país. El elemento humano que sirve en el sector de inteligencia debe ser capaz de comprender los conceptos estratégicos de la seguridad, el desarrollo y la identidad nacional. Sin ello, ¿Cómo tendrá las competencias para gestionar correctamente lo global? Entender las grandes tendencias del orden internacional, pasa por la comprensión del patrimonio geopolítico e histórico del propio país. Plantea un ejercicio de FODA⁴⁴ a gran escala, pero bajo la orientación de la premisa de descubrir el entorno, realizar ajustes estratégicos en términos de las transformaciones necesarias y movilizarse hacia opciones de futuro deseables.

44 Abreviatura de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas. Una técnica de análisis y evaluación de entorno ampliamente conocida y practicada en las organizaciones. El primer aspecto se refiere a lo que está en el interior y se encuentra muy estable y bien plantado; lo segundo a las condiciones o realidades externas a la organización que si se gestionan adecuadamente puede fortalecer a la organización y propiciar por lo tanto su aprovechamiento. El tercer aspecto, está referido a la vulnerabilidad de fondo en una organización y que condiciona su rendimiento y desarrollo. Y el cuarto, situados en el ámbito externo y que pueden comprometer o complicar el rumbo de una organización y la consecución de sus objetivos y fines.

1.13. Amenazas emergentes de orden global y retos para la inteligencia nacional

Cuadro (11)

Experto 1	Experto 2	Experto 3
<p>a. Estado Islámico de Irak y el Levante: En la medida que está internacionalizando sus ataques terroristas, puede buscar infiltrar a sus miembros a los EEUU, utilizando las redes de contrabando y tráfico humano ya existentes en El Salvador y demás países de Centroamérica.</p> <p>b. Tríada: En la medida que China está penetrando económicamente en los países de Latinoamérica, pronto estarán activándose también las redes de esta organización criminal.</p> <p>c. Mafia Rusa: Igualmente en la medida que Rusia esté penetrando las economías latinoamericanas, estará la mafia rusa ampliando sus operaciones en el área. Al parecer ya tiene presencia en México.</p>	<p>a. Como amenaza global. El cambio climático que motiva o genera disturbios sociales e incremento de intereses económicos.</p> <p>b. Crimen internacional. El terrorismo local que pudiese asociarse a organizaciones terroristas de tipo internacional como por ejemplo las pandillas de tipo transnacional.</p> <p>c. Amenazas vecinas.</p>	<p>a. Carteles de la droga, por cercanía al territorio nacional, por ser de tránsito de y hacia, por el uso de pandillas para el comercio y movilidad; favorecimiento al tráfico de armas y personas; favorecimiento a la corrupción e involucramiento de personas en cargos públicos.</p> <p>b. Estado Islámico. Importante considerando que el país puede ser empleado de tránsito hacia EEUU u otros objetivos.</p>

Fuente: Resultados del instrumento que se hizo circular entre expertos del sector de inteligencia y seguridad. Denominado: "Cuestionario de Medición sobre el estado actual de la Inteligencia en El Salvador". De diciembre de 2015.

Análisis: En este ítem se solicitó a los especialistas que identificaran amenazas de otras latitudes que si bien, podrían aún no estar presentes con fuerza en la región centroamericana; podrían sin embargo, evolucionar o llegar a estarlo. Los insumos obtenidos también se refieren a amenazas que ya existen en la región. Estas se agruparon así: a) crimen organizado regional: cárteles y pandillas; b) crimen organizado global: mafias rusa y china; c) cambio climático; d) estados vecinos; y e) Estado Islámico de Irak y el Levante.

Todas merecen atención prioritaria para los Estados centroamericanos. Los cárteles y pandillas porque tienen una fuerte economía sumergida que les permite la expansión de su estructura criminal. Ejercen amplia cooptación entre los operadores de los distintos niveles de autoridad existentes en los Estados. Debe tenerse claro, que esa autoridad se apoya en la debilidad institucional (Arévalo, 2014) y que en segmentos importantes del territorio de los Estados, se encuentra ausente. Además este tipo de criminalidad tiene amplio poder de fuego, al respecto no existen estudios fidedignos que den cuenta en detalle de este aspecto. Pero tan sólo del cártel de Sinaloa, se estima que podría tener articulado entre operarios, colaboradores y demás miembros en otros roles unas 60,000 personas. Recuérdese que el pasado sexenio del presidente Felipe Calderón, la guerra contra los cárteles, condujo a medidas emergentes como el uso del ejército federal. En el caso de El Salvador, las modalidades de violencia y chantaje de las pandillas han venido configurándose como tácticas propias de una guerra. Por ejemplo la declaratoria de toques de queda en zonas que controlan, la violencia desmedida contra operarios del transporte público e incluso el anuncio de paros nacionales al transporte⁴⁵. Esta táctica en particular, posee un amplio espectro de desestabilización, porque moviliza maniobras que trascienden a todos los campos de acción. En lo económico porque afectan el comercio y la movilidad, ocasionando pérdidas en sectores del transporte, en la empresa privada al no contar con las plantillas completas de sus empleados para operar con normalidad. En lo político, porque se presenta o muestra ante la ciudadanía como una puja de influencia y fuerza entre el Estado y los grupos criminales. Y en lo psicosocial, porque moldea percepciones y reproduce un sentido de vulnerabilidad y desprotección colectiva.

En cuanto a las mafias rusas y chinas, conviene monitorearlas por su posible interés para establecer alianzas criminales con otros grupos locales y regionales. En este sentido será vital potenciar la inteligencia económica y comercial para dar seguimiento a los flujos de inversión en la región. Así también la inteligencia financiera para monitorear la circulación de capitales. La figura de la mafia o gran cártel, prefiere las modalidades de infiltración de la economía, contaminar progresivamente los sectores formales e informales, además de todas las transacciones cotidianas que le son lícitas.

Una tercera amenaza está referida al cambio climático, siendo la región centroamericana vulnerable al fenómeno de ascenso del nivel del mar; constituirse en zona sísmica y situarse en un corredor de paso de huracanes de gran capacidad destructiva. Todo ello plantea, orientar estratégicamente las

45 En El Salvador han acontecido dos. Uno en septiembre de 2011 por cuatro días y otro en julio de 2015 por tres días. Sus éxitos han sido parciales y su uso como táctica de chantaje e intimidación, han evocado en el recuerdo colectivo, los paros al transporte durante los años ochenta, por parte de la entonces guerrilla.

políticas territoriales, de vivienda y habitación, la gestión de los ciclos agrícolas entre otros aspectos. Para todos estos factores se requiere información estratégica, invertir significativamente en el fortalecimiento de unidades organizativas dedicadas a esto y luego propiciar su vinculación al sector de inteligencia en general. En El Salvador, una situación de emergencia originada por un evento natural como un huracán o sismo de gran magnitud, constituye una amenaza a la seguridad nacional. Hasta aquí, las amenazas planteadas por los expertos, son de viejo cuño. Incluso las que se relacionan a las controversias con los Estados vecinos⁴⁶. Pero, vale la pena centrar el análisis en la última que se ha planteado, la del Estado Islámico de Irak y el Levante. Esto por distintas consideraciones estratégicas: a) Se trata de un fenómeno que ha plantado o constituido a un movimiento armado, sobre la base de las tácticas de la guerra irregular y el terrorismo global en una especie de Estado; que se ha expandido entre dos Estados naciones (Irak y Siria), desmontando en el proceso todo dispositivo de seguridad fronteriza. Al respecto algunos investigadores del tema, han sostenido en sus estudios estratégicos que el DAESH, como también es conocido, cuenta entre sus filas con millares de combatientes con probada capacidad militar, por haber estado de alta en el Ejército iraquí, durante el período de Sadam Hussein (Jordán, 2015); b) Su estrategia de territorialización ha sido la de construir soberanía y jurisdicción, allí donde sus miembros han logrado establecer un control y arraigo; c) Tiene capacidades y potenciales de perturbación global, ejerciendo influencia en las distintas comunidades musulmanas y por lo tanto con objetivo de movilizarlos políticamente bajo preceptos religiosos; d) A la fecha ha generado importantes efectos de reclutamiento, radicalización y flujo de mercenarios yihadistas entre segmentos jóvenes de las segundas y terceras generaciones de inmigrados a Europa; y e) Ha propiciado crisis humanitarias y flujos de población exponencialmente desestabilizadores para otros Estados. Finalmente se trata de una organización de ambiciones globales, altamente política, en la cual el concepto distorsionado de fe que sustentan, ha subsumido todo rasgo de racionalidad; o al menos la que se expresa es un estándar deleznable en el orden internacional. Por su parte expertos como I. Janis sostenía en lo concerniente al fenómeno terrorista lo siguiente:

“... el terrorismo internacional es, pues, un brote, el más joven tallo de la evolución de las teorías modernas de las guerras revolucionarias y de guerrillas... Denigra la fuerza militar convencional, sustituyéndola por un espectáculo de violencia, viola las normas tradicionales del combate: reduce la categoría de los espectadores inocentes. Hace del mundo su campo de batalla; no reconoce límites al conflicto ni naciones neutrales...” (En Wardlaw, 1986, p. 99).

46 Principalmente referidos a tres asuntos importantes, lo cuales en forma sucinta pueden plantearse así: a) Diferendos limítrofes; b) Disputas por recursos estratégicos y c) Por nuevas dinámicas generadas por grandes proyectos de infraestructura regional y de impacto geopolítico.

Subconclusión: Es importante acotar que en el caso del Estado Islámico en Irak y el Levante, constituye una resultante de la responsabilidad internacional de las políticas exteriores de distintos Estados. Todo el financiamiento a la denominada primavera árabe y el apoyo político y militar a sectores opositores, de los cuales poco se conocía en términos de objetivos políticos y estratégicos; constituye seguramente el mayor desacuerdo geopolítico de las potencias occidentales en la actualidad. En el proceso se ha complicado a la seguridad de varios estados, incluido Israel y se ha generado un efecto boomerang con los flujos de refugiados, que han cargado significativamente las fronteras europeas. Las decisiones de a quien apoyar en un conflicto, se han cobrado con creces, ciclos de inestabilidad muy desbordantes y críticos. La inestabilidad que se trajo al Medio Oriente, tras la invasión militar a Irak y las consecuencias de un deficiente sistema de ocupación en términos de seguridad y reconstrucción; no hizo más que empoderar y radicalizar a amplios segmentos de población nativa. La premisa de desarticular estados naciones, ha sido desastrosa y muy peligrosa; porque al minarse la base de la autoridad se debilita la función de control social y territorial; complicando los esfuerzos de instituciones estatales de dimensión nacional, tales como la policía y las fuerzas armadas. Estas consideraciones deben estar presentes en el análisis estratégico del sector de inteligencia, dada la tradición de cooperación con la potencia del norte y su antecedente de colaboración militar en el Irak ocupado, durante el período 2003- 2008⁴⁷.

1.14. Contribución de país en materia de inteligencia hacia el extranjero

Cuadro (12)

Experto 1	Experto 2	Experto 3
a. Inteligencia sobre pandillas.	a. Asuntos de la Seguridad y Paz mundiales.	a. La experiencia sobre tema de pandillas.
b. Interceptación de comunicaciones.	b. Observadores en áreas de conflicto internacional.	b. La gestión operativa realizada en el tema de secuestros.
c. Grupos armados ilegales.		

Fuente: Resultados del instrumento que se hizo circular entre expertos del sector de inteligencia y seguridad. Denominado: "Cuestionario de Medición sobre el estado actual de la Inteligencia en El Salvador". De diciembre de 2015.

47 Este suscrito presentó en 2004 un documento intitulado: "Valoración estratégica y escenarios de riesgo de la participación militar salvadoreña en Irak". Esfuerzo de previsión compartido a oficiales en el marco del módulo de defensa nacional del XV Curso de Seguridad y Desarrollo Nacionales.

Análisis: La experiencia en inteligencia que El Salvador puede aportar a nivel internacional, se agrupan en cuatro tipos. Estos son: a) Para operaciones de mantenimiento de la paz; b) sobre pandillas; c) sobre gestión de secuestros y d) sobre grupos armados ilegales con motivación política.

La postguerra salvadoreña ha sido ampliamente estudiada, por ser una de las pocas experiencias exitosas, en las que un acuerdo de paz, propició la concentración de las fuerzas beligerantes en zonas acordadas. Luego trajo consigo la reducción y depuración de la fuerza armada por un lado; y el desarme y desmovilización de la guerrilla. Para ello se requirió que los antiguos contendientes trabajaran conjuntamente, compartiendo inteligencia; para los efectos de neutralizar campos minados, esclarecer hechos del pasado, dar con el paradero de prisioneros, entre otros asuntos que son importantes para la rehabilitación y el fomento de la confianza mutua. Por ello este ejemplo se ha replicado en otras latitudes y ha tenido alcances parciales.

El otro gran patrimonio de inteligencia es sobre pandillas. El análisis y seguimiento de las mismas, tiene la suficiente carga crítica para propiciar cursos avanzados de asesoramiento y transferencia de capacidades. El Salvador ha estado mucho tiempo, enfrentándose a estos grupos criminales y ha acumulado vasta experiencia acerca de las transformaciones de éstas estructuras y sus modos de operación. La posibilidad que otros países aprovechen esta experiencia, viene dictada por las condiciones que tienen en sus entornos y las vulnerabilidades inherentes a los flujos de inmigración y transculturación.

Sobre la gestión de secuestros, el país tiene una experiencia exitosa y un importante activo en labor de inteligencia. Es algo que vale la pena, sistematizarlo, para los efectos de compartirlo con otras policías en otras latitudes que tienen problemas de esta índole. Además es necesario estudiarlo y revisarlo de nuevo, puesto que las tendencias actuales de la actividad criminal podrían estar evolucionando a modos de operación delincencial similares.

En cuanto al seguimiento y monitoreo de inteligencia de grupos armados ilegales con motivación política; constituye también una experiencia valiosa en términos de abordaje de organizaciones reincidentes en la adopción de la violencia armada. El estudio pormenorizado de este fenómeno conlleva a la comprensión del origen de la radicalización y faccionalización que procura la multiplicación de estos grupos. Así como el análisis de su agenda, capacidades logísticas, modos de operación, nivel de reclutamiento y estrategias de infiltración en el Estado.

Subconclusión: El Salvador posee un patrimonio geopolítico enorme, y ello incluye al sector inteligencia. Recuérdese que en los años ochenta las fuerzas beligerantes articularon sus sistemas de inteligencia y control territorial. Mientras que en la postguerra, las pandillas han adoptado muchas de las tácticas usadas por los bandos enfrentados en los ochenta. Por ello han organizado sus propias redes de informantes y colaboradores. Todo esto se ha sucedido en un contexto de reciclaje de viejas prácticas que han sido impactadas por otras nuevas, principalmente la existencia de tecnologías avanzadas de comunicación. Si el país en los ochenta, fue considerado por los estrategas estadounidenses una especie de pieza clave para contener a la insurgencia de signo comunista; y en esa proporción se comprometieron cuantiosos recursos y esfuerzos. Esa dimensión de nuevo se recoge en la situación actual de violencia delincuencial. La derrota de las pandillas en el país, será una condición indispensable para detener su crecimiento y diseminación internacional. Tanto Europa como América del Sur están en riesgo, de que el fenómeno pueda llegar a sus sociedades y plantearse como un problema crítico de seguridad pública. Este es el alcance que tiene los esfuerzos actuales, aunque ello no materialice aun el acompañamiento internacional decidido. Las pandillas siguen siendo tratadas como un asunto de seguridad pública y no como uno de seguridad nacional. He aquí una tarea pendiente para el sector de inteligencia del país y su incidencia en el asesoramiento estratégico para los operadores políticos, a efectos que puedan fundamentar mejor sus decisiones.

1.15. Factores estratégicos para la profesionalización de inteligencia

Cada factor estratégico se evaluó en la lógica de una escala tipo Likert que incluyó cinco tipos de ponderaciones entre los valores 1 y 5. Siendo el 1, un valor que representa un concepto de nula importancia, extendiéndose hasta 1.99; el valor 2 que se traduce como de poca importancia, ampliándose hasta 2.99; el 3 de importancia media, circunscribiéndose hasta 3.99; el 4 de alta importancia, incluyendo hasta 4.99 y el 5 de importancia vital. El concepto estratégico de cada ponderación, y en los rangos enunciados⁴⁸ se ordenaría de la siguiente manera: (1) ausencia del factor; (2) se reconoce pero no se asume; (3) se asume pero no aporta decisivamente; (4) guía procesos estratégicos claves y (5) es inherente a la cultura e identidad organizacional. Los datos numéricos reflejados, constituyen los promedios obtenidos de las calificaciones de los distintos expertos consultados. Para efectos de prevenir confusión o saturación en el lector. Siendo una sola tabla con siete columnas y sus respectivos conceptos, se ha desagregado la última correspondiente a conclusiones globales de los entrevistados y que se hizo para cada factor analizado. Estos insumos se presentan y explican seguidamente del cuadro (12) que muestra los contenidos de las primeras seis columnas.

48 Algo que permite matices y umbrales para desarrollo posterior de la escala. Situación que repercutiría también en el enriquecimiento de los conceptos estratégicos establecidos para las asignaciones.

Categorías empleadas en la tabla:

- a. **Factor:** Rubro o aspecto fundamental identificado para el buen desarrollo de una comunidad de inteligencia.
- b. **Concepto:** Definición de los elementos constitutivos del factor.
- c. **Ponderación estratégica⁴⁹:** Calificación cualitativa de la importancia de ese factor y en cuanto al grado de observancia del mismo.
- d. **Conclusión:** Espacio para describir en dos o tres líneas los elementos o razón principal del porqué de una ponderación en específico.
- e. **Evaluación para el país⁵⁰:** Valor que denota la importancia de cómo es asumido un factor analizado por parte de la comunidad de inteligencia en el país.

Cuadro (13)

Factor	Concepto	Ponderación estratégica	Valor o significante ⁵¹	Evaluación para el país	Valor o significante ⁵²
Marco legal	Referida a las actualizaciones de las normativas de inteligencia o la producción de nuevos cuerpos legales en esta materia.	5	Importancia vital	3	Importancia media
Relación interagencial	Referida a la definición de las agencias que conforman la comunidad de inteligencia y las relaciones implicadas entre las mismas.	4.66	Alta importancia	2.33	Poca importancia

49 Las presentadas en la tabla son una media aritmética. Una sumatoria de las tres asignaciones o puntajes otorgados por cada entrevistado, cuyo total se dividió entre el número de participantes (3 en total).

50 También estos son producto de los resultados obtenidos de las operaciones simples ya explicadas con anterioridad.

51 Estas significantes las asigna el suscrito, son de tipo cualitativo e intenta aproximaciones a estados situacionales. Si bien puede existir alguna proclividad a lo subjetivo, es un recurso que en sus distintas modalidades y alcances se emplea y se recoge en la literatura especializada de seguridad nacional. Por ejemplo cuando se hacen las valoraciones estratégicas sobre si un oponente es peligroso o muy peligroso. Categorías en las que se movilizan aspectos de capacidad e intencionalidad. Lo oportuno acá ha sido diferenciar grados, a manera de fronteras entre las distintas tipologías y su intensidad.

52 Desarrolladas en la misma lógica de aproximaciones a estados situacionales. En materia de seguridad nacional, no siempre un puntaje neto puedo expresar la intencionalidad y nivel de amenaza de un adversario. Más importante es que el analista estratégico provea significantes explicativas. Por ejemplo los sistemas y protocolos de alertas de seguridad en muchos países, pueden indicar en sus valores numéricos máximos, el mayor grado de riesgo; sin que ello se exprese en la materialización de algún acontecimiento crítico. Aunque ello permite a las autoridades, la movilización de recursos y la implantación de dispositivos de seguridad preventiva. O también por ejemplo, en varios países latinoamericanos, las alertas rojas por eventos naturales extraordinarios significan que ha ocurrido un 100% de impacto y afectación en el territorio, también consecuentemente en la generación de daños. Pero su aplicación en carácter preventivo puede alentar el debate sobre las implicaciones y cursos de acción que le son inherentes. Un caso de este último tipo fue la declaratoria de emergencia nacional en El Salvador en el año 2005, en carácter preventivo y ante el eventual embate de un huracán atípico originado en el océano Pacífico.

Gobierno multinivel	Referido al desarrollo organizacional y coordinación de unidades productoras de inteligencia extendida desde el alto al bajo gobierno.	4.66	Alta importancia	2.33	Poca importancia
Programas de investigación aplicada (I+D+I)	Referido a investigación científica y estratégica para orientar a los tomadores de decisiones y la comunidad de expertos de inteligencia. Ello mediante un esfuerzo de desarrollo e innovación de herramientas.	4.66	Alta importancia	1.66	Nula importancia
Formación especializada	Referido a la existencia de cursos superiores, programas de máster o diplomaturas de experticia y especialidad.	4	Alta importancia	1.66	Nula importancia
Diseño de perfiles estratégicos	Referido al conjunto de competencias en inteligencia con las que el talento humano debe contar en un mundo global.	4.66	Alta importancia	2	Poca importancia
Asocios estratégicos	Referido a la relación estrecha que debe tener el Estado, el sector privado, la universidad y otros tanques de pensamiento para profesionalizar el sector de inteligencia.	3.33	Importancia media	1	Nula importancia
Publicaciones especializadas de inteligencia	Referido a la existencia de una publicación especializada en materia de inteligencia, indizada y arbitrada que retroalimente a la comunidad de este sector.	4.33	Alta importancia	2	Poca importancia
Tecnología de seguridad e inteligencia	Referido al universo de herramientas electrónicas, aplicaciones avanzadas de software y otros dispositivos sofisticados desarrollados en distintos campos disciplinarios de trabajo.	4.33	Alta importancia	1.66	Nula importancia
Relaciones internacionales y cooperación multinacional	Referido a las modalidades de colaboración tanto en materia de cualificación de competencias propias, como de compartir inteligencia con comunidades de otros gobiernos.	4	Alta importancia	2	Poca importancia

Fuente: Resultados del instrumento que se hizo circular entre expertos del sector de inteligencia y seguridad. Denominado: "Cuestionario de Medición sobre el estado actual de la Inteligencia en El Salvador". De diciembre de 2015.

Se establecieron 10 factores estratégicos sumamente críticos para propiciar la profesionalización del sector de inteligencia, en este listado de base. Pudieran incluirse otros más; pero la cifra o el número de aspectos a

evaluar se estableció así para los efectos de tener claridad sobre las fronteras de la transformación del sector y los propósitos didácticos del presente estudio estratégico. En este ítem se solicitó a los expertos consultados que realizaran dos tipos de ponderación. Una primera tipo didáctica que pretendió registrar que tanto se asume el factor entre sus protagonistas: Y una segunda más crítica del desempeño de todo un sector, esta evaluación también basada en la lógica de los valores referenciados de la escala apuntada.

Factores estratégicos evaluados como de **importancia vital**, es decir, con ponderación de 5 y que se asume como inherente a la cultura organizacional e identidad, se encontró únicamente el marco legal. Significa que sin normas de regulación y creación de unidades productoras de inteligencia y demás aspectos de transformación en el sector no pueden lograrse pautas y parámetros de cambio y funcionamiento en el sector. Constituyen la partida de nacimiento para otras cosas de mucha importancia.

En cuanto al resto de factores, específicamente 8, fueron ponderados con un valor de 4 o superior a 4; pero inferior a 5. Concretamente calificados como de **alta** importancia, en la que se les reconoce que guían procesos estratégicos claves. La excepción en este grupo fue la que se refiere a socios estratégicos. Estas asignaciones son significativas, aunque del análisis de los promedios no quede claro porque los consultados no las asumieron con el valor máximo de la escala. Pudiese interpretarse esto, como una brecha menor que se posiciona entre los máximos posibles y los tipos ideales más asentados en la idea del deber ser. Si lo anterior midió de alguna manera en la asignación de puntajes, podría deberse o bien a los alcances de los compromisos de los evaluadores o un vacío del instrumento en términos de orientación más específica.

Solamente el factor concerniente a socios estratégicos, en el que se plantea el concepto de colaboración del sector inteligencia con el resto de las instancias del Estado, el sector privado y la universidad; se puntuó con 3, un valor que denota o se asume como de **importancia media**. Es decir, que se asume entre los operadores, pero no se considera de aportación decisiva. Una de las causas de esta valoración podría situarse en el hecho, de que no existen experiencias de colaboración académica o científica entre sectores tan sensibles como el de defensa y las distintas universidades. El desafío acá consistirá en que este ámbito del estado amplíe y diversifique su oferta de estudios especializados. Siendo programas de alto nivel con los que ya cuenta, pero de los que no se han aprovechado las sinergias generadas por varias promociones de graduados en seguridad nacional y desarrollo.

Cuadro (14)

Factor	Concepto	Conclusión Experto 1	Conclusión Experto 2	Conclusión Experto 3
Marco legal	Referida a las actualizaciones de las normativas de inteligencia o la producción de nuevos cuerpos legales en esta materia.	Esencial que el sistema de Inteligencia goce de un marco legal que lo rija.	Existe marco legal.	Las actuaciones, deben regirse bajo regulaciones normativas, que eviten el uso indebido de los servicios y lo que producen.
Relación interagencial	Referida a la definición de las agencias que conforman la comunidad de inteligencia y las relaciones implicadas entre las mismas.	Vital que exista un intercambio de información eficaz y eficiente entre la comunidad de inteligencia.	De lo interinstitucional.	Es de seguridad nacional que los servicios de inteligencia articulen esfuerzos en favor del logro de los objetivos nacionales.
Gobierno multinivel	Referido al desarrollo organizacional y coordinación de unidades productoras de inteligencia extendida desde el alto al bajo gobierno.	Importante disponer de producción de inteligencia a todo nivel.	Esfuerzo por cohesión.	Desarrollo y especialización de operadores de inteligencia más la adecuada coordinación de servicios es clave para la seguridad nacional.
Programas de investigación aplicada (I+D+I)	Referido a investigación científica y estratégica para orientar a los tomadores de decisiones y la comunidad de expertos de inteligencia. Ello mediante un esfuerzo de desarrollo e innovación de herramientas.	Este elemento es el más importante que en realidad genera los conocimientos necesarios para la producción de inteligencia estratégica.	Hace falta aún más.	Los tanques de pensamiento y la formulación de productos científicos deberían ser fuente activa de conocimientos y discusión en la comunidad de inteligencia.
Formación especializada	Referido a la existencia de cursos superiores, programas de máster o diplomaturas de experticia y especialidad.	Esencial para contar con profesionales de inteligencia debidamente preparados.	No se conoce que exista en esos niveles.	La especialización de los operadores de inteligencia debería ser una constante, y trascender los cursos o capacitaciones cortos.

Diseño de perfiles estratégicos	Referido al conjunto de competencias en inteligencia con las que el talento humano debe contar en un mundo global.	Vital establecer una comunidad de profesionales de inteligencia basada en la capacidad y el mérito.	Existe recurso pero necesita más nivel.	Las competencias de los operadores es algo esencial.
Asocios estratégicos	Referido a la relación estrecha que debe tener el Estado, el sector privado, la universidad y otros tanques de pensamiento para profesionalizar el sector de inteligencia.	Importante vincular sobre todo al mundo académico y los tanques de pensamiento con el sector de inteligencia.	No se ve este esfuerzo.	Con visión de país y conocimientos de la seguridad nacional, esta integración de esfuerzos debería ser posible. Considerar una escuela de formación podría ser otro esfuerzo.
Publicaciones especializadas de inteligencia	Referido a la existencia de una publicación especializada en materia de inteligencia, indizada y arbitrada que retroalimente a la comunidad de este sector.	Importante el disponer de revistas especializadas para difundir dentro de la comunidad de inteligencia conocimiento.	Al considerar hoy en día como único esfuerzo en esa dirección la revista policía y seguridad pública del CINC.	Publicaciones para consulta y guía de acuerdo a los filtros de usuarios o tomadores de decisiones, serían diferentes a los productos de inteligencia.
Tecnología de seguridad e inteligencia	Referido al universo de herramientas electrónicas, aplicaciones avanzadas de software y otros dispositivos sofisticados desarrollados en distintos campos disciplinarios de trabajo.	Estando en la era de la información el manejo tecnológico de ésta es necesario no solo para captar sino también para analizar inmensas cantidades de información disponibles.	Solo algunos organismos lo poseen.	Herramientas básicas para estos servicios, pero integrados, en donde el interés nacional prive por sobre los privados.
Relaciones internacional y cooperación multinacional	Referido a las modalidades de colaboración tanto en materia de cualificación de competencias propias, como de compartir inteligencia con comunidades de otros gobiernos.	Importante el problema es que para que exista esta colaboración debe de generarse niveles aceptables de confianza.	Se hacen esfuerzos por interrelacionar.	Hay países de gran trayectoria en el tema de inteligencia, que ya han apoyado, sin embargo la no estabilidad de los operadores hace perder esta inversión.

Fuente: Resultados del instrumento que se hizo circular entre expertos del sector de inteligencia y seguridad. Denominado: "Cuestionario de Medición sobre el estado actual de la Inteligencia en El Salvador". De diciembre de 2015.

Análisis (Variantes críticas identificadas):

A continuación se hace un esfuerzo de síntesis de los principales argumentos y valoraciones que los especialistas consultados, hicieron a manera de justificación de las ponderaciones formuladas para cada factor estratégico. Pero más importante aún, se refuerzan con planteamientos de este suscrito para efectos de dimensionarlos mejor. Así la información procesada:

1. Marco legal: Necesidad de un marco que rija, pero debe ser extensivo al menos a tres cuerpos normativos adicionales: a) Ley de Seguridad Nacional; b) Ley de Inteligencia Nacional c) Ley de la Carrera del profesional de inteligencia; más otros como el Código de Honor y ética del personal de inteligencia (Boltaina Bosch, 2014)⁵³. En el segundo cuerpo específico deben procurarse los recursos que prevengan del abuso de los servicios y del uso indebido de los productos.

2. Relación interagencial: Vital para la gestión eficiente de la información y la procuración de la eficacia de resultados. El servicio de inteligencia en general debe perseguir la realización de los objetivos e intereses nacionales. Serán claves acá y para los efectos de difusión de la cultura de seguridad y de inteligencia; la conversión a programas de máster de algunos cursos superiores que actualmente se sirven. Por ejemplo es factible generar programas de maestrías en seguridad nacional; altos estudios estratégicos y estudios avanzados de defensa. Este primer grupo liderado por el Ministerio de Defensa a través de su Colegio de Altos Estudios Estratégicos (CAEE). Mientras que desde la Academia Nacional de Seguridad Pública, pueden plantearse y diseñarse al menos dos programas de máster: En Dirección Estratégica de la Seguridad Pública y otro en Criminalidad Organizada y Pandillas Transnacionales.

3. Gobierno multinivel: Especialización de operadores de inteligencia y coordinación de servicios es clave; mediante esfuerzos de cohesión. Importante apuntar como se reconstituye la autoridad en el territorio y la comunidad, cómo se gestiona, obtiene y procesa la información estratégica desde el territorio mismo. Puesto que hay un sistema de inteligencia territorial, si bien poco desarrollado en el caso policial; pero que se basa en el despliegue territorial de la Policía Nacional Civil (PNC) con sus delegaciones, subdelegaciones y puestos policiales. Además y con mayor trayectoria el inherente a la Fuerza Armada, con sus brigadas, destacamentos y otros. Todos en su

53 En una publicación reciente sobre aspectos clave del estatuto del personal del CNI en España. Apuntaba entre los más importantes: a) Reconocimiento de la función pública de inteligencia; b) Institucionalización de un régimen funcional especial; c) Personal como empleado público y las necesidades de adaptación de su marco jurídico; d) Regulación de selección de personal bajo criterios de méritos y capacidades; e) regulación ordinaria para situaciones ordinarias; f) Estatuto que integra políticas de conciliación con la vida personal y familiar y política social; g) Estatuto de código de conducta y comportamiento ético, entre otros.

conjunto alimentan de información estratégica a sus respectivas unidades y estructuras de inteligencia. Será imperativo pues, movilizarlo para los menesteres de recuperación del control estatal en el plano local, allí donde se han plantado actores armados sustitutivos de la autoridad pública.

4. Programas de investigación aplicada (I+D+I): Se asumen como vitales para la producción de inteligencia estratégica, además de insumo base para la discusión en una comunidad de inteligencia; propiciando la reproducción del conocimiento y el aprendizaje de la organización. Esto significa, entender que el campo de la seguridad en general y esto incluye el área de inteligencia; requieren inversión importante sostenida y continua por varios años. Pero este esfuerzo debe tener como punta de lanza al menos dos aspectos fundamentales: a) Orientarse al desarrollo de herramientas tecnológicas para la seguridad, que puede propiciar clústeres de atracción a pequeñas y medianas empresas que elaboran software, más la experiencia en esa materia del ramo defensa para los menesteres del entrenamiento táctico computarizado; y b) Debe dirigirse a la investigación avanzada de seguridad tanto estratégica como política estratégica. Para ello deben potenciarse los entes públicos que continúan consolidando sus experiencias en esta materia.

5. Formación especializada: Este esfuerzo debe trascender los cursos a baja escala y prevenir de capacitaciones insuficientes en horas lectivas. Conciérne al desarrollo de auténticos programas de maestría que ya se han apuntado en el factor segundo analizado. Pero supone además, que las autoridades de educación asuman que la especialización superior, no sólo puede tener formatos de universidad, pues ello restringe capacidades y oportunidades en los entes públicos que ofertan este servicio. Se plantea como necesario un concepto estratégico altamente flexible, capaz de conducir a organizaciones inteligentes con una importante oferta de servicios de especialización.

6. Diseño de perfiles estratégicos: Considerando competencias y mayores estándares sobre la base del mérito y capacidades probadas. Un aspecto inobjetable, más sin embargo, debe tenderse un puente de comunicación o un programa especial del Estado que aproveche el potencial acumulado entre las comunidades de analistas y asesores; que han formado parte de las generaciones preparadas en la cultura del empirismo. Este saber público, bajo ningún punto de vista debe desecharse.

7. Socios estratégicos: Sobre todo tendiendo puentes al mundo académico y los tanques de pensamiento. Propiciando la base de formación y difusión de la cultura de seguridad nacional. De acá es importante acotar, que el trabajo de estos entes en el Estado y toda la oferta educativa y de especialización en la que podría apoyarse, deben prevenir la privatización y la academización. Es decir, colaborando con la empresa privada; pero liderando el sector público y guardando el control de los procesos críticos.

Y en la otra situación cooperando con la universidad (Ponsa Herrera 2014; Velasco 2014), pero sin convertir los programas, objetivos y productos en formatos densos de carga epistemológica, o de discusión analítica poco práctica y de complicado procesamiento para la acción transformativa. Ponsa Herrera presenta el asunto así en un trabajo de su autoría:

“...Los laboratorios de ideas – los llamados think tanks – son grupos de expertos de naturaleza investigadora y carácter multidisciplinar orientados a la reflexión intelectual y a la proposición de ideas sobre políticas públicas. La misión estratégica de los think tank los sitúa como actores relevantes susceptibles de formar parte de una comunidad ampliada de inteligencia que permita superar las obsolescencias de la inteligencia tradicional...” (Ponsa Herrera, 2014: p. 70).

Por su parte otros especialistas como Fernando Velasco plantean una apertura de los servicios de inteligencia a la sociedad, esto como parte fundamental para lograr la eficacia. Puntualmente lo describe como se recoge en el texto que se transcribe a continuación:

“En la actualidad los Servicios de Inteligencia se encuentran en la tesitura de elegir entre la obligación de quedarse donde están, en su relación con la Academia y la sociedad, haciendo lo que han venido haciendo o por el contrario ponerse en marcha y abrirse a la Academia y a la sociedad de las que tienen también que aprender para así ser más eficaces...” (Velasco Fernández, 2014: p. 127).

8. Publicaciones especializadas de inteligencia: Puede estudiarse la experiencia del Centro de Investigación Científica (CINC) en la confección del journal “Policía y Seguridad Pública”. Debiéndose tener claridad de su distinción de los productos de inteligencia propiamente dichos, con protocolos de seguridad, despliegue de filtros y definición de públicos meta estratégicos.

9. Tecnología de seguridad e inteligencia: Críticos para el procesamiento de enormes volúmenes de información y previniendo el espectro de la privatización de la inteligencia, o los dilemas de situaciones opuestas, a propósito de la infoxicación y la desinformación (Bello Ayala, 2014). Las consecuencias de esto último, se expresa en un caso reciente de un contratista de la Central de Inteligencia Americana (CIA); Edward Snowden que filtró cientos de documentos en la web.

10. Relaciones internacionales y cooperación multinacional: confianza y estabilidad de los operadores del sistema para mejor aprovechamiento de la inversión internacional. Esta para los menesteres de renuevo de capacidades instaladas, formación de capacidades y transferencia de capacidades.

Subconclusión: No cabe duda que los factores para evaluar pueden ser muchos más. Siendo el ámbito de inteligencia, un campo de mucha complejidad; se vuelve imperativo explorar en un segundo esfuerzo de investigación. Aspectos críticos más específicos de las áreas de trabajo. En países pequeños, son abundantes las dimensiones de análisis que se pueden establecer al respecto, para efectos de su exploración diagnóstica y su consiguiente generación de rutas de mejora. Entre estas materias puede incluirse y a manera de inventario básico preliminar, las que a continuación se detallan: a) formación de analistas; b) planes de estudio; c) levantamiento de estudios historiográficos sobre inteligencia; d) análisis de organizaciones productoras de inteligencia; e) análisis de productos de inteligencia; f) revisión de literatura especializada de inteligencia (en la que se apoya la preparación en este ámbito; g) uso actual y potencial de los productos; h) estudio de impactos de la inteligencia en áreas críticas del planeamiento, la toma de decisiones y el asesoramiento; h) mapeo estratégico de las reservas de inteligencia; i) investigación avanzada de inteligencia; j) técnicas y metodologías para el análisis y los estudios de inteligencia; entre otras de importancia.

1.16. Entidades que deben conformar el sector

Cuadro (15)

Experto 1	Experto 2	Experto 3
a. Comunidad de Inteligencia Nacional. b. Presidencia de la República. c. Consejo de Seguridad Nacional. d. Ministerio de Defensa Nacional. e. Ministerio de Justicia y Seguridad Pública y sus dependencias. f. Ministerio de Relaciones Exteriores. g. Ministerio de Economía.	a. Todo el aparato de gobierno en su conjunto.	a. El órgano Ejecutivo con la Fuerza Armada, Policía, Organismo de Inteligencia del Estado.

Fuente: Resultados del instrumento que se hizo circular entre expertos del sector de inteligencia y seguridad. Denominado: "Cuestionario de Medición sobre el estado actual de la Inteligencia en El Salvador". De diciembre de 2015.

Análisis: Dos tipologías o modelos de organización se advierten en los insumos. Uno como una especie de estatalismo integral, en el que convergen la totalidad de entes aglutinados en un órgano ejecutivo. La ventaja del concepto instalado en ésta tipología, radica en que la perspectiva sistémica proyecta una mejor visión y trabajo de conjunto. Responsabilizando en el proceso a mayor cantidad de segmentos y agrupamientos de la burocracia pública. La vulnerabilidad acá, concierne a que la cultura de seguridad y la cultura de inteligencia no se encuentran difundidas y asumidas a plenitud. Mientras que la segunda tipología es la clásica securitizada que plantea los tradicionales campos de acción del poder (económico, diplomático, interno y militar); porque facilita el agrupamiento de instituciones afines y como marcados liderazgos, para los menesteres de la gestión de seguridad nacional. Así la cancillería para el campo de acción diplomático, la Fuerza Armada para el militar, el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública y Gobernación para el interno; y el Ministerio de Economía para el restante, campo de acción económico.

Subconclusión: Lo prioritario acá es recuperar la experiencia reciente de al menos los últimos 15 años. Por haber estado basada en un modelo clásico, debe reconstituirse y plantarse con un concepto de durabilidad que le conceda, de ser posible una normativa legislativa. Este debe ser el primer esfuerzo de aglutinación y en el proceso se trabajarían en simultáneo las culturas de seguridad y la de inteligencia: El núcleo duro del sector de inteligencia lo conforman: la inteligencia del Estado; la inteligencia militar en sus distintas ramas; inteligencia policial; inteligencia comercial y económica; inteligencia financiera; registros penitenciarios; registros migratorios y de extranjería; seguridad marítima y aeroportuaria e inteligencia exterior y registros diplomáticos. Mientras el núcleo blando, no menos importante y muy complementario, agruparía las siguientes áreas especializadas: recursos hídricos; generación de energía; registros ciudadanos; registros de salud pública; registros agrícolas; entre otros conexos.

1.17 Los analistas y las unidades productoras de inteligencia

Cuadro (16)

Experto 1	Experto 2	Experto 3
5 especialistas por ámbito de estudio (militares, psicosociales, económicos y políticos)	Depende de su naturaleza y objetivos.	Cifrar esto conlleva más valoraciones, como el tema, área de trabajo, que tipo de inteligencia y producto se espera, ejemplo una sola área departamental que vea todos los temas, podría ser no menos de 3.

Fuente: Resultados del instrumento que se hizo circular entre expertos del sector de inteligencia y seguridad. Denominado: "Cuestionario de Medición sobre el estado actual de la Inteligencia en El Salvador". De diciembre de 2015.

Análisis: Respecto al tamaño de una unidad productora de inteligencia, en términos de ideal de dimensionamiento organizativo. Del procesamiento de los insumos, se identificaron dos tipologías. Una basada en el clásico grupo de trabajo especializado que apoya a estructuras como un Consejo de Seguridad Nacional, o conforman la planta de investigadores de un tanque de pensamiento en seguridad y defensa. Por ello se habla de cinco especialistas por ámbito de estudios. Este suscrito hace especificaciones sobre profesiones y perfiles estratégicos que deben estar presentes en el elemento humano. Para el área militar, no solamente deben ser militares de carrera de alto rango, sino deben haber experticias académicas sobre Estrategia, Geopolítica, Prospectiva, Polemología, Estudios Estratégicos, Historia Militar, Defensa nacional o estudios superiores de guerra. De preferencia con experiencia probada en la conducción de tropas, la dirección de unidades de inteligencia, experticias de análisis estratégico, análisis militar, asesoramiento al mando, manejo de crisis y personal. Que cuente en su haber con publicaciones especializadas y haya servido cátedra en el área de su especialidad en el sistema de educación militar.

Por su parte el área psicosocial debe seleccionar profesionales con carreras de psicología social, psicología organizacional, sociología política, sociología de las relaciones internacionales, sociología militar y de los procesos de violencia, estudios de terrorismo, estudios árabes e islámicos a nivel de máster o doctorado. Con experiencia en alta dirección pública, en direccionamiento estratégico del sector seguridad. Preferentemente con publicaciones, experiencia en consultorías y docencia universitaria a nivel de postgrados, más importante aún con trayectoria laboral en instituciones de seguridad o defensa. En cuanto a los analistas del área económica, pueden situarse como las principales carreras de postgrado las siguientes: Economía, Estadística, Administración de Empresas, Prospectiva económica, inteligencia económica y comercial; Administración Pública, Economía pública, Estudios del Desarrollo, Estudios Territoriales, economía informática, ciencias informáticas, entre otras relacionadas. Siempre serán de rigor la experiencia docente, de consultoría y publicaciones.

Finalmente para el área política se debe considerar como fundamentales, carreras como Ciencia Política, Políticas Públicas, Relaciones Internacionales, Estudios Latinoamericanos, Estudios Europeos, Estudios Asiáticos, Cooperación Internacional, Diplomacia y Política Exterior, Estudios Políticos, etc. En cuanto a la experiencia, también se sitúa en criterios similares ya descritos. Aspectos de valoración estratégica adicional deben ser el dominio de las lenguas extranjeras, el manejo de metodologías y técnicas para la investigación en seguridad y el análisis de inteligencia. Los perfiles críticos se allegan a cuatro tipologías: a) analistas; b) planificadores; c) asesores- consejeros y d) estrategas⁵⁴. Al respecto este suscrito apuntaba en un estudio publicado en 2013 lo siguiente:

54 Estos perfiles los viene sosteniendo este suscrito en diversos trabajos de investigación publicados.

“... Finalmente, otro componente de análisis necesario de exponer para la comprensión del perfil estratégico del policía se relaciona a las tipologías o perfiles de salida para sus distintos niveles jerárquicos. Uno de ellos concierne al perfil “planificador”, capaz de diseñar políticas públicas y ajustarlas a la normativa nacional, a los valores nacionales y de la organización, con atención importante a la gestión económica y propiciadora de evaluación específica, medición de impactos y re asimilación de experiencias. Un segundo perfil plantea al “estratega” de seguridad, capaz de dimensionar las maneras del qué hacer, cómo llevarlo a cabo, dónde y cuándo, con un procesamiento efectivo de cortos, medianos y largos plazos, materializador de prácticas avanzadas de coordinaciones interinstitucionales, interdisciplinarias e intersectoriales; congruentes para los ámbitos decisionales en sus dimensiones operativas, tácticas, estratégicas y político-estratégicas e incluso multinacionales.

El tercer perfil es más conducente al tipo “analistas”, especializado en la ingeniería de la decisión, la estadística y la prospectiva. Se requiere no solo para generar diagnósticos de calidad, sino para que desarrollen también índices cualitativos claves para el estudio y seguimiento de tendencias de seguridad en sus características actuales y potenciales. Para ello será precisa también la familiarización con modelos de elección racional y otros recursos metodológicos y parámetros para abordaje de emociones, personalidades, etc. Una cuarta tipología se denominaría “asesor”, perfil que podría recoger aspectos complementarios de especialidades anteriormente expuestas. Este es el imperativo de consejero de seguridad competente para proporcionar tratamiento a las necesidades de asesoramiento del mando policial e incluso al funcionamiento de las comunidades de seguridad pública (jueces, fiscales, procuradores, ministros, diputados, diplomáticos, líderes militares, líderes empresariales). El policía estratégico frente a una cultura del asesoramiento que atienda cuestiones idiosincráticas, movilice el capital de la experiencia, genere sinergias de acervos culturales y profesionales y se guíe por el conocimiento de la historia del país y de la organización, mostrándose funcional para el relevo generacional ordenado...” (Morales Peña, 2013: p. 188)

La otra tipología aportada por los expertos consultados y en lo que concierne a diseño y organización de unidades de inteligencia, está basada en los aspectos críticos que definirían su naturaleza. Entre estos los objetivos de creación; las temáticas estratégicas a monitorear; el tipo de inteligencia que se espera; los productos que se requerirían entre otros. El tercer entrevistado propone un mínimo de tres analistas para una sección o departamento en general. Todos estos aspectos también son claves, porque ello permite dimensionar un proyecto organizativo, advertir de los recursos humanos que se solicitarán; más siendo éstos últimos un activo muy escaso, es lógico pensar que de nuevo los factores de la formación especializada y la creación de centros de enseñanza para tales fines, se convierten en imperativos para la modernización del sector.

Subconclusión: La revisión estratégica del sector de inteligencia en el país, debe conducir en una primera etapa al mapeo estratégico y diagnóstico de todas las unidades productoras de “inteligencia crítica⁵⁵” dentro del sector público. Este ejercicio debe registrar los años de existencia, los diseños organizativos, la circulación de elemento humano, las capacidades instaladas, la radiografía de su experiencia acumulada, los inventarios de productos, personal y expertos. En una segunda etapa plantear el concepto estratégico que oriente la profesionalización del sector e identifique las primeras áreas críticas para la intervención transformativa. Y en una tercera etapa, el diseño futuro, un esfuerzo que conduzca a la conversión del sector en comunidad y que está opere sobre una base sistémica fuerte y estable.

V. Conclusiones

1. Es importante contar con mayores esfuerzos y espacios de divulgación de la cultura de seguridad nacional. Al limitado número de profesionales capacitados en esta materia y en el nivel de postgrado, deben plantearse programas de extensión cultural. Asequibles y dirigidos principalmente hacia los segmentos que conforman la burocracia pública.
2. El patrimonio acumulado en materia de inteligencia, debe asumirse como parte del acervo de los saberes públicos del Estado. Base para la procuración de la gobernabilidad en los ámbitos de la seguridad pública y la estabilidad política. Por ello será imperativo la sistematización e historización de las experiencias. De este ejercicio, podrán conocerse los alcances e impactos de los sistemas informales que han funcionado en el sector y la lógica del empirismo que ha desplegado los distintos dispositivos disciplinarios de los organismos en cuestión, y que ha generado las pautas para particulares formas de trabajo.
3. El sector de inteligencia deberá actualizar su inventario de amenazas, que guían sus esfuerzos de análisis y monitoreo. Incluyendo las de índole actual, las potenciales, las de baja y alta probabilidad. Planteándose sistemas operativos de hipótesis estratégicas; pudiendo clasificarse éstas en tipologías de: a) cooperación; b) crisis; c) conflicto y d) guerra. Para ello deberá diseñar protocolos de alertas entre otros instrumentos de rigor.

55 El entrecomillado pertenece a este suscrito. El concepto se plantea en la dirección de que toda entidad pública genera información estratégica valiosa, pero la circunscrita a sectores sensibles de gestión de procesos críticos o administración de infraestructuras vitales, conforman el espectro de lo que se ha denominado inteligencia crítica. Entran en esta categoría las siguientes: a) inteligencia del Estado; b) inteligencia militar en sus distintas ramas; c) inteligencia policial; c) inteligencia comercial y económica; d) inteligencia financiera; e) recursos hídricos; f) generación de energía; g) registros ciudadanos; h) registros penitenciarios; i) registros migratorios y de extranjería; j) seguridad marítima y aeroportuaria; k) registros de salud pública; l) registros agrícolas; m) inteligencia exterior y registros diplomáticos, entre otros conexos.

4. La gestión del talento humano y la circulación de personal con amplia experiencia en el sector; son claves para dimensionar mejor el aprovechamiento de los saberes acumulados. De cómo se normen los agrupamientos internos, de las características del diseño formativo que introduzca capacitación de alto nivel y de la vigencia de sistemas de mérito, entre otros mecanismos de recompensa organizacional; dependerán los resultados de las etapas preliminares hacia donde puede conducir la revisión estratégica del sector.

5. El sector de inteligencia no puede fortalecerse y avanzar hacia su constitución en comunidad y sistema, si no se asume e introduce la inversión para la investigación avanzada de nivel estratégico y político-estratégico. Las variables críticas en este esfuerzo serán: a) montos de inversión que el sector público comprometa y b) productos especializados, como principal expresión de estos esfuerzos. De allí la importancia del gobierno multinivel para propiciar socios público-público; cultura de innovación, socios estratégicos extensivos a la empresa privada y el sector académico; y en su conjunto para sumar a los umbrales de rendimiento de este sector tan especializado.

6. El crédito, la confianza y el prestigio del sector; vendrá de los logros en materia de sistematización, relaciones estratégicas, capacidad de predicción de eventos, asertividad de los cursos de acción e impactos críticos en la toma de decisiones en el Estado a nivel general.

7. Sin identificación de áreas críticas para la intervención transformativa y prioritaria, la revisión estratégica no podría prosperar. De tal manera, que se entiende que el sector tiene tras de sí, responsabilidades inmensas para gestionar la información que se requiere para todos los procesos vitales en los que se encuentran inmersos el Estado y la sociedad. Que plantearse una hoja de ruta, será indispensable para implementar mejor las grandes orientaciones estratégicas.

VI. Recomendaciones estratégicas

1. ¿Por dónde empezar?

Debe empezarse en el sector de inteligencia del área de seguridad, una de las de actividad estatal más sobre exigidas en la actualidad. Debiéndose comenzar por el análisis y diagnóstico de toda la infraestructura, recursos y elemento humano en la que se apoya. Si bien la revisión estratégica, puede exponer a todo un sector; por cuestiones de metodología puede plantearse etapas o segmentos de muestra. En esta lógica entra la exploración en el sector seguridad. Claro está, que una cosa es radiografiar áreas especializadas de inteligencia y otra llevar el ejercicio a un esfuerzo de mayor extensión, que busque calificar los alcances de rendimiento de toda

una estructura. Preferentemente el sector que ocupa el interés de este trabajo, debe aislarse para los menesteres de su evaluación. Se propone levantar fichas o expedientes por organismos, a fin de ponderar mejor las capacidades y especialidades instaladas en cada una.

2. ¿Qué áreas prioritarias ordenar?

Será imperativo resolver como tema crítico, el alto grado de fragmentación que existe en el sector. Principalmente en el área de seguridad pública y de policía. Identificando los impactos negativos que se han generado bajo este sistema; evaluando las consideraciones estratégicas que pesaron entre sus diseñadores para funcionar así. Así también atendiendo y previendo todas las brechas de seguridad y de filtración de la información que se gestiona en el seno de las mismas. Como parte de las prioridades, deberá generarse un esfuerzo que plantee umbrales de colaboración entre los distintos organismos, registre las principales causales de reservas para compartir información; las evalúe e investigue. Esto es crucial, porque las iniciativas estarán orientadas a construir sistema y ello requerirá de mucha complementariedad y no competitividad negativa por actuar como compartimento estanco.

3. ¿Qué desafíos estratégicos gestionar?

Principalmente el de las pandillas y demás formas organizadas de criminalidad transnacional, esto en la lógica de las amenazas presentes en el entorno de seguridad. Pero también sobreviene el imperativo de la profesionalización del sector de inteligencia; simplemente no se pueden seguir haciendo las mismas cosas y pretender resultados diferentes. Esto será la principal oportunidad para los organismos implicados en este sector. Un tercer desafío estratégico lo constituirá, el convertir los esfuerzos e una base de apoyo firme para orientar al aparato de seguridad, hacia la recuperación del control ciudadano y el control del territorio. Este asunto crítico, es el principal factor clave para que los Estados en el Triángulo Norte Centroamericano restituyan su autoridad y provoquen puntos de quiebre fundamentales en las capacidades de los actores no estatales que amenazan la seguridad regional.

4. ¿Qué ruta de cambio trazar?

Iniciar con la revisión estratégica del sector. Luego avanzar hacia áreas críticas de profesionalización, para ello se requerirá un cambio de tendencia en la formación policial y la oferta educativa de especialización que se desarrolla. Algunos expertos coinciden en señalar que la enseñanza de la inteligencia y la infraestructura de escuela en la que se apoya, más allá de constituirse como una institución educativa; es la de centro de entrenamiento. La situación del entorno tiene tantos factores de incertidumbre,

que plantea que muchas destrezas y capacidades para enfrentarlas, solo pueden surgir de un ciclo de aprender haciendo. Es decir, no hay soluciones escuela. El aprendizaje que la organización logre sistematizar y transferir para la formación de capacidades entre sus miembros y en su dinámica generacional de relevos; constituye la matriz para concebir escuelas generadas a partir de la gestión crítica que se hace en el entorno. El tercer puerto de arribo, es la extensión de la modernización a todo el sector de seguridad. En el caso de la revisión estratégica, esta puede hacer desgloses al interior del sector de inteligencia; pero más importante aún es registrar en ésta etapa áreas de la inteligencia crítica, reservas de inteligencia, mapeo estratégico de unidades productoras de información, diagnóstico de rendimiento y registro de experiencia.

5. ¿Cómo plantearlo y liderarlo dentro de la comunidad de seguridad en el país?

Existen dos públicos meta estratégicos en este asunto. Por un lado los políticos y por otro los funcionarios y el resto de empleados del sector seguridad en el Estado, dentro del espectro de su mayor amplitud, la seguridad nacional. Los primeros son clave porque pueden generar cuerpos legales que den vida a estas iniciativas, aprueben los financiamientos necesarios, apoyen la profesionalización del sector; recojan de este tipo de estudios o investigaciones elementos o planteamientos completos dentro de sus programas para la transformación del sector. Y en el caso de los tecnócratas del sector provean de legitimidad a los cambios requeridos, sean los primeros en ser tomados en cuenta; aporten parámetros de mejor ponderación para el diagnóstico del corpus técnico y especializado del sector. Contribuyan a la discusión y examen de las opciones y rutas con un bagaje más asentado en la experticia, formada y probada en el quehacer de las organizaciones.

6. ¿Qué tipo de transformación requiere este sector?

De tipo progresiva y de soporte decisivo en sus procesos críticos de transformación. Requiriendo voluntad política para operativizar y propiciar liderazgos positivos, acuerdos estratégicos en materia de financiamiento; compartiendo el concepto estratégico de la transformación del sector. Reconociendo que la revisión estratégica del sector es un punto de partida, que debe revestirse de acompañamiento institucional y el compromiso político necesario. De preferencia empoderando a la tecnocracia del sector de inteligencia, para efectos de procurarse criterios, parámetros e indicadores de diagnóstico con mucho sentido y certeza acerca del asunto en cuestión.

7. ¿Cuál es el mejor tiempo para hacerlo?

Dada la complejidad del tema, los intereses políticos involucrados y la influencia del ambiente permanente de campaña electoral. Se propone que sea liderado por el partido político que resulte vencedor en las elecciones presidenciales del año 2019 y que conforme nuevo gobierno. Pero lo ideal sería alcanzar un pacto de Estado de los partidos políticos, de manera que exista un compromiso firme para mantener ejes de actuación; independientemente de los vaivenes y resultados electorales⁵⁶. Será imperativo que las tecnocracias de seguridad y del sector de inteligencia; entre viejos y nuevos elementos, hagan pesar la responsabilidad de su sector, y sus conocimientos y experiencias en la conducción de los distintos organismos dedicados a estos menesteres. Sepan además comunicar estratégicamente sus necesidades a la clase política y medien con su liderazgo, para que los candidatos contendientes se comprometan a la firma de un acuerdo en el que se reconozcan los imperativos de profesionalización del sector y asuman que es clave para el rendimiento general en materia de seguridad, así como la necesidad de implementar una ruta. Es más estas tecnocracias pueden convocar a antiguos y actuales directores de área, jefes de unidad; para efectos de generar propuestas y sus respectivos documentos base; pudiéndose hacer extensiva en términos de sus alcances a ex directores OIE, ex ministros de defensa, ex ministros de seguridad; ex ministros del exterior; ex presidentes; ex directores generales de centros penales; ex directores de migración; de CEPA y ex directores de la Academia Nacional de Seguridad Pública (ANSP). En todos ellos, está acumulada la experiencia de gestión de distintos períodos de tiempo y por lo tanto forma parte del acervo de los saberes públicos.

8. ¿Hacia dónde debe avanzar el sector de inteligencia en El Salvador?

Con ésta pregunta clave se inició la discusión en este estudio. Para los efectos de recomendación estratégica, está claro que el sector de inteligencia debe evolucionar a comunidad, con todas y las características que en su momento se identificaron y apuntaban; pero no sólo aquellas que las diferenciaban conceptualmente; si no atendiendo también los factores estratégicos que se han planteado para una profesionalización acorde a los imperativos modernizadores del Estado y el procesamiento correcto de las dinámicas del entorno estratégico y de seguridad. Las unidades productoras de inteligencia y los entes superiores a los que se sujetan deben orientar los esfuerzos de transformación hacia horizontes que planten

56 El Salvador cuenta con dos importantes experiencias históricas de este tipo de pacto y en cuanto a los alcances, materias específicas y profundidad de los compromisos. Los Acuerdos de Chapultepec de enero de 1992, que pusieron fin a 12 años de conflicto armado interno; y el apoyo a las Bases del Plan de Nación en noviembre del año 2,000. Cabe destacar otro ejemplo contemporáneo y de latitudes europeas. Específicamente el caso de España y el pacto de Estado contra el yihadismo, suscrito por la mayoría de fuerzas políticas.

fuertemente a este sector como organizaciones inteligentes, que entienden las tendencias del pulso tecnológico global, se adaptan constantemente, que creen altos estándares de identificación entre sus miembros. Organizaciones que se exponen al análisis crítico responsable de sus desaciertos. Incluye un sector que cuenta con la versatilidad apropiada para lidiar con los cambios de tendencia, que aprende diligentemente de su quehacer; y más aún que se sitúa estableciendo sus bases en sistemas de méritos. Concomitante con esto aprovechar el elemento humano más valioso de una nación. Finalmente el sector de inteligencia debe tener incluso la disposición de escrutar los criterios básicos en los que se sustenta su labor y las revisiones estratégicas con las que se oriente.

Bibliografía

1. Adizes, Ichak (2004). *“Managing Corporate Lifecycles”*. Adizes Institution Publications: California- Estados Unidos de América, pp. 237-260.
2. Arteaga Martín, F. (2002). *“Revisión de la Defensa Nacional”*. Monografías del CESEDEN, Núm. 55: Ministerio de Defensa, Madrid- España, pp. 59- 76
3. Andrade, Karla (2015). *“Las pandillas salvadoreñas y el delito de extorsión. Desafíos y prioridades en relación con el fenómeno extorsivo”*. En Revista “Policía y Seguridad Pública”. Año 5, Vol. 1, enero- junio.
4. Arévalo Linares, J.C. (2014). *“Análisis prospectivo del desarrollo de la delincuencia organizada en El Salvador para el quinquenio 2014-2019”*. En Revista “Policía y Seguridad Pública”. Año 4, Vol. 2, julio- diciembre.
5. Bazaga Fernández, I. (2014). *“Dirección estratégica y Valor Público”*. Material del Máster en Alta Dirección Pública. Fundación Ortega y Marañón.
6. Bello Ayala, J. (2014). *“Aplicación de las Tecnologías de la Información (TI) a la mejora de la inteligencia en las organizaciones”*. En Inteligencia y Seguridad Revista de Análisis y Prospectiva. Madrid, España: Núm. 15, pp. 45- 75
7. Boltaina Bosch, Xavier (2014). *“Recursos humanos y servicios de inteligencia: diez aspectos clave del nuevo estatuto de personal del CNI de 2013”*. En Inteligencia y Seguridad Revista de Análisis y Prospectiva. Madrid, España: Núm. 15, pp. 77-104.
8. Bouthoul, Gaston (1984). *“Tratado de Polemología”*. Madrid, España: Servicios de Publicación EME.
9. Buzan, Barry (1991). *“Introducción a los Estudios Estratégicos. Tecnología Militar y Relaciones Internacionales”*. Madrid, España: Ediciones Ejército.
10. Camou, Antonio (1999). *“Apuntes sobre Gobernabilidad”*. México D.F., México: Instituto Federal Electoral (IFE).
11. CODEM, (2003). *“Manual de Planificación de la Seguridad Nacional”*. San Salvador, El Salvador: Ministerio de la Defensa Nacional.
12. Fagoaga López, W. A. (2014). *“La economía informal y su conexión con el avance de formas delictivas organizadas: Prospectiva para el decenio 2015- 2025”*. En Revista “Policía y Seguridad Pública”. Año 4, Vol. 2, julio- diciembre.
13. Fojón Lagoa, José E. (2002). *“Revisión de la Defensa Nacional”*. Monografías del CESEDEN Núm. 55: Ministerio de Defensa, Madrid- España, pp. 77- 104

14. Gómez de la Torre Rota, A. (2014). *“Escuelas de Inteligencia: Repensando y repasando la formación pública en Perú y Latinoamérica”*. En *Inteligencia y Seguridad Revista de Análisis y Prospectiva*. Madrid, España: Núm. 15, pp. 105- 125
15. Grima Terré, J. D. & Tena Millán J. (1991) *“Análisis y Formulación de Estrategia Empresarial”*. España: Hispano Europea.
16. Herrero Blanco, Santiago (2015). *“La Llegada de las Maras a Cataluña”*. En *Revista “Policía y Seguridad Pública”*. Año 5, Vol. 1, enero- junio.
17. Heuer, Richards J. & Pherson R. H. (2015). *“Técnicas Analíticas Estructuradas para el Análisis de Inteligencia”*. Madrid, España: Plaza y Valdés Editores.
18. Jordán, J. (2015). *“La Internacional Yihadista”*. Cuaderno de Estrategia Núm. 173: IEEE, Madrid-España.
19. Laborie Iglesias, Mario A. (2011). *“Actores armados no estatales: Retos a la seguridad”*. Cuaderno de Estrategia Núm. 152, Madrid-España.
20. Leone, F. & Pelino V. (2014). *“Climatología e Inteligencia Económica: El gas natural y los eventos extremos”*. En *Inteligencia y Seguridad Revista de Análisis y Prospectiva*. Madrid, España: Núm. 15, pp. 127- 150
21. MJSP (2015). *“Territorios bajo presencia e influencia de las pandillas”*. Presentación derivada de un informe de inteligencia elaborado por la Unidad de Monitoreo y Análisis.
22. MJSP (2015). *“Grupos Armados Ilegales”*. Presentación derivada de un informe de inteligencia elaborado por la Unidad de Monitoreo y Análisis.
23. Morales Peña, Juan Carlos. (2012). *“Nuevos empoderamientos criminales y desafíos globales para los Estados del Triángulo Norte y Centroamericano y México”*. *Revista “Policía y Seguridad Pública”*, Año 2, Vol. 1, enero-junio 2012, págs. 221-237
24. Morales Peña, Juan Carlos. (2013) *“El policía estratégico frente a la crisis futura y las paradojas del Estado en la reconstitución de su autoridad”*. Año 3, Vol. 1, mayo - octubre, pág.188
25. Morales Peña, J.C. (2014). *“Los Estudios Estratégicos en El Salvador: Su potencial para el desarrollo de centros prospectivos de pensamiento avanzado para la seguridad nacional y la defensa”*. En *Revista “Policía y Seguridad Pública”*. Año 4, Vol. 2, julio- diciembre.
26. Morales Peña, Juan Carlos (2015). *“Propuesta de conversión del Centro de Investigación Científica (CINC) en Centro de Investigación Científica y Estudios Estratégicos de Seguridad (CINCEES)”*. Memorando MCINC 56-09-2015 del 22 de septiembre.

27. Ponsa Herrera, F. (2014). *“La participación de los Think Tanks en las reservas de inteligencia: Una propuesta para España”*. En *Inteligencia y Seguridad Revista de Análisis y Prospectiva*. Madrid, España: Núm. 16, pp. 69- 78

28. Quero Rodiles, Felipe (1989). *“Introducción a la Teoría de la Seguridad Nacional”*. Madrid, España: Ediciones Ejército.

29. Santos, Herard Von (2014). *“Las Pandillas Salvadoreñas y su comportamiento delictivo: Prospectiva de sus formas organizativas y expansión territorial para el próximo decenio 2015- 2025”*. En *Revista “Policía y Seguridad Pública”*. Año 4, Vol. 2, julio- diciembre.

30. Santos, Herard Von (2013). *“El armamento de las pandillas salvadoreñas: Análisis de su letalidad, poder de fuego e implicaciones de seguridad”*. En *Revista “Policía y Seguridad Pública”*. Año 4, Vol. 1, noviembre/ 2014- junio/2014.

31. Vega, Gerardo. (2000). *“Seguridad Nacional: Concepto, Organización y Método”*. Publicación de la Secretaría de Defensa. México D.F., México.

32. Velasco Fernández, F. (2014). *“La cultura de inteligencia como instrumento de la acción estratégica de los servicios de inteligencia”*. En *Inteligencia y Seguridad Revista de Análisis y Prospectiva*. Madrid, España: Núm. 16, pp. 125- 13.

33. Wardlaw, Grant (1986). *“Terrorismo Político. Teoría, Táctica y Contramedidas”*. Madrid, España: Ediciones Ejército.

VII. ANEXOS

A. Cuestionario principal (Instrumento primero):

CUESTIONARIO DE MEDICIÓN SOBRE EL ESTADO ACTUAL DE LA INTELIGENCIA EN EL SALVADOR

Objetivos:

Identificar en la comunidad de expertos de seguridad, concepciones de inteligencia y su práctica en el país.

Identificar el grado de integración existente o de relacionamiento estratégico de la inteligencia y la seguridad nacional a través de la práctica de la gestión gubernamental.

Nota: En las preguntas que contienen espacios con casilla, favor colocar una "X" mayúscula o en su defecto utilizar el atributo de subrayado del programa de word.

1. El concepto más viable sobre Seguridad Nacional se asocia a:

Conjunto de Políticas. Condición Social Doctrina Situación Estado de Vida

2. Escriba tres razones del ¿Para qué? De la Seguridad Nacional.

a)

b)

c)

3. El concepto más viable sobre Inteligencia Estratégica se asocia a:

Conjunto de Políticas. Disciplina científica Doctrina
Área de especialización Requisito de la seguridad Otros

(explique: _____)

4. Escriba tres razones u objetivos vitales de contribución de la inteligencia estratégica a la seguridad nacional del país.

- a)
- b)
- c)

5. ¿Cuáles son las principales amenazas a la seguridad nacional del país en el orden interno y en el actual contexto?

Nota: Escriba asignando un orden de prioridad.

- a)
- b)
- c)

6. ¿Cuáles son los principales problemas u obstáculos para la profesionalización de inteligencia en el país?

Nota: Escriba asignando un orden de prioridad.

- a)
- b)
- c)

7. Principales déficits de inteligencia en el país en su relación a las amenazas identificadas.

- a)
- b)
- c)

8. Principales costos u obstáculos para la vigencia de un Sistema de Inteligencia Nacional plenamente operativo.

- a)
- b)
- c)

9. Principales beneficios de un Sistema de Inteligencia Nacional funcional.

- a)
- b)
- c)

10. Requisitos o condiciones indispensables para hacer viable un Sistema de Inteligencia Nacional en el país.

- a)
- b)
- c)

11. Principales hechos o problemáticas nacionales, registradas durante los últimos cinco años, vinculados a rubros de seguridad nacional y que desafían al área de inteligencia en el Estado:

- a)
- b)
- c)

12. ¿Principales imperativos de profesionalización de la inteligencia en El Salvador?

Nota: Escriba asignando un orden de prioridad.

- a)
- b)
- c)

13. ¿Qué nuevos tipos de actores internacionales debieran ser analizados por la comunidad de inteligencia en El Salvador? Favor incluir una breve justificación de cada uno.

- a)
- b)
- c)

14. ¿Cuáles son las materias y la experiencia de inteligencia con las que El Salvador podría contribuir en el ámbito internacional?

- a)
- b)
- c)

15. Asigne un puntaje, a los rubros que se describen a continuación. En una escala comprendida entre los valores 1 y 5. Siendo el 1, un valor que representa un concepto de nula importancia de algo; el valor 2 que se traduce como de poca importancia, el 3 de importancia media, el 4 de alta importancia y el 5 de importancia vital.

Categorías de la tabla:

Factor: Rubro o aspecto fundamental identificado para el buen desarrollo de una comunidad de inteligencia.

Concepto: Definición de los elementos del factor.

Ponderación estratégica: Calificación cualitativa de la importancia de ese factor y en cuanto al grado de observancia del mismo.

Conclusión: Espacio para describir en dos o tres líneas los elementos o razón principal del porqué de una ponderación en específico.

Evaluación para el país: Valor que denota la importancia de cómo es asumido un factor analizado por parte de la comunidad de inteligencia en el país.

Factor	Concepto	Ponderación estratégica	Conclusión (breve justificación)	Evaluación para el país
Marco legal	Referida a las actualizaciones de las normativas de inteligencia o la producción de nuevos cuerpos legales en esta materia.			
Relación interagencial	Referida a la definición de las agencias que conforman la comunidad de inteligencia y las relaciones implicadas entre las mismas.			
Gobierno multinivel	Referido al desarrollo organizacional y coordinación de unidades productoras de inteligencia extendida desde el alto al bajo gobierno.			
Programas de investigación aplicada (I+D+I)	Referido a investigación científica y estratégica para orientar a los tomadores de decisiones y la comunidad de expertos de inteligencia. Ello mediante un esfuerzo de desarrollo e innovación de herramientas.			

Formación especializada	Referido a la existencia de cursos superiores, programas de máster o diplomaturas de experticia y especialidad.			
Diseño de perfiles estratégicos	Referido al conjunto de competencias en inteligencia con las que el talento humano debe contar en un mundo global.			
Asocios estratégicos	Referido a la relación estrecha que debe tener el Estado, el sector privado, la universidad y otros tanques de pensamiento para profesionalizar el sector de inteligencia.			
Publicaciones especializadas de inteligencia	Referido a la existencia de una publicación especializada en materia de inteligencia, indizada y arbitrada que retroalimente a la comunidad de este sector.			
Tecnología de seguridad e inteligencia	Referido al universo de herramientas electrónicas, aplicaciones avanzadas de software y otros dispositivos sofisticados desarrollados en distintos campos disciplinarios de trabajo.			
Relaciones internacional y cooperación multinacional	Referido a las modalidades de colaboración tanto en materia de cualificación de competencias propias, como de compartir inteligencia con comunidades de otros gobiernos.			

16. ¿Qué entidades a nivel del Estado en sus distintas dependencias, deben formar parte de la comunidad de inteligencia nacional?
17. ¿Cuál es el número idóneo de analistas para una unidad productora de inteligencia?

B. Cuestionario complementario (Instrumento segundo):

CUESTIONARIO RÁPIDO DE COMPLEMENTO

1. ¿Cuántos entes productores de inteligencia e información estratégica existen aproximadamente en el Estado salvadoreño?
2. ¿En qué áreas de gestión pública del Estado se ubican?
3. ¿Instituciones aproximadas que contarían con este tipo de unidades? (Puede mencionar o listar las principales).
4. ¿Número de analistas en estas unidades? Nota: sólo de casos que se conozcan.
5. Rango y formación promedio de los analistas:



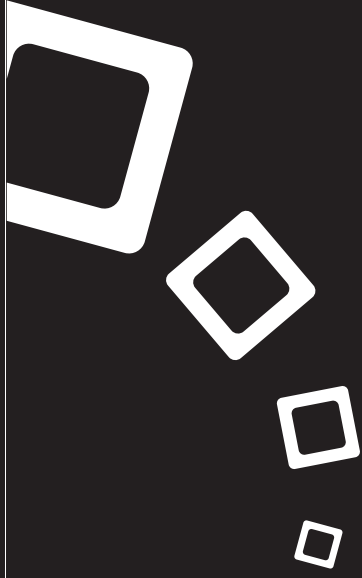
ESTUDIOS
HISTORIOGRÁFICOS

- * Estudio historiográfico sobre los sistemas de inteligencia de los antiguos cuerpos de seguridad pública salvadoreños
Herard Von Santos

* Historiographical study of the intelligence systems of former Salvadoran public security bodies
Herard Von Santos



HISTORIOGRAPHICAL
STUDIES



**Estudio historiográfico
sobre los sistemas
de inteligencia de
los antiguos cuerpos
de seguridad pública
salvadoreños***

Herard Von Santos

San Salvador, El Salvador
herardvon@yahoo.com

Recibido: julio 28 de 2015
Aceptado: octubre 27 de 2015

BIBLID [2225-5648 (2015), 5:2, 287-350]

DOI: [dx.doi.org/10.5377/rpsp.v5i2.2334](https://doi.org/10.5377/rpsp.v5i2.2334)

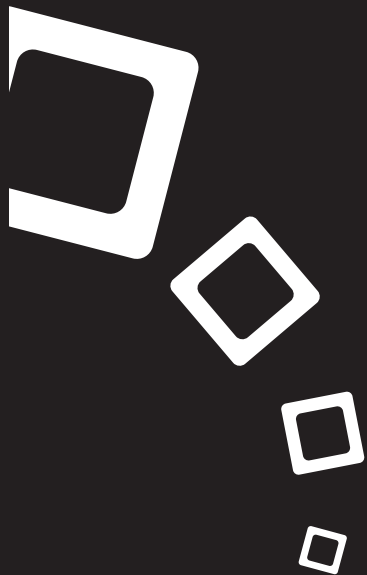
Resumen:

Este estudio pretende generar una radiografía sobre los sistemas de inteligencia de los antiguos Cuerpos de Seguridad Pública (en adelante CUSEP) en El Salvador: su estructura, conformación de personal, métodos y técnicas de inteligencia y casos relevantes, haciendo énfasis en las lecciones aprendidas en el desarrollo de sus labores. Se trata de un estudio historiográfico que busca dar a conocer experiencias pasadas de los sistemas de trabajo en materia de inteligencia y los impactos que estos generaron. El objetivo es contribuir al debate nacional sobre los desafíos estratégicos que enfrenta el aparato policial en materia de su especialización en inteligencia, analizar sus alcances y limitaciones, y presentar un documento recomendativo con incidencia potencial para formulaciones nuevas vinculadas a las necesidades de especialización y los sistemas de trabajo en los que se apoya la actual Policía Nacional Civil y demás cuerpos de inteligencia del Estado.

Palabras clave:

Cuerpos de Seguridad Pública, sistemas de inteligencia, inteligencia criminal, contrainteligencia, procesos críticos.

* Estudio historiográfico original encomendado por el Centro de Investigación Científica (CINC-ANSP) para su publicación en el octavo número de la revista "Policía y Seguridad Pública".



**Historical study of the
intelligence systems of
former Salvadoran public
security bodies***

Herard Von Santos

San Salvador, El Salvador
herardvon@yahoo.com

Received: july 28, 2015

Accepted: october 27, 2015

BIBLID [2225-5648 (2015), 5:2, 287-350]

DOI: [dx.doi.org/10.5377/rpsp.v5i2.2334](https://doi.org/10.5377/rpsp.v5i2.2334)

Abstract:

This research analysis aims at generating an x-ray on the former Law Enforcement Organizations (LEO) in El Salvador, including their structure, staffing, intelligence methods and techniques as well as relevant cases, with emphasis on the lessons learned over the course of their services. It is a historiographic analysis that seeks to uncover previous experiences of previous organizations in terms of intelligence and the impact they generated. The objective is to contribute to the national debate on the strategic challenges that law enforcement faces on intelligence specialization, analyzing scope and limitations, so as to provide an advisory document with potential impact to formulating new solutions to specialization needs and work systems that support the National Civil Police and other intelligence organizations of the State.

Key words:

Public Security bodies, intelligence systems, criminal intelligence, counterintelligence, critical processes.

* Original historiographical study commissioned by the Centro de Investigación Científica (CINC-ANSP) for publication in the eighth issue of the "Police and Public Security" Journal.



Introducción

En toda sociedad es necesaria la existencia de leyes y la presencia de fuerzas policiales que la hagan respetar. La policía tiene dos funciones principales: evitar las transgresiones de la ley y detener a los transgresores. Esta ha sido por mucho, el campo de acción de los cuerpos policiales. Con el devenir del desarrollo de la humanidad, los avances científicos y tecnológicos han vuelto más complejos los campos de acción policiales, quienes deben incorporar a sus instituciones, personal especializado y crear sistemas de información que permitan no solo capturar al delincuente sino anticipar sus acciones y neutralizarlas.

Los desafíos al Estado también han mutado con el tiempo, ahora ya no hablamos solo de crimen, sino de crimen común y crimen organizado para separar la complejidad que ha alcanzado. Esto lleva a que los cuerpos policiales se tecnifiquen más y se crean grupos de especialistas dedicados a la recolección y análisis de la información necesaria para combatir estas nuevas formas de criminalidad.

Al referirse a los Cuerpos de Seguridad Pública (en adelante CUSEP), que funcionaban antes y durante el conflicto interno, hubo un momento en que a su trabajo fue agregada la propia seguridad del Estado, es así como nacen aquellas unidades de seguridad dedicadas a la obtención de información política sobre opositores al Estado declarados como sujetos peligrosos para su existencia y por consiguiente objeto de vigilancia, investigación y represión.

A partir de 1920 se agregarían a estas unidades, grupos de choque armados como fuerzas militares cuyo único propósito era defender al Estado y sus organismos de levantamientos armados de su propia población, expresadas mayormente en revueltas y protestas sociales. Durante el siglo XX, estos cuerpos policiales debieron enfrentar las luchas revolucionarias que asolaron el mundo, creándose, otras unidades cuasi-militares o militares dentro de ellos para combatir esta nueva amenaza.

Esta última función no ha sido permanente, sino más bien temporal, aunque no por ello poca extensa en el tiempo. El caso salvadoreño nos presenta un ejemplo de cuan larga puede ser esta nueva función policial. El conflicto interno salvadoreño duró 20 años, desde 1972, cuando se reporta la primera acción armada de un grupo irregular armado, hasta enero de 1992, cuando entran en vigencia los Acuerdos de Paz que dieron término a este enfrentamiento, luego vino un periodo de recomposición y creación de un nuevo cuerpo de seguridad pública que volvió a ésta al origen de su función natural.



Una acción de especial importancia en el trabajo de los cuerpos policiales ha sido siempre la obtención de información, ya sea para anticipar los riesgos futuros a la seguridad pública o influenciar a los tomadores de decisiones que las acciones de prevención del crimen puedan requerir. Sea en ambientes de seguridad contra el crimen común o luchando contra desafíos mayores como los grupos armados irregulares, la información ha sido siempre necesaria para combatirlos con éxito.

El concepto de “Inteligencia Criminal” tiene diferentes connotaciones y definiciones y casi siempre los términos “información” e “inteligencia” se usan de manera indistinta.

Las definiciones de inteligencia varían, pero básicamente se acepta que la ésta constituye un tipo especial de información con valor adicional que puede reconocerse o asignársele mediante cierto tipo de proceso analítico. Según la Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito. Sistemas Policiales de Información e Inteligencia (2010,p. 1),la “Inteligencia Criminal” es simplemente cualquier tipo de información con valor adicional que puede ser utilizado por los agentes del orden para combatir la delincuencia.

En el combate al crimen, la Inteligencia Criminal se ha venido usando, en nuestro caso, desde principios del siglo XX. En realidad, si bien el concepto se ha formalizado solo en fecha reciente, muchos de los enfoques básicos (e intuitivos) del investigador tradicional han permanecido iguales en el tiempo. Por ejemplo, los investigadores siempre han tratado de descubrir el hilo común (motivación) que une todos los elementos de un caso, o tomado nota mental de las costumbres (modus operandi) de delincuentes conocidos o cultivando relaciones especiales con personas del hampa capaces de proporcionar información privilegiada.

En consecuencia, se puede afirmar que, entre otros, los componentes claves del sistema de Inteligencia Criminal son la reunión de información sobre delincuentes, el archivo de huellas dactilares y de ADN, y la utilización de técnicas encubiertas de investigación, incluido el empleo de informantes.

En los últimos 50 años se ha ido refinando sistemáticamente el uso de la información y la inteligencia policial. Los sistemas de información policial, que antes se basaban en el cotejo de fichas a cargo de un archivero, han evolucionado con la tecnología de la información hasta convertirse en departamentos que utilizan programas informáticos especiales y las competencias de analistas profesionales del delito. También se ha refinado la aplicación de la información y desarrollado técnicas y metodologías de inteligencia para detectar amenazas delictivas o trazar el perfil de delitos o delincuentes conocidos.



Entre los propósitos de la investigación están hacer, en retrospectiva, una aproximación histórica a las unidades especializadas que le proveían información a los cuerpos policiales encargados de la represión del crimen, desde finales del siglo XIX, para obtener las enseñanzas de sus aciertos y equivocaciones, y proveerles a los conductores nacionales de la seguridad pública herramientas comparativas que les permitan la toma de decisiones con una mejor perspectiva de éxito. Así mismo, pretende obtener las enseñanzas correspondientes a los éxitos o fracasos de estos cuerpos policiales al enfrentar a la criminalidad común o a grupos irregulares armados para analizar su actuación durante los 20 años del conflicto interno salvadoreño.

1. Metodología

La investigación hizo uso de diversos métodos y técnicas: entrevistas a personal que sirvió en los anteriores CUSEP, estudios bibliográficos, cuadros estadísticos, esquemas organizativos, estudios/encuestas y análisis de casos para colegir de ellos lecciones aprendidas y de uso potencial para la evaluación crítica de la seguridad pública y el desempeño policial en la actualidad.

Esta fue estructurada alrededor de varias premisas consideradas importantes para abordar el desarrollo histórico de las agencias de inteligencia de los antiguos CUSEP. Estas premisas o apartados fueron: marco histórico de los antiguos CUSEP; las unidades de inteligencia de los ex-cuerpos de seguridad (génesis, evolución y ocaso); los sistemas de trabajo: análisis de misiones y funciones, análisis de desempeño y rendimiento en contextos complejos de seguridad; una aproximación a los perfiles de los analistas de inteligencia y su formación; la relación de unidades de inteligencia en los ámbitos de seguridad pública y de defensa; y las lecciones aprendidas y el umbral para su aprovechamiento.

La investigación se realizó en 4 meses, de abril a julio de 2015. El tipo de investigación es de carácter historiográfico y versa sobre los sistemas de inteligencia de los antiguos cuerpos de seguridad pública salvadoreños; incluyó entrevistas semi-estructuradas ya realizadas con anterioridad por el autor, y el análisis y consulta de fuentes bibliográficas primarias y secundarias. En relación con las entrevistas, es importante recalcar que los sujetos entrevistados poseen todos, una amplia experiencia en materia de inteligencia y conocimiento en el desarrollo en los antiguos CUSEP.

La investigación implicó dos fases, en la primera, de abril a junio se realizó la consulta bibliográfica en las bibliotecas del Museo Nacional de Antropología, el Archivo General de la Nación, la Biblioteca Nacional y el Museo de la Fuerza Armada de El Salvador, todas ubicadas en San Salvador. En julio se consultó el archivo personal propiedad del autor, que comprende



documentos públicos y oficiales sobre la historia de los antiguos CUSEP, además de entrevistas realizadas con anterioridad para documentar el conflicto interno salvadoreño y el intercambio de información con otros especialistas extranjeros sobre ésta temática.

Las entrevistas fueron seleccionadas en relación a su relevancia con la presente investigación y el conocimiento especializado de cada entrevistado sobre los tópicos tratados. Los entrevistados seleccionados son: dos jefes y especialistas en inteligencia de la Policía Nacional (en adelante PN); un jefe de una unidad operativa y un oficial de inteligencia de la Policía de Hacienda (en adelante PH); un jefe y un oficial de inteligencia de la Guardia Nacional (en adelante GN); y un analista estratégico de la Sub-dirección Anti-pandillas de la Policía Nacional Civil (en adelante PNC), que por razones de seguridad se reserva su nombre.

Se consultaron tres importantes documentos que recogen hasta ahora, la más completa información sobre la labor de inteligencia, durante el periodo de 20 años ya mencionado, a saber: el realizado por el Myr. Alfonso Eusebio Cotto. (1973) "Las normas de inteligencia militar. Su aplicación en nuestros cuerpos de seguridad pública, aciertos y desaciertos. Una posible solución"; el efectuado por la Escuela Nacional de Inteligencia. (1993) "Documento Histórico-Didáctico sobre las experiencias en inteligencia de combate en el periodo 1980-1992".

Los cuales pudieron ser examinados en los EUA, durante una visita que el autor realizará al Centro Hemisférico de Estudios de Defensa (CHDS) en el año 2008. Y un tercero, "El Impacto de la Inteligencia Policial en la Toma de Decisiones Estratégicas Operativas y Tácticas en la PNC de El Salvador, Tesis presentada para optar a la categoría de Sub-comisionado de la PNC, de Abril de 2014 y consultado en la biblioteca del Centro de Investigaciones Científicas de la Academia Nacional de Seguridad Pública, en diciembre de 2014.

Las fuentes secundarias para completar la investigación fueron las memorias de labores del Vice-ministerio de Seguridad Pública de 1981 a 1987, que proporcionaron datos sobre los planes operativos y su desarrollo en el tiempo; así como la colección de revistas de la PN, PH y GN que se encuentran en el archivo histórico del Museo Militar de la FAES, y que contienen diversa información histórica sobre el desempeño y las labores de los CUSEP en diferentes épocas.

Otros documentos relevantes fueron la cartilla y el manual de la GN, que establecen la conducta y procedimientos seguidos durante las investigaciones efectuadas por ese cuerpo de seguridad y algunos textos de referencia de la PN.



Además de las entrevistas realizadas, se decidió utilizar algunas herramientas de apoyo como: flujogramas circulares y verticales. Se eligió este tipo de figuras debido a su simplicidad para explicar la manera en que se organizan ciertas funciones en una organización o sus comunicaciones entre los diferentes departamentos.

Es el caso de los flujogramas verticales de la Agencia Nacional de Seguridad de El Salvador (ANSESAL), los Departamentos de Apoyo Técnico (DAT) y otros organismos similares de los CUSEP, que muestran la organización de estas agencias o departamentos de inteligencia, su dependencia o subordinación administrativa y de mando. El flujograma circular es idóneo para graficar el ciclo que cumple la inteligencia como es entendida hoy día y que remarca que dicho ciclo es continuo.

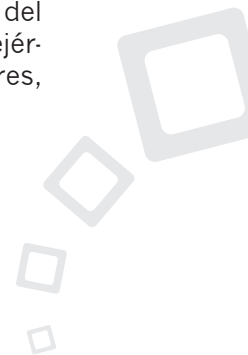
El uso de los cuadros estadísticos, contruidos a partir de las referencias consultadas, permitió colocar en perspectiva la cantidad y variedad de cursos especializados, que en diferentes periodos, fueron tomados por los especialistas de inteligencia y que ayudan a entender el esfuerzo en capacitación y desarrollo de personal especializado. Las encuestas de los dos primeros documentos ya mencionados permitieron puntear los perfiles de los analistas de inteligencia, sus rasgos principales, como el nivel de educación y cursos de especialización recibidos.

2. Marco histórico de los antiguos cuerpos de seguridad pública

En El Salvador, el primer cuerpo de policía de vigilancia fue fundado en 1844 por el Presidente de la República, Gral. Francisco Malespín denominado Cuerpo de Policía Diurna y Nocturna, llamada la primera de gendarmes y la segunda de serenos. Su armamento consistía en una escopeta de cañón corto (retaco) y sable (Castro Morán, M., 2005, p. 2).

El 6 de julio de 1867, el Presidente Lic. Francisco Dueñas creó por Decreto del Ministerio del Interior, una Compañía de Guardia Civil con funciones de policía y con fines de seguridad para los habitantes de la ciudad de San Salvador, la cual sustituyó al cuerpo de Policía Diurna y Nocturna. Sus 3 funciones principales eran: Policía de Seguridad, Policía de Salubridad y Policía de Costumbres; esta fecha se considera como la del nacimiento de la Policía Nacional.

El 12 de febrero de 1883 se organizó un nuevo cuerpo policial que recibió el nombre de Cuerpo de Policía Urbano y de Bomberos (comúnmente llamado Policía Reformada) bajo la dependencia directa del Ministerio del Interior y contaba con un director con prerrogativas de 1 coronel del ejército, 1 sub-director, 1 secretario, 1 cirujano, 2 comisarios, 4 inspectores, 8 cabos, 100 policías, 2 sargentos bomberos y 18 bomberos.



Este cuerpo policial se dividía en 2 secciones que recibían el nombre de comisarías y estaban bajo el mando de comisarios, cada una de ellas contaba con dos escuadras. Recibieron como equipo un revolver y un batón. El 11 de mayo de 1891, la Policía Reformada de San Salvador pasó a depender del Ministerio de Guerra, y el 11 de marzo de 1896, fue reorganizada con un personal de 240 policías de línea y 50 expedicionarios.

A principios de la segunda década del siglo XX, el gobierno salvadoreño decidió crear un nuevo cuerpo especial de seguridad pública que velara por la vida y bienes de la población salvadoreña en el campo, debido al auge de la delincuencia, en donde proliferaban el robo de ganado, las violaciones y los asesinatos. Las patrullas cantonales y otras autoridades no adiestradas en este tipo de trabajo eran incapaces de controlar la ola criminal.

El ejército había organizado para este fin, los llamados cuerpos expedicionarios que funcionaban como patrullas militares al mando de un oficial para combatir el crimen en sus diversas manifestaciones en el área rural del país. Estas pequeñas unidades militares cumplían funciones de orden público, carecían de la formación pertinente y ejercitaban su función de acuerdo a criterios militares vigentes, capturando a los facinerosos, muchas veces con excesos y equivocaciones lamentables.

Ante esto, en junio de 1912, bajo la Presidencia del Dr. Manuel Enrique Araujo se organizó un nuevo cuerpo de policía rural: la Guardia Nacional que tomó como modelo a la Guardia Civil Española, para lo cual trajeron al país instructores militares españoles, mediante un acuerdo entre ambos gobiernos. La misión salvadoreña para tal efecto fue integrada por el Cap. Alfonso Martín Garrido, el Cnel. e Ing. Antonio Saenz Agero y el Sargento Salvador Martín López. La Policía Reformada siguió funcionando pero entregando sus funciones de Policía Rural a la fundada GN (Aguilar, 1974, p. 183).

La GN dependía del ramo de Gobernación, pero era el ramo de Guerra, Marina y Aviación el que proveía todo lo relativo al equipo, armamento y personal; también se encargaba de su formación profesional mientras se promulgaba el Decreto respectivo. Desde su creación, la GN recibió la misión de proveer los servicios de seguridad en casa Presidencial, una distinción especial y honorífica. Su primera arma de equipo sería el fusil Máuser (español modelo 1893), calibre 7mm con su respectivo yatagán.

El primer Director de la Guardia Nacional fue el mismo Garrido, ascendido al grado de coronel, desempeñó esta función hasta 1919, lo sucedió por el Gral. Gustavo A. Martínez. El 20 de agosto de 1914, el Poder Ejecutivo acordó que la institución pasaba a ser un cuerpo especial del ejército, para su mejor organización y disciplina.

En 1911, la Policía Reformada (PN) recibiría como Director General al Gral. Gregorio Hernández Arteaga (sustituido por Don Saturnino Rodríguez Canizales en 1913), y en 1912 se contrató al Sr. Juan Vellutini, funcionario de la policía de París, para que realizará una reforma en dicho cuerpo.

Pasada la Primera Guerra Mundial, en abril de 1924, el Presidente Alfonso Quiñónez Molina reorganizó la GN para lo cual contrato una segunda misión de la Guardia Civil Española, la cual estaba encabezada por el Comandante José Tomás Romeu, a quien se le considera padre de la reorganización de dicho cuerpo. Así, el 14 de junio del mismo año, se creaba la Escuela de la GN, que luego sería sustituida por la Compañía de Instrucción.

El 18 de agosto de 1927, se creó el escalafón de la Policía de Línea, el que debería ser publicado anualmente y en mayo de 1928, el Poder Ejecutivo en el ramo de Gobernación decretó el reglamento de uniformes para la misma y sus secciones anexas. El reglamento clasificaba los uniformes, los distintivos para los jefes, oficiales, clases y agentes; y las prendas de uso personal, forma y ocasión para el uso de los uniformes correspondientes. Era su Director General en ese momento, el Cnel. Enrique Leitzelar (1927-1931).

	
<p>Figura. N°. 1 Parche de hombro de la extinta Policía Nacional</p>	<p>Figura N°. 2: Parche de hombro de la extinta Policía de Hacienda</p>

En enero de 1932 se produjo la primera revuelta alentada por el partido comunista, en la zona occidental del país. Esta situación fue enfrentada por el gobierno con una declaratoria de Ley Marcial, con la demarcación de una zona de operaciones, la designación de un Comandante en Jefe, como un solo mando militar de las fuerzas militares, policiales y territoriales del país.

Después de unos días, el movimiento insurreccional fue sofocado; los sediciosos fueron sometidos y sus líderes condenados en juicios sumarios, cuyas sentencias fueron ejecutadas de inmediato. Fue la primera prueba de fuego de los cuerpos policiales bajo control militar y marcarían una tendencia que se iría acentuando cada vez más.

La Policía de Hacienda fue creada formalmente como Policía Fiscal para salvaguardar el tesoro nacional, el 26 de junio de 1933 por Decreto Legislativo No. 97 publicado en el Diario Oficial No.144 (la PH databa desde 1888; su organización y funcionamiento aparecen promulgados el 8 de junio de 1916 en el Código Fiscal en su capítulo "X", del Artículos 303 al 315), quedó bajo el mando de un director, un sub-director, un secretario general y 400 efectivos. Fue considerada como un Cuerpo de Seguridad Fiscal, bajo la dependencia del Ministro de Hacienda, con funciones en toda la República, y creada específicamente para evitar el contrabando de licores y aguardientes nacionales en el interior del país. Popularmente se le llamaba "La Chichera".

Su primer Director fue el Gral. Julio Alberto Salinas (militar de nacionalidad chilena). Durante la administración del General Maximiliano Hernández Martínez, los resguardos quedaron integrados por un inspector, un sub-inspector, un clase asimilado y 5 agentes, quienes devengaban un sueldo de ¢45 colones mensuales, el jefe del resguardo se encargaba de cobrar con la obligación de pagarles cada cinco días.

En cuanto a las comunicaciones será entre 1935 y 1941 que la Policía Nacional adquirió un equipo radio-receptor de telegrafía inalámbrica que fue instalado en la oficina telegráfica de San Salvador. Con este equipo se daba paso a las comunicaciones inalámbricas en los cuerpos de seguridad que permitían mantener comunicadas a las diferentes secciones de la PN en toda la república, esto fue decisivo a la hora de detener el intento de derrocamiento en contra del gobierno del Gral. Hernández Martínez, el 2 de abril de 1944.

Poco se sabe del funcionamiento de la PN durante el gobierno del Gral. Hernández Martínez, pero es casi seguro, a juicio de este autor, que fue en ésta época en que se introduce una nueva unidad de investigaciones llamada "Especial", a la cual se le dio la tarea de la vigilancia de los oposi-



tores políticos al régimen y fue la antecesora de los cuerpos de inteligencia de la seguridad pública en el país.

El 28 de febrero de 1945, por Decreto Legislativo N° 3, se crea el ramo de Seguridad Pública, agregado formalmente al Ministerio de Defensa, con ello los cuerpos de seguridad policial pasaron a depender legalmente de tal organismo, que en adelante se denominaría Ministerio de Defensa y de Seguridad Pública (López Nuila, 2014, p.62)

La GN, a pesar de ser un cuerpo esencialmente militar que formaba parte del Ejército, según lo habían establecido los decretos Ejecutivos del 20 de agosto de 1914 y el del 30 de marzo de 1935, fue también adscrita al Ramo de Seguridad Pública, razón por la cual el General Salvador Castañeda Castro, Presidente de la República, por medio del Decreto N° 32 de fecha 16 de agosto de 1946 ordenó que se pasara al Ramo de Defensa.

Entre 1949 y 1953, el Director General de la GN Tcnel. José María López Ayala, siguiendo el ejemplo de la PN, organizó y creó la Sección de Información (inteligencia) que vendría a completar y mejorar la organización del cuerpo en el combate a los delitos en las áreas rurales (Aguilar et al, 1974, p. 63). Esta unidad era apoyada por el gabinete Antropométrico (método para estimar la composición corporal) y Dactiloscópico (la identificación de las personas mediante sus impresiones digitales).

Este gabinete era a principios de los años sesenta, el único existente en Centroamérica, y contaba con un aparato fotográfico Bertillón, un antropómetro, una escuadra ancefalométrica de Topinard, un compás de espesor, un guinómetro facial, un calibrador para la oreja, un compás para medir pies y codos y otro para medir los dedos, un tablero para medir la estatura, brazo y busto y los aparatos completos para tomar impresiones digitales (Guardia Nacional, 1960, pp.5-11).

Durante el periodo de 1950 a 1953, la Policía Nacional bajo la dirección del Tcnel. Antonio Valdés introdujo en la unidad de investigaciones la prueba de la Parafina (permite detectar la presencia de nitratos y nitritos en la mano de una persona que disparó un arma de fuego). Se adjudica al Dr. Juan Ramiro Díaz ser el introductor de la investigación científica y de la prueba de la parafina en las investigaciones criminales. El Dr. Díaz había sido Jefe de Investigaciones en la PN

El 1 de febrero de 1950, el Director General de la PH, Coronel Jesús Adolfo Rodríguez, funda lo que se conoció como Sección de Instrucción, que luego recibiría el nombre de Escuela de Policía de Hacienda; tenía la misión de formar y educar a los nuevos integrantes del cuerpo. Contaba con un comandante, un cabo y 40 alumnos, se nombró como comandante de di-



cha Sección al señor Comandante 1º José Encarnación Fajardo. Se dotó al personal de alumnos de un fusil cal. 7mm., un casco de cartón con falda, uniforme y polainas de dos hebillas, todo de color kaki.

En ese entonces el personal no recibía ninguna clase de instrucción, sino que una vez causaba alta como agente y por antigüedad u otra cualidad ascendía a cabo, después a inspector y de allí a comandante 1º. Las tres escuelas de formación de los CUSEP recibían solo a reservistas del ejército, quienes luego de pasar una serie de exámenes continuaban con su especialización. Se daba a estos alumnos adiestramiento sobre el manejo de armas de infantería como ametralladoras, morteros y la instrucción de patio (militar).

En 1953 se da otro importante cambio en la organización y funcionamiento de la PN: la separación de las secciones de investigación criminal y la de investigaciones especiales; con esta separación se da una mayor especialización entre los investigadores de la PN. Además se crea el Estado Mayor de dicha fuerza para organizar y desarrollar las funciones de Personal (S-I), Información (S-II), Operaciones (S-III) y Logística (S-IV).

En 1956 son contratados dos agentes del Buro de Investigaciones Federales (FBI por sus siglas en inglés) de los Estados Unidos para realizar un estudio técnico y mejorar el funcionamiento de la PN, el cual proveería las herramientas necesarias para introducir nuevos cambios en el cuerpo policial a partir de 1957.



Figura. Nº. 3
Parche de hombro de la extinta
Guardia Nacional



Figura Nº. 4:
Distintivo del extinto VMSP
adoptado hacia mediados de 1984



Uno de estos cambios fue la elaboración de historiales delictivos de todos los reos que se detenían en la capital y Departamentos del interior, empleando el sistema decidactilar (el estudio de las huellas dactilares genera una clasificación de la huella, dándole una categoría: clasificación y subdivisión en ficha decidactilar) y monodactilar (medio por lo general de fichas que se utilizan para la identificación de todas aquellas personas que poseen antecedentes por delitos).

Ese mismo año, se crea el Vice-ministerio de Seguridad Pública (VMSP) pero rápidamente fue abolido en octubre 1960, luego del Golpe de Estado de 1960. El 16 de septiembre de 1959, por Decreto Ejecutivo se crea la Escuela de la Policía. A partir de este año, la PN logró que los tribunales comunes aceptaran la prueba técnica del laboratorio del cuerpo en materia procesal criminal.

En el periodo del 25 de enero de 1961 al 25 de enero de 1962, fungiendo como Director de la PN, el Cnel. Arnoldo Rodezno se adquirió un nuevo teletipo para la Sección de Radio, mediante el cual se estableció comunicación con otros países de Centroamérica, incluyendo Panamá, gracias al plan "Alianza para el Progreso". Se construyeron además, dos salas para el interrogatorio de reos en el Departamento de Investigaciones Criminales.

El Directorio Cívico Militar estableció, por medio del Decreto No. 175 art. 5, publicado en el Diario Oficial No. 157 del 30 de agosto de 1961, que la PH pasaría a formar parte de la Fuerza Armada de El Salvador (FAES), juntamente con la GN, PN, Ejército, Marina Nacional y Fuerza Aérea Salvadoreña.

A principios de los años sesenta, la PH, al igual que sus cuerpos hermanos ya había organizado una Sección de Investigaciones, bajo la dirección de su Departamento de Inteligencia. Además, en los resguardos establecidos en el interior del país, se exigía la elaboración de croquis detallados del lugar para alimentar una continua corriente de información, en este caso topográfica, que sería la base, en caso de necesidad, para la planificación de la defensa de estos puestos o resguardos (Policía de Hacienda, 1978, pp. 6 y 10).

En 1963 se funda la Academia para Detectives del Departamento de Investigaciones de la PN y en 1966 se realizaba el curso N°3 de Capacitación de aspirantes a detectives, entre los que se encontraban 3 señoritas. Entre 1961 y 1967, como parte de la colaboración estadounidense en el marco del plan Alianza para el Progreso (ejecutado por la Agencia Internacional para el Desarrollo a través de su Oficina de Seguridad Pública-OSP), fueron becados a EUA y a Panamá 63 elementos de la institución y a Puerto



Rico otros 49 miembros (Castro et al, 2005, pp. 175-176). En total y hasta 1977, serían entrenados más de 300 miembros de los CUSEP (Costa G., 1999, p.45).

Entre 1967 y 1969 se adquirió un moderno aparato para la identificación de documentos dudosos, el cual se instaló en la Sección Técnica del Departamento de Investigaciones Criminales de la PN, y en 1975 se crearía la Unidad de Narcóticos en este mismo Departamento. No se sabe con exactitud la fecha, pero en los años sesenta ya trabajaba un equipo de asesores americanos (policiales) en el Cuartel Central de dicho cuerpo, integrado por 5 personas (Policía Nacional, 1957, pp. 1-60). Hacia principios de los años setentas, esta misión técnica sería retirada del país.

Desde julio de 1967 hasta el 2 de diciembre de 1970, fungió como Director General de la GN, el Gral. José Alberto Medrano, durante su estadía estableció el servicio más eficiente de comunicaciones en todo el territorio nacional y adquirió en numeroso parque vehicular de procedencia alemana.

Durante la “Guerra de las 100 Horas” librada contra Honduras en julio de 1969, los CUSEP participaron cumpliendo diferentes misiones. La GN tuvo una destacada participación en el Teatro de Operaciones del Norte (TON); mientras que la PH organizó un batallón de infantería ligera que operó con las tropas del Teatro de Operaciones Nor-oriental (TONO), y tomó control de la población de Alianza, en el departamento hondureño de Valle; mientras que la PN fue movilizada y sus efectivos trasladados a las diferentes poblaciones hondureñas ocupadas.

Hacia mediados de los años setentas, las unidades de la PN estaban desplegadas en las 30 poblaciones más importantes del territorio nacional y en 4 delegaciones fronterizas, integradas desde 8 agentes en las de menor relevancia, hasta 30 en las ciudades más importantes, con la lógica excepción de la ciudad capital, donde la demanda de seguridad pública requería de una presencia mayor. La GN cumplía sus funciones en las poblaciones menores y su unidad operativa “Puestos” se integraba con un máximo de 5 miembros. De igual forma, la PH cumplía su función en los “Resguardos”, normalmente en la periferia del territorio nacional, cuyo número de elementos era semejante al de la GN (López Nuila, 2014, pp. 63 y 64).

Entre 1962 y 1974, El Salvador recibió de los EUA \$2 millones en armas y equipo policial (Costa, 1999, p. 45), parte de un programa dirigido por la AID, en su momento considerado como uno de los programas más exitosos de alcance regional. En 1974 se cancelaría el programa AID-OPS por parte de los EUA debido a las denuncias de abusos cometidas por algunos de sus graduados en El Salvador. Como parte de este programa, la fuerza de seguridad pública recibió entrenamiento en técnicas de investigación



criminal, patrullaje, interrogatorios y contrainsurgencia; control de disturbios, uso de armas y desactivación de bombas; además se proveyeron armas, equipos de comunicaciones, vehículos y otros equipos.

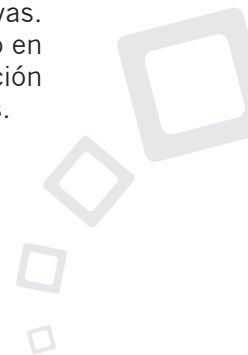
Entre 1977 y 1979 se creó la Sección de Operaciones Especiales (SEAT) como grupo de reacción de la PN para combatir contingencias ocasionadas a raíz de la lucha urbana contra los incipientes grupos subversivos que empezaban a proliferar y como apoyo para la unidad policial que cumplía las misiones de lucha antimotines.

Para finales de 1979, los efectivos de los CUSEP eran calculados en 3,000, cifra que se elevó a 9,500 en 1983 (Ibíd., p. 35). Con el inicio de la fracasada “Ofensiva Final”, el 10 de Enero de 1981, por parte de los grupos alzados en armas, agrupados en el FMLN (Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional), los CUSEP iniciaron un rápido crecimiento de sus efectivos. Además, se organizarían unidades puramente militares para cumplir las aumentadas misiones que el Ministerio de Defensa les asignaba.

En la GN se creó el 28 de diciembre de 1983 el “Batallón 15 de Septiembre”. Mientras que en la PH, el 26 de junio de 1983, el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas (EMCFA) ordenó la creación del batallón de Contrainsurgencia “Cuervo”. A finales de 1985, este se transformó en el Batallón de Infantería Antiterrorista (BIAT) “Libertadores”. Ese mismo año, la Dirección General de la PH que ya contaba con una unidad de combate para el área rural, creó otra para el área urbana: el Comando Especial Antiterrorista (CEAT). La PN creó una unidad especial de contra-subversión: el “Batallón Pantera”, que ocupó la base militar en la ciudad de Suchitoto en el departamento de Cuscatlán.

Durante la administración del Presidente José Napoleón Duarte, el 1 de junio de 1984, se volvió a crear el Vice-ministerio de Seguridad Pública, adscrito al Ministerio de Defensa y Seguridad Pública, según Decreto Ejecutivo N° 1 de esa misma fecha, con la función de dirigir las acciones de seguridad pública de la GN, PH y PN. Dentro de este marco, la GN funcionaba de nuevo con la misión original que le fue encomendada, que era la de Policía Rural.

En ese momento, el nuevo VMSP emprende una reorganización y redefinición de las funciones de la Seguridad Pública, (*Revista Seguridad Pública*, 5, Mayo-Junio 1985, p. 18-24) los CUSEP procedieron a la reubicación de sus unidades operativas y las fueron adecuando a sus funciones respectivas. La PH cubrió la periferia de todo el territorio de acuerdo a lo dispuesto en el código fiscal y normas aduanales. Se ocupó además, de la protección del patrimonio nacional y de la protección de los funcionarios públicos.



La PN continuó con su tradicional y principal función del mantenimiento de la ley y el orden público en las áreas urbanas, la seguridad del personal Diplomático y otras funciones que le eran propias. La GN como policía rural, combatiría la delincuencia en dicha área. Como parte de este esfuerzo, se dividieron los cursos de investigación criminal y fue creado el curso de investigación anti-terrorista y de contra-subversión.

A partir de junio de 1984, el nuevo VMSP, bajo la Dirección del Cnel. Reynaldo López Nuila, impulsaría un nuevo programa de profesionalización en los tres cuerpos de seguridad pública y para mayo de 1987, se habían concretado tres de sus grandes objetivos que paralelamente incidirían en la tecnificación y profesionalización de los organismos de investigaciones e inteligencia de dichos cuerpos de seguridad.

La Academia de Seguridad Pública, que funcionaba desde febrero de 1985 (graduó hasta su clausura en 1992, a 72 oficiales de seguridad pública que cursaban 1 año en la Escuela Militar y 3 años en la Academia); el Centro de Estudios Superiores y de Especialización de la Seguridad Pública (en el presupuesto de inversión del Estado para 1988); y el Instituto de Policía Científica, creado desde fines de 1986; en su conjunto, estos tres organismos conformarían lo que se dio en llamar el Complejo Educativo y Técnico-Científico de la Seguridad Pública.

El Instituto de Policía Científica reviste mayor importancia por cuanto sistematizaría la formación del personal técnico-científico y de investigadores en los tres cuerpos de seguridad pública, a partir de su rica experiencia acumulada a través de 16 años de lucha contra-subversión. Con su creación se pretendía atender de manera centralizada, los requerimientos de apoyo en la investigación técnica del delito.

Este esfuerzo por reorganizar los CUSEP, sería acompañado por la asistencia y ayuda estadounidense a través del Programa Internacional para el Adiestramiento en la Investigación Criminal (ICITAP: International Criminal Investigation and Training Assistance Program), el cual inició en 1986. La mayoría de sus alumnos provenían de la PN y con su ayuda se organizó una nueva unidad de investigaciones criminales, la Comisión de Investigaciones de Hechos Delictivos (CIHD), creada en 1985.

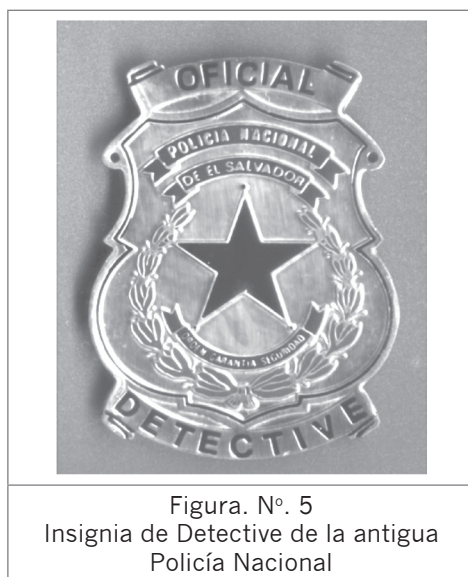
Para 1991, se estimaban en 16,500 efectivos los integrantes de los CUSEP (Costa et al, 1999, p. 34). Al firmarse los Acuerdos de Paz, el 16 de enero de 1992, en lo referente a la materia de Seguridad Pública, se acordó suprimir a la GN y PH, y sus efectivos fueron integrados al ejército. Esta disposición entró en vigencia el 2 de marzo del mismo año, y la nueva misión encomendada fue el resguardo de las fronteras patrias y servir de Policía Militar, bajo el nombre de una nueva unidad militar: "Brigada Especial de

Seguridad Militar”, según acuerdo N° 59 del Órgano Ejecutivo, de fecha 25 de junio de 1992.

También en esa fecha se derogó la ley orgánica, que databa del 25 de septiembre de 1934, de la Benemérita Guardia Nacional (nombre con que fue conocida) que cerró sus puertas el 30 de junio de 1992, finalizando una historia de más de 80 años de servicio. El 1 de marzo de 1992, la Policía de Hacienda fue disuelta; y el CEAT, pasó a formar parte del Comando de Fuerzas Especiales (CFE), creado con el objeto de reunir a las antiguas fuerzas élites de la Institución Armada.

Para noviembre de 1992, solo la PN había quedado funcionando como cuerpo de seguridad pública y varios elementos procedentes de la PH, GN, Regimiento de Caballería, Brigada de Artillería, de los BIRI Atlacatl y Belloso pasaron a engrosar el número de sus efectivos. Debido al auge delincencial en el período post-acuerdos de paz, se creó el 7 de julio de 1994, la Unidad Especial Contra la Delincuencia (UEC), con un número aproximado de 300 efectivos. La PN comenzó su proceso de desmovilización en marzo de 1993.

Después de 127 años de haber sido fundada, la PN, de raigambre militar, se desmovilizó con fecha 31 de diciembre de 1994, dejando el control de la seguridad interna de nuestro país en manos de la Policía Nacional Civil (PNC). De acuerdo con la orden general del Ministerio de la Defensa, todos los miembros de la PN causaron baja y los jefes y oficiales fueron nombrados en otros cargos en cumplimiento de los Acuerdos de Paz, firmados el 16 de enero de 1992 en Chapultepec, México por el gobierno y la ex-guerrilla.



3. Las unidades de inteligencia de los ex-cuerpos de seguridad (génesis, evolución y ocaso).

Las unidades de investigaciones o de inteligencia de los CUSEP, tenían como misión principal la generación de productos de inteligencia para contribuir a las investigaciones criminales y de inteligencia sobre las actividades de los movimientos insurgentes para la toma de decisiones del mando en la planificación de sus operaciones policiales y militares. Esto significó que debían estar en capacidad de proveer inteligencia en varios niveles para que la misma resultara útil.

Inteligencia Táctica: objetivos inmediatos que proveen oportunidades de acción directa. Se utiliza en el desarrollo de métodos para contrarrestar amenazas delictivas inmediatas. **Inteligencia Operacional:** constituye el segundo nivel de inteligencia criminal y es la creación de un producto de inteligencia que apoye a los comandantes de zona y directores regionales de operaciones en la planificación de acciones para la reducción de la delincuencia y el despliegue de recursos para lograr los objetivos operativos. Y la **Inteligencia Estratégica:** orientada a crear un conocimiento para ser usado en la toma de decisiones de la planificación a largo plazo y la asignación de los recursos necesarios.

En el ejercicio del mando se desarrollan cuatro funciones llamadas primarias porque siempre están presentes, las cuales son: personal, información, operaciones y logística. Para producir realmente un eficiente servicio es necesario tener una adecuada información; ella nos dirá, qué ha pasado anteriormente, cuáles son los focos delictivos, y cómo se han solucionado situaciones análogas anteriormente. La información es necesaria para el desarrollo efectivo de estas funciones.

Los sistemas de información policial se basaban al principio, más que todo en el cotejo de fichas a cargo de un archivero y progresivamente fueron introduciéndose en la investigación criminal los adelantos tecnológicos. Esto permitió que los CUSEP ampliaran cada vez el alcance del espectro social bajo su vigilancia y como era de esperarse, los gobernantes sacaron provecho de ello al organizar unidades para la vigilancia de sus opositores políticos.

Pese a las limitaciones logísticas, financieras, de personal, adiestramiento, etc., estas unidades lograron, hacia mediados del conflicto interno, desarrollar una efectiva corriente de inteligencia que en muchos casos, significó la realización de exitosas operaciones en contra de los movimientos insurgentes de la época.

En un principio, la PN fue el cuerpo de seguridad de mayor confianza para desarrollar estas actividades, pues contaba con personal especializado



idóneo para tal fin. Esta primacía se vio disminuida, hacia principios de los años sesenta, cuando la GN comenzó a desarrollar un sistema de información más eficiente y dotada de nuevas herramientas tecnológicas. Sin embargo, esta competencia por demostrar cuál de los CUSEP entregaba al gobierno la mejor y más veraz información ocasionó más efectos negativos que buenos resultados en el desarrollo de estas agencias.

Se pasará a describir el camino recorrido por estos organismos de inteligencia en los antiguos CUSEP, no sin altibajos pero firmes en la misión de organizar un sistema de inteligencia que se benefició mucho de la ayuda estadounidense con el plan “Alianza para el Progreso”, que la administración del Presidente Kennedy impulsó a principios de los sesenta en Centroamérica y luego con la ayuda del gobierno del Presidente Ronald Reagan en los años ochenta.

Como ya se dijo antes, la reforma realizada por el Sr. Vellutini en la Policía Reformada originó una nueva unidad llamada “Policía de Seguridad”, oficializada mediante acuerdo ejecutivo del ramo de Gobernación del 13 de marzo de 1913, y el 17 de junio, se crea el Departamento de Investigaciones.

Este cuerpo, recibió la función de dedicarse por completo a las investigaciones del crimen, robo, estafas, etc., y funcionó independiente de la Dirección de la Policía de Línea; prestó servicios tanto de día como de noche e inicialmente fue instalado frente a la casa de la Dirección General de la Policía, en el lugar que antes ocupó la Cochera Nacional.

Dicha unidad se organizó para el mantenimiento del orden público, proteger a las personas y a la propiedad, vigilar la moralidad pública y señalar a las autoridades competentes los abusos y elementos de corrupción que pudiesen ser factores de desorden y desmoralización en la sociedad. Creándose de ésta manera dos claras funciones para el cuerpo policial en general: una función preventiva a cargo de la PN (nombre con que se empezó a llamar a la antigua Policía Reformada) y una función investigativa-represiva a cargo de la Policía de Seguridad.

El 19 de octubre de 1914, el ramo de Gobernación acordó establecer un departamento de información anexo a la Dirección General de Policía para procurarle trabajo a quién lo necesitare. Constituyéndose en la práctica en el primer archivo de datos personales y laborales bajo control policial. En la referida oficina se consignaban, entre otros datos, nombres, domicilios, ocupación habitual de los solicitantes, así como sus antecedentes.

Este departamento se puede considerar como el nacimiento moderno de las labores de inteligencia en la PN y que serviría de ejemplo para crear y organizar similares unidades en los otros cuerpos de seguridad. Por ser



un experto francés a quien se le encargó esta tarea de investigación, se considera que desde esa época en el país, se utilizaron las modernas técnicas de investigación policial en uso en durante las primeras dos décadas del siglo XX.

Debido a la falta de acceso a los archivos de la FAES, no se puede decir con exactitud las técnicas de investigación policial que surgieron con la creación de esta nueva unidad, pero a tenor del desarrollo en Europa y América, se podrían enumerar las que posiblemente se introdujeron en el país.

En primer lugar, por su carácter pionero en la identificación del delincuente, se hace referencia a la huella dactilar o digital (utilizada en Argentina desde septiembre de 1891). A través de la dactiloscopia, que consiste en el estudio de los dibujos o crestas papilares que existen en las yemas de los dedos de las manos puestas al contacto con una superficie plana entintada, era posible la identificación física del individuo.

Otra técnica será la descripción física del individuo y los rasgos morfológicos o antropomorfos que le definen o caracterizan; la altura, peso, características de los hombros, espaldas, tórax; complexión: atlética, pícnica, o fibrosa; rasgos faciales: boca, nariz, orejas, tipo y color de ojos, barbilla, cabeza, clase y color de pelo, su falta o una calvicie parcial, son sus elementos fundamentales (Dirección General de la Guardia Nacional, 1964, pp. 293-318).

El interrogatorio del sospechoso o detenido, es una de las técnicas de investigación criminal más importante. El investigador debe ser una persona hábil e ingeniosa, experta en la materia, capaz de obtener datos primordiales que permitan confeccionar el cómo, la manera y el porqué del delito.

El reconocimiento del imputado o detenido, o su identificación fotográfica a través del álbum de fotos, es otra técnica para finalizar con éxito las pesquisas criminales. La conocida como rueda de reconocimiento de reos se realiza en presencia del testigo que va a señalar al sospechoso con el objeto de identificar sin ningún género de dudas al procesado como el autor del delito.

La pericia caligráfica es otra forma de reconocimiento e identificación del delincuente que utiliza la policía desde fines del siglo XIX. De esta técnica forense se ocupan los expertos en grafología, que vienen a certificar si las letras que aparecen escritas en el documento relacionado con el delito, se corresponden con las del acusado.

Otro método para la investigación criminal lo constituye la inspección ocular y la reconstrucción de los hechos. En el primer caso, se va directamente al lugar del delito y se hace una composición del cómo y la manera en que se produjeron los hechos; en el segundo, hablamos de un supuesto donde por lo general se cuenta con la confesión del acusado, y únicamente se acude al escenario del crimen para que proceda a dar detalles puntuales relacionados con el acto criminal.

A groso modo, se podría señalar que quizás, estas fueron las iniciales técnicas de investigación criminal desarrolladas por la nueva unidad de investigaciones policial.

En cuanto a la unidad de investigaciones llamada “Especial”, supuestamente introducida durante el gobierno del Gral. Hernández Martínez, en la PN, se le dio la tarea de la vigilancia de los opositores políticos al régimen. En 1953, bajo la Dirección del Cnel. Rodríguez Quintanilla se da la separación de las secciones de investigación criminal (antigua Policía de Seguridad) y la de investigaciones especiales.

Entre 1949 y 1953, el Director General de la Guardia Nacional, Tcnel. José María López Ayala, organizó y creó la Sección de Información (inteligencia) que vendría a completar y mejorar la coordinación del cuerpo en el combate a los delitos en el área rural. En julio de 1967-1970, bajo la Dirección General de la GN, el Gral. José Alberto Medrano, se dio un total apoyo al servicio de inteligencia, dotándolo con personal especializado, equipo especial, de comunicaciones, otro material indispensable y se construyeron redes de información altamente calificadas.

Además, organizó la Organización Democrática Nacionalista (ORDEN) que contaba con decenas de miles de miembros y funcionaba en el área rural subordinada a la GN, era una valiosa fuente de información sobre las actividades de los opositores y de las organizaciones vinculadas a los grupos armados.

Hacia finales de los años sesenta y principios de los setenta, la Sección de Investigaciones Criminales (SIC) y la Sección de Investigaciones Especiales (SIE) de la PN, eran las unidades que básicamente conducían las investigaciones de las actividades delictivas y conformaban la parte operativa del Departamento de Información/Inteligencia de la PN (unidades similares se constituyeron en los dos cuerpos policiales restantes).

Estas unidades eran auxiliadas por secciones técnicas, las que en su conjunto se habían centralizado en un Laboratorio de Criminalística (PN y GN), y todas dependían de la Dirección General de Investigaciones. El laboratorio de criminalística (en el caso de la PN) estaba conformado por

secciones especializadas, las cuales eran: sección balística forense, sección química y física, sección investigaciones documentales, sección contabilidad, sección mecánica forense, sección fotografía forense, sección dibujo y planimetría, según lo describe el texto de estudio de la Escuela de la Policía Nacional de 1981.

Existían otras dos secciones que trabajaban conjuntamente con el laboratorio de criminalística pero sin depender de éste: sección huellas y médicos criminalistas.

Figura Núm. 6
Organismos de Investigaciones en la PN.



Fuente: Texto de Estudio de la Escuela de la Policía Nacional, 1981, Título V, Capítulo II Criminalística.

El laboratorio de criminalística era apoyado por los asesores estadounidenses asignados a la PN, en él trabajaban los 26 técnicos de la sección técnica, organizada por los archivadores dactiloscópicos, una secadora automática de fotografía, un gabinete de comparación dactiloscópica, un



gabinete de comparación balística y una mesa de laboratorio químico. La sección de detectives contaba ya con 62 elementos, entre los que se encontraban dos mujeres detectives.

Entre 1972 y 1974, el consorcio IBM llevó a cabo un seminario en la PN sobre sistemas de archivo y microfilm, y entre 1977 y 1979 se adquirió un sistema de microfilmación valorado en ₡86,960 colones para la reclasificación del sistema de archivo y huellas digitales, historial del personal del cuerpo en situación de retiro e historiales delincuenciales.

De 1980 y 1984, todo el personal del Departamento de Investigaciones de la PN sería becado a Venezuela, a recibir el curso de complementación de detectives y técnico judicial. En el marco de este esfuerzo se inauguran, el 4 de noviembre de 1982, las modernas instalaciones del Centro Técnico de Instrucción Policial (CETIPOL) en la ciudad de Nueva San Salvador (Santa Tecla)

Las tres unidades especiales de investigaciones de delitos fueron organizadas, para descifrar la estructura de los grupos alzados en armas y, alimentar el sistema de inteligencia que comprendía a la nueva agencia ANSESAL (desde 1963) y la inteligencia militar conducida por el Estado Mayor General de la FA (luego llamado EMCFA).

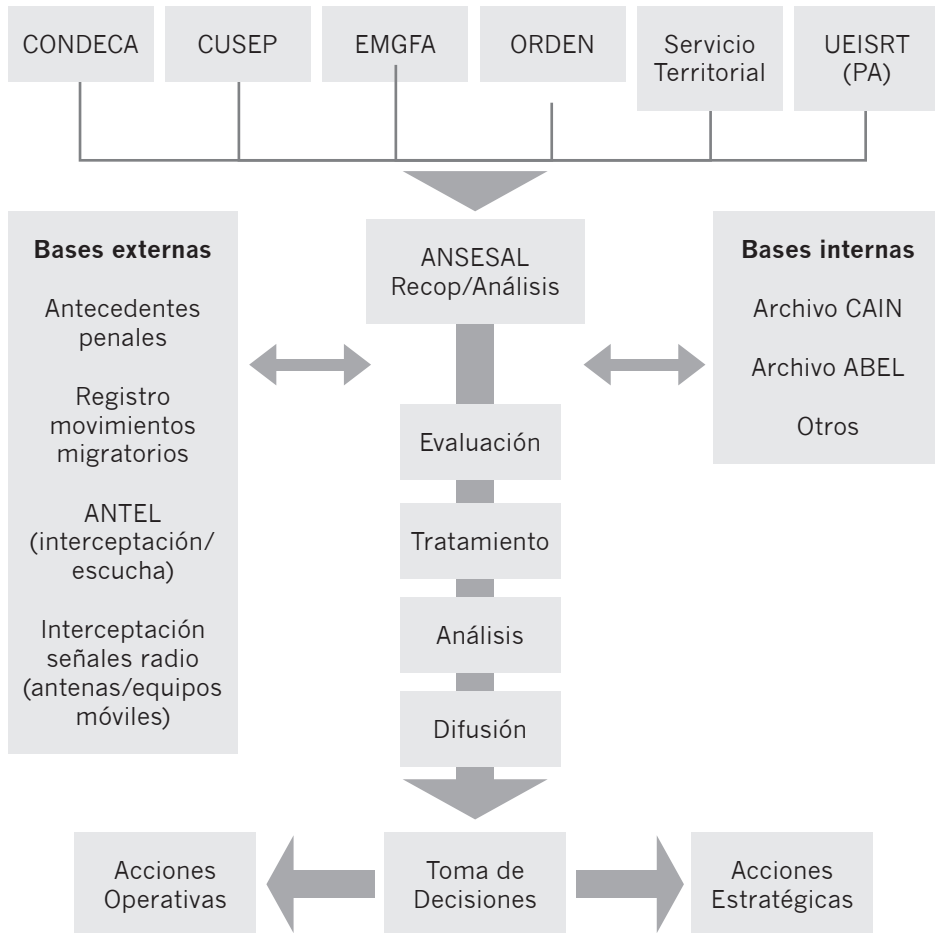
Para 1981, la unidad de la GN contemplaba sub-secciones de archivo, interrogatorio y seguimiento, y oficina de caso y calle. Sus actividades estaban enfocadas más que todo a la recopilación de datos de personas y manejo de agentes.

Entre 1984 y 1988, fueron creadas las unidades de contrainteligencia (CI), las cuales formaban parte del sistema de inteligencia, orientadas a contrarrestar la vulnerabilidad del SI que el adversario pudiera aprovechar, las CI abarcaban casi exclusivamente la seguridad militar (seguridad física, de documentos, de personal, de comunicaciones y de operaciones). La GN, además, tenía grupos de: fuentes humanas, técnicos en explosivos y policía militar creados en 1989.

La contrainteligencia (no existía como sub-sección independiente) en la GN se limitaba a proporcionar algunas medidas de protección personal y algunos análisis superficiales. Contaba con los recursos humanos suficientes pero orientados a los delitos comunes. Entre los recursos materiales disponían de: cámaras, vehículos, grabadoras, etc. Recursos tecnológicos y financieros casi no habían. La CI fue creada en este cuerpo en 1985. Comenzó con 6 hombres, llegando a tener un total de 20-25 efectivos para el final del conflicto.



Figura Núm. 7
Flujo de Información ANSESAL 1963-1979



JULIO - DICIEMBRE 2015 • REVISTA POLICÍA Y SEGURIDAD PÚBLICA

Fuente: elaboración propia.

El desempeño de las CI fue deficiente de 1985 a 1987; de 1987-88 en adelante mejoró debido al adiestramiento proporcionado por asesores venezolanos y estadounidenses, y el desarrollo de cursos en la Escuela Nacional de Inteligencia (ESNACIN) de la FAES para personal de los CUSEP. En general se dio más importancia a la inteligencia que a las CI. En la PN y PH, éstas se organizaron hasta 1986. Su existencia siempre estuvo en segundo plano, y no se tomaban en cuenta sus recomendaciones.

El primer procedimiento operativo normal en estas agencias de inteligencia fue establecido hasta 1984, el cual posteriormente se legalizó de acuerdo



a los postulados de la Cruz Roja Internacional y los Derechos Humanos; se estableció el término de inquirir (detención para investigar) en 72 horas; durante el cual no se permitían llamadas telefónicas a los detenidos. Los interrogadores no tenían preparación técnica y usaban medios rústicos para el desarrollo de su trabajo.

En cuanto a la PH, solo se tenían dos secciones: criminales (en parejas) y especiales (en vehículos). Se contaba con 16 efectivos (comandantes, inspectores y agentes), sus recursos materiales consistían en un vehículo y una máquina de escribir. Los recursos financieros eran limitados, pero se disponía de algún apoyo. Existían pocos manuales y material de referencia.

Mientras que en la PN se tenía en funcionamiento el Centro de Análisis de Información Nacional (CAIN) formado por tres secciones: secretaría, interrogadores, y choque e investigaciones que coordinaban sus esfuerzos con la Sección de Investigaciones Criminales (SIC) y la Sección de Investigaciones Especial (SIE), contaba con 40 efectivos, 2 vehículos y apoyo financiero. Disponía de pocos manuales y había censura sobre el material subversivo. Ya se habían ampliado la SIE, que, en el momento más álgido de la década de los ochenta, llegaría a alcanzar más de 60 miembros, mientras que la SIC llegó a los 90 efectivos.

En los CUSEP, comparativamente, había más personal de inteligencia que en las unidades de combate, pero gran parte de su esfuerzo estaba orientado contra la delincuencia común. Tradicionalmente estos cuerpos tenían sus redes de informantes y agentes que permitían tener regular conocimiento del enemigo, pero generalmente eran informes o informaciones y no inteligencia (información procesada). Los recursos materiales, tecnológicos y financieros eran mínimos.

La principal herramienta de las unidades de investigaciones eran los archivos que a medida que pasaba el tiempo se volvieron más extensos y voluminosos. En la GN se usaba el sistema de archivo normal, año con año pasaban información al archivo general. Tenían computadora pero todavía no la habían alimentado con información. En la PH y PN tenían archivo normal y computadora, pero en la PN existía el problema del alto volumen de información y cambios de personal que provocó la llegada de elementos faltos de responsabilidad.

No se hacía uso el sistema de microfilmado. La ventaja del uso del archivo computarizado fue la rapidez y seguridad en el acceso, mientras que su desventaja fueron los problemas técnicos como la presencia de virus y fallas en la energía eléctrica, la falta de personal especializado y la necesidad de la presencia constante del operador.



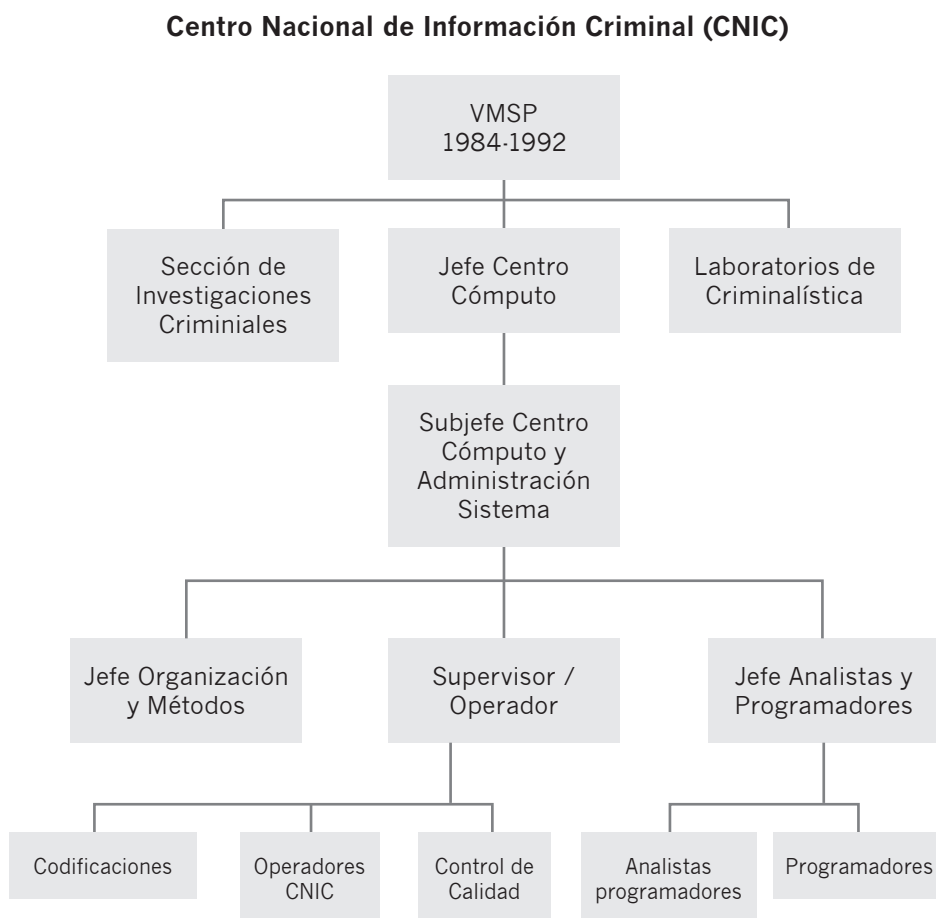
Entre el 15 de octubre de 1979 hasta 1985, la reorientación de las funciones de las instituciones de policía fue el fruto del esfuerzo individual de cada cuerpo policial y es hasta junio de 1984, que son centralizadas por el nuevo VMSP. Siendo el principal problema detectado hasta entonces, el aumento de efectivos en 200% (Vice-ministerio de Seguridad Pública, 1985, pp. 3 y 4) sin que los medios materiales se hubiesen incrementado en igual medida.

Como consecuencia, la atención de áreas prioritarias era urgente ante el incremento de las actividades urbanas de los grupos guerrilleros, sobre todo en la ciudad capital. Las áreas de actividad eran adiestramiento profesional, transporte urbano y rural, comunicaciones policiales, armamento propio, adecuado y moderno, equipo complementario propio de la función policial y laboratorios técnico-forenses, y helicópteros para la vigilancia urbana y de apoyo (Ibíd.).

También se le dio especial atención a la sistematización de la información. En la PN se organizó e implementó el Centro Nacional de Información Criminal (CNIC) con un sistema central basado en el sistema de computador Wang VS-100 (el sistema operativo VS se introduciría en 1977) y sus respectivas terminales, que recogerían toda la información del archivo de delincuentes, armas, vehículos y licencias para conducir motocicletas, automóviles y vehículos pesados de transporte.

Hacia mayo de 1987, el VMSP presentó el más ambicioso proyecto de reforma en los CUSEP realizado hasta ese momento, y que comprendería toda una reorganización y equipamiento de las unidades de investigación, homogenizando su organización y profesionalización, así como la modernización del CNIC que sistematizaría la información obtenida, tanto en el ámbito de la delincuencia común, como en el de la actividad contrainsurgente.

Figura 8
Organigrama del CNIC 1984-1992



Fuente: Exposición de Motivos para la reorganización del VMSP, de sus unidades operativas y administrativas, y organigramas respectivos, mayo de 1987.

Toda organización busca, generalmente, ordenar las jerarquías, lo mismo que las diversas actividades y las funciones afines, con el propósito único de obtener resultados concretos y objetivos específicos con el menor esfuerzo y la mayor eficacia; por lo tanto, cada institución debe adoptar su propio y conveniente esquema a los fines que pretende alcanzar o servir, de tal manera que no hay un esquema único ni rígido que pueda adaptarse a todos, por el contrario, lo que debe haber es un esquema básico que ofrezca una plataforma a los fundamentos de relaciones de mando y funciones, pero que tienda a satisfacer un resultado definido y esperado para esa unidad de trabajo.

Como consecuencia de lo anterior, los CUSEP requirieron una nueva organización que facilitara las funciones de mando, dirección y control de una fuerza que a ese momento comprendía ya 80 jefes, 480 oficiales, 12,699 de tropa y 2,433 administrativos (Ibíd., 1987, p. 13). Debiendo subsanarse las deficiencias hasta entonces mencionadas, sobre todo en rubros importantes como su capacidad de protección y respuesta, la flexibilidad en su estructura organizacional y la suficiencia de sus medios materiales para que el trabajo policial pudiese cumplirse de la mejor manera y con el menor riesgo.

Estas reformas contemplaban también la atención prioritaria de ciertas actividades consideradas estratégicas para los CUSEP, ellas eran (Ibíd. pp. 26 y 27):

a) Las actividades de inteligencia:

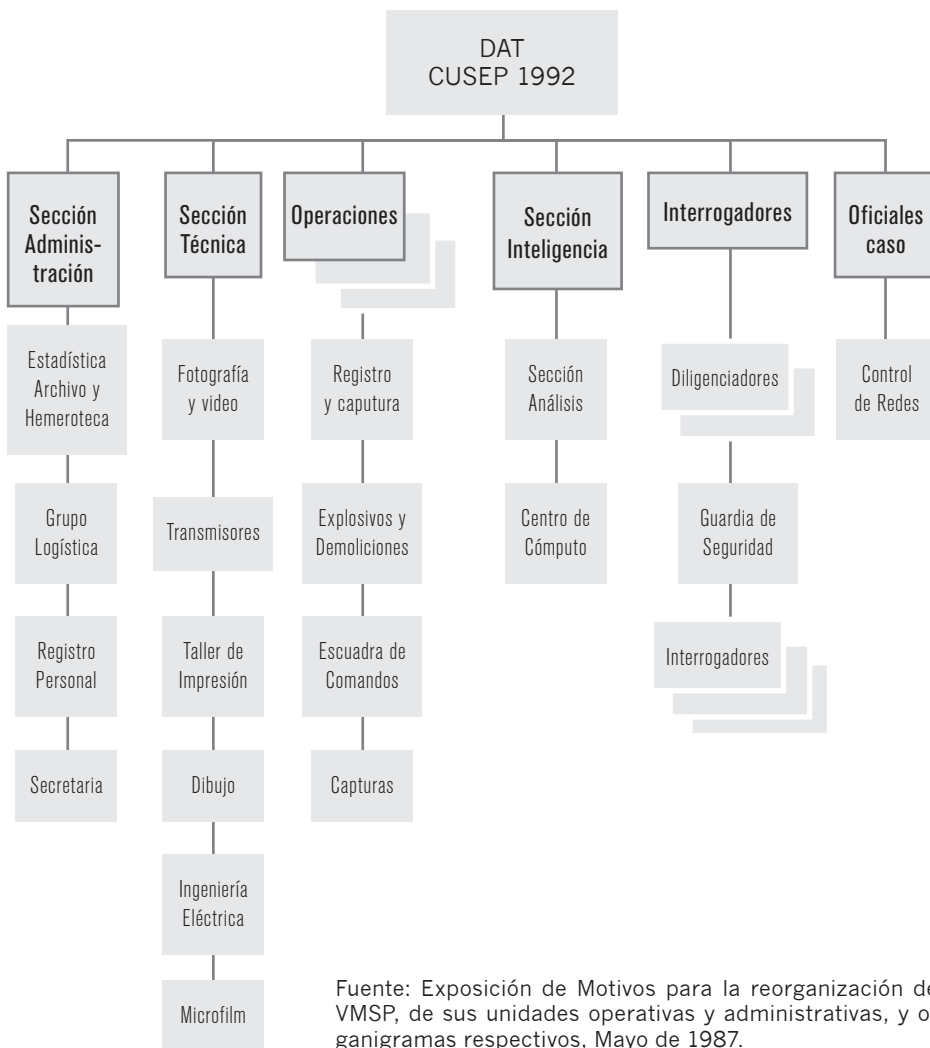
1. Creación y desarrollo de una red de información en el sector de responsabilidad, orientada a la actividad subversiva-terrorista, y de delincuencia común.
2. Búsqueda y recolección de información a través de unidades operativas de los CUSEP durante los patrullajes y con elementos de la sección de inteligencia.
3. Coordinar con las unidades militares en casos especiales, el interrogatorio de subversivos-terroristas capturados y presentados, y de aquellas personas sospechosas de colaborar con ellos, así como el de los desplazados. También, debía recoger la información del personal escapado, evadido o devuelto.
4. Coordinar con las unidades militares todas las actividades de búsqueda de información.
5. Manejo del personal capturado, presentado y reincorporado por las unidades militares y la instrucción en su caso, de las diligencias en el término de la ley para su consignación a los tribunales competentes y/o puesta en libertad.
6. Interpretación y divulgación de inteligencia.
7. Colaborar en el funcionamiento del centro de análisis conjunto dentro de su respectiva jurisdicción.

b) Contrainteligencia:

1. Seguridad Militar
2. Seguridad Civil
3. Censura
4. Operaciones Especiales y Técnicas

Sin embargo, el plan encontró mucha resistencia por parte de algunos jefes militares cuya mentalidad era muy conservadora y que recelaban que los CUSEP pudiesen salirse de su esfera de mando y control. La confrontación se saldó con el retiro del VMSP, y con él se fue el entusiasmo y la visión de cambio que se había impulsado desde junio de 1984, según el Cnel. López Nuila. No se sabe con exactitud, que parte de estos planes fueron retomados por las nuevas autoridades y en qué medida fueron adoptados y desarrollados hasta 1992, cuando se firman los Acuerdos de Paz.

Figura N.º 9
El DAT de un Cuerpo de Seguridad Pública



A la CIHD se le da mayor apoyo para su tecnificación, financiamiento y material. Sin embargo, esta unidad no sustituyó a las anteriores y tenía como misión principal investigar aquellos crímenes de gran impacto social y político. La CIHD tendría bajo su mando la Unidad Ejecutiva de Investigaciones, de la cual dependían la Unidad Especial de Investigaciones y la Unidad Técnica Forense (al mando de dos coroneles del ejército).

En 1990 se crearía la Unidad Ejecutiva Anti-narcotráfico, a cargo de un Mayor de la FAES. Ambas unidades serían incorporadas a finales de 1993 a la nueva PNC y darían origen a las nuevas División de Investigación Criminal (DIC) y División Antinarcóticos (DAN).

A groso modo y como conclusión se podría afirmar que las necesidades del conflicto interno determinaron y condicionaron el crecimiento de las unidades de inteligencia en áreas como la estructura organizativa, capacidad de recursos humanos, y materiales (tecnológicos y financieros). Así también, en los CUSEP, la complejidad en la organización del enemigo hizo que los organismos de inteligencia crecieran y se hicieran más profesionales y dieran paso a la creación de unidades completamente nuevas como las CI. Así mismo, la mentalidad de algunos Jefes y el apoyo internacional fueron factores decisivos en su crecimiento, aprendiendo de sus errores y aciertos, y superar la resistencia al cambio.

4. Sistemas de trabajo: análisis de misiones y funciones

Lo primero a definir para establecer un sistema de trabajo basado en la información es determinar los pasos lógicos seguidos para la obtención de la misma que los CUSEP salvadoreños establecieron como norma organizativa y de función para cumplir su cometido. Aunque en diversos momentos, este sistema se fue puliendo y compartiendo a medida que las fuentes estadounidenses y sudamericanas entraban en contacto con los especialistas para la enseñanza en la aplicación práctica de la obtención de información por las unidades especializadas, ahora conocidas como secciones de inteligencia.

En 1962, el Presidente de Estados Unidos, John F. Kennedy reúne a los Presidentes de Centro América en Costa Rica (Santos, 2008, p. 36), y plantea toda una nueva forma de encarar la subversión en el Continente a través de “la Alianza para el Progreso”. EUA garantizaría la seguridad externa, las Fuerzas Armadas Nacionales debían hacerse cargo de combatir el comunismo. Un resultado específico de este programa sería la creación de agencias de inteligencia en Centroamérica, en el caso de El Salvador, se crearía la ANSESAL. Creada por orden ejecutiva en Mayo de 1963, siendo su primer Director el Gral. José Alberto Medrano. Hacia finales de los sesentas llegaría a contar con 17 efectivos entre oficiales y analistas.



Desde 1962, este plan de los EUA, proporcionaría las herramientas necesarias para organizar un sistema de inteligencia cuyo principal destinatario fueron los CUSEP. Esto se debió en gran parte, a que por aquellas fechas, el personal de sus secciones de información, eran los especialistas más capacitados para recibir la nueva formación doctrinaria y los nuevos equipos de vigilancia. Además, se construyó paralelamente un sistema de intercomunicaciones regional que permitiera a estos organismos nacionales, compartir información sobre aquellos opositores políticos a los gobiernos establecidos en la región.

Reunir la información, procesarla y distribuirla a quién la necesite fue la actividad principal de estas agencias. Se tratará de describir este proceso en las unidades de investigación de los CUSEP. Lo primero es la reunión de la información, cuya principal fuente de información siempre ha sido la humana, ya sea de fuentes amigas, informantes o la obtenida en los interrogatorios.

En el caso de estos últimos, éstos se conducían por lo general en oficinas o celdas “especiales”, revestidas con algún tipo de material aislante de sonidos en los cuarteles generales de cada cuerpo. En este cuarto de interrogación, el sujeto era colocado en una silla donde sus movimientos y expresiones corporales pudiesen ser observadas por el (los) interrogadores y sus declaraciones pudiesen grabarse en cintas magnetofónicas o tomar notas estenográficas (taquigrafía).

Los aparatos de grabación, espejos de doble vía y equipos similares debían ser colocados de tal manera que aparentaran ser muebles normales, o se debían ocultar de la vista. En la habitación de los interrogatorios no debían encontrarse teléfonos, ventanas, cuadros, tenían alfombra y una sola puerta.

El interrogatorio (*Revista de la Guardia Nacional*, 59, pp. 3-13) no estaba restringido en el tiempo, excepto que no debía prolongarse, y estar bajo tales condiciones que pudiera producir una compulsión; se consideraba que una indagatoria durante varias horas sin comida, sin dormir o bajo luces deslumbrantes producía tal compulsión, como para invalidar la confesión. El sospechoso podía ser interrogado por bastante rato en un intento de quebrantar su resistencia, o podía ser interrogado por periodos cortos diariamente con el objeto de comprobar la consistencia de su información.

El interrogador debía siempre considerar la condición física de la persona interrogada y su estabilidad emocional. Una vez que el sospechoso había comenzado a revelar información pertinente, la interrogación no debía ser interrumpida.



Luego se agregaría a la obtención de esta información, la obtenida por fuentes electrónicas, reconocimiento aéreo, interceptación de señales, fotografía aérea, escuchas telefónicas, etcétera.

Una vez reunida la información, se “**evalúa**” según la fiabilidad de la fuente así como la pertinencia y validez de su contenido antes de ser divulgada y después archivada. Por lo general la información que las propias redes de informantes van proveyendo en el tiempo, demuestran o no su fiabilidad y en base a ellas se califica tal condición en el informante. Esto sirvió de mucha ayuda a la hora de asignar un “valor” a la información provista. Mucha de la información obtenida, a veces no era pertinente con el tipo de información buscada o su pertinencia ya era irrelevante, pero podía servir como caso de estudio.

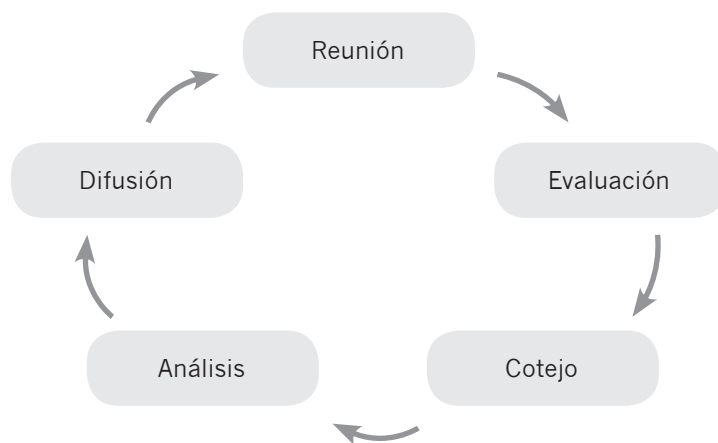
A medida que el conflicto interno avanzó en su desarrollo y sofisticación, los CUSEP dispusieron de aparatos tecnológicos más complejos y sus operadores debieron confiar en sus capacidades y experiencia para obtener fiabilidad en el sistema de inteligencia. La confianza dependía del nivel del equipo utilizado y el grado de experticia alcanzado por el operador de ese equipo.

Una vez depurada y clasificada la información pasa a ser “**cotejada**”. Es decir que la información ya clasificada se comparaba con otros archivos (los archivos de ANSESAL, o el Departamento II de Información de la FAES por ejemplo). En ciertas circunstancias y si la situación no era muy apremiante, este cotejo podía darse entre países, como de hecho sucedió en Centroamérica al aprovecharse el Consejo de Defensa Centroamericano (CONDECA) y el Consejo Permanente de Cooperación de Defensa en Centroamérica (COPECODECA).

Luego, los **analistas** examinaban la información en su contexto, extraían conclusiones sobre su significado y preparaban informes, notas y otros documentos pertinentes. Estos son lo que conocemos ahora como los famosos “Análisis de Inteligencia” que podían ser coyunturales, tácticos o estratégicos.

Los resultados o productos de este proceso se distribuyen o “**difunden**” entre quienes necesitan conocerlos, mayormente los jefes de cuerpos directores de inteligencia y departamentos de operaciones. Este es el último paso del ciclo de inteligencia (en realidad es un ciclo interminable que continua retroalimentándose), y debe involucrar solo al personal estrictamente necesario para conocerla, ya que mientras más personas tengan acceso a ella, más posibilidades de filtración de la misma habrá.

Figura N°. 10
Ciclo de la Inteligencia



Fuente: Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito, Sistemas Policiales de Información e Inteligencia, Nueva York, 2010, pág. 2.

Este modelo de inteligencia sería desarrollado a través del tiempo, se fue estructurando a medida que la influencia extranjera tomaba contacto con la realidad salvadoreña a través de los oficiales locales que estudiaban en centros de enseñanza extranjeros o a través de misiones que fueron contratadas o establecidas para dar este tipo de apoyo formativo. Así, desde la escuela francesa, se pasó por la escuela estadounidense, la chilena, la argentina, la venezolana y la uruguaya principalmente.

El sistema de inteligencia fue el resultado de todas estas influencias, pero sin haber sido sistematizadas u ordenadas en una organización formal de inteligencia, era más bien de tipo “Empírico”. Este modelo estaba basado en 3 niveles uniformes que comprendió a los 3 CUSEP. **Un nivel Central** que primeramente fue desarrollado por las Direcciones Generales de cada cuerpo de seguridad, luego por ANSESAL, después por el EMGFA y luego por el VMSP.

Un nivel regional, que comprendía las comandancias o compañías de cada cuerpo policial en todo el territorio de la República, que por lo general contaba con pequeñas secciones de detectives y diligenciadores; y un **nivel local** formado por la colocación de unidades de vigilancia en puntos clave del territorio o instituciones estratégicas (ANTEL) que proveían inteligencia focalizada pero de suma importancia. Todo modelo de inteligencia debe ser correspondiente a lo que demanda la realidad en su contexto y lo que demandan los tomadores de decisiones, el caso salvadoreño no fue la excepción.

La inteligencia oportuna y susceptible de dar pie para la acción fue esencial para lograr golpear con éxito algunas de las estructuras clandestinas de la guerrilla; así en 1981, se desarticuló una red de abastecimiento y transporte de armas que utilizaba una compañía de taxis aéreos “Urgente S.A. de C.V.” (Documento especial de la Prensa Gráfica, 17 de marzo de 1981), que operaba en el interior del país desde el aeropuerto de Ilopango (“oportuna” significa que llega a manos del investigador a tiempo y “susceptible de dar pie para la acción” significa que por su nivel de detalle y fiabilidad permite pasar a la acción).

Durante el conflicto interno, las unidades operacionales de los CUSEP, planificaban y desarrollaban sus operaciones a partir de estos informes de inteligencia. Al compartir esta información con el Ejército, se desarrollaron operaciones conjuntas y de defensa de instalaciones claves en todo el territorio nacional. No debe olvidarse que los requerimientos de inteligencia están determinados por la misión que cada cuerpo policial y militar tiene.

Cuando a principios de los años setenta, hicieron su aparición los grupos subversivos en el país, las unidades de inteligencia de los CUSEP recibieron la misión de combatirlos. El incremento de las acciones militares urbanas por estos grupos (que luego se convirtieron en movimientos guerrilleros) significó un desafío para los CUSEP que ocasionó una fuerte rivalidad entre ellos y que no permitió, en ese momento, que los mismos compartieran oportunamente la información que obtenían.

Esto significó que en muchos casos, no se pudiera obtener la iniciativa estratégica necesaria para desarticular estos grupos y, durante 1972-1980, las operaciones ofensivas fueron escasas y las defensivas fueron la norma. La serie de atentados dinamiteros, el robo a bancos y el secuestro de industriales y extranjeros fue casi imparable. Aunque algunas células guerrilleras fueron golpeadas y otras capturadas, su compartimentación les permitió seguir operando sin verse muy afectados por estas pérdidas.

De los tres cuerpos de seguridad, la unidad bautizada “Especial” en la PN fue la que llevó el peso del combate contra estas organizaciones clandestinas y fue por mucho, la mejor organizada y cualificada. Sin embargo, algunas enseñanzas que sus homólogos del ejército practicaban, a partir de la doctrina estadounidense, nunca lograron ser aceptadas plenamente en los organismos de inteligencia de los CUSEP, que siempre confiaron en sus propios métodos basados en su larga experiencia.

Otra de las misiones fundamentales de la inteligencia era la contrainteligencia (CI). Durante el conflicto, la CI fue uno de los rubros más descuidados y menos desarrollados; aún la asesoría extranjera no le brindó el apoyo requerido, le interesaban más las secciones que producían inteli-



gencia. La CI practicada en los cuerpos militares (incluyendo los CUSEP) abarcaba un campo de acción muy reducido, limitándose en general a la seguridad militar (seguridad de personal, comunicaciones, documentos, operaciones y seguridad física). Se descuidaron u omitieron los aspectos de investigaciones, operaciones, recolección y análisis. Los CUSEP, en general, carecieron de las estructuras de CI para cumplir con las misiones que le correspondían en este campo.

En la GN fue hasta 1985 que se creó una estructura de CI comandada por un oficial; en la PH se creó en 1987, pero también quedó en un segundo plano. Sin embargo se lograron anticipar dos actividades del enemigo, pero los mandos de las unidades operativas hicieron caso omiso y no ejercieron un control estricto.

En la PN, la CI se creó en 1987 pero tampoco se le dio mucha importancia. Había tres anillos de seguridad y fuentes que alertaban por teléfono y se dieron capturas de merodeadores. Pero sus sedes regionales fueron golpeadas por el enemigo en repetidas ocasiones. A principios de la guerra, en 1981, la PN sufrió un atentado con explosivos en su sede en San Salvador por uno de sus miembros que era agente “infiltrado” del enemigo, dañando severamente dos vehículos blindados. Fue durante toda la guerra, el mayor fracaso de la CI en la PN.

La inteligencia obtenida por los CUSEP y otras agencias similares fueron de gran utilidad en la tarea de encauzar y asignar prioridades a los recursos destinados a la prevención, reducción y detección de todas las formas de acción militar y política de los grupos insurgentes, mediante la detección y análisis de tendencias, modus operandi, “focos de problemas”, capacidades, desarrollo de su fuerza militar, etc., a nivel tanto nacional como transnacional.

La inteligencia constituyó un elemento esencial para proporcionar dirección estratégica y determinar el despliegue de personal y equipos para todas las formas de actividad policial: táctica, operativa y estratégica, incluidos los grupos de operaciones especiales policiales y del ejército, como también en el desenvolvimiento diario de los agentes policiales. Las funciones de estos cuerpos especializados dependían de la misión que se les asignaba, así, cada agencia policial construyó su propio sistema empírico, según la experiencia y atención proporcionado por sus cuadros y el apoyo o no de sus directores generales.

Aunque la eficacia de estas agencias varió con el tiempo y de cuerpo policial a otro, se podría establecer que de manera general, se desempeñaron bien a lo largo de sus 42 últimos años, cuando el influjo de la ayuda extranjera y la especialización de sus cuadros tomó un verdadero auge y los



gobiernos y autoridades policiales y militares de cada época reconocieron, en alguna medida, su importancia. Pero sin duda, sería en los últimos 20 años de su existencia, en la que lograrían mayores laureles, no sin ser objeto de señalamientos de abusos y violaciones a los Derechos Humanos.

5. Análisis de desempeño y rendimiento en contextos complejos de seguridad.

Entre 1965 y 1975, los CUSEP dieron mayor impulso a la profesionalización de sus agentes de inteligencia; sin embargo, los nuevos equipos y la nueva instrucción provista por los estadounidenses comenzaron a ser desviada a otras misiones y otros requerimientos establecidos por los gobiernos de la época. Éste sería un mal que aquejó a los cuerpos policiales casi desde su nacimiento y solo se erradicó por completo, cuando fueron desmovilizados al final del conflicto interno.

Durante el desarrollo del levantamiento campesino en enero de 1932; el periodo de la Segunda Guerra Mundial, de 1939-1945; la implementación del Plan "Alianza para el Progreso, 1960-1980; y el conflicto interno, 1972-1992, las agencias de inteligencia de los CUSEP tuvieron que desarrollar y operar en un contexto de seguridad interna complejo y hasta cierto punto desconocido a sus prácticas hasta ese momento desarrolladas. La inclusión del país en la Guerra Fría y el desarrollo de los movimientos insurgentes plantearían un serio desafío, no solo a la misión principal de los CUSEP, como era el orden interno, sino a la propia sobrevivencia del Estado republicano.

Por eso es importante examinar el desarrollo de estas agencias en esos contextos (centrado en el último periodo de 20 años 1972-1992), máxime que ahora la PNC ha sido señalada públicamente por las sospechas de utilizar inadecuadamente a sus agencias de inteligencia; según Bogran, en la actualidad, hasta el 50% de percepción en la PNC identifica un uso desnaturalizado de la inteligencia policial (2014), para el desprestigio personal de algunos de sus cuadros o con señalamientos de filtración de información sensible con fines políticos. Por ello es necesario volver en el tiempo y examinar estos comportamientos para sacar las conclusiones pertinentes y no dejar que la nueva PNC caiga en los mismos errores del pasado.

Se podría afirmar que hacia mediados de los años setenta, las CI de los CUSEP estaban organizadas y sub-divididas en dos ramas, una para la investigación criminal de hechos delictivos, transgresión a las leyes, etc.; y otra que investigaba casos especiales, que a su vez se subdividía en una dedicada a la investigación eminentemente política y otra a la investigación de actividades de los alzados en armas. Sin embargo, en la práctica, los agentes que integraban estas unidades, a tenor de las directrices emanadas desde el gobierno, fueron tergiversando los conceptos tradicionales



de estas actividades y deformaron la propia percepción de su trabajo.

La investigación política estaba referida a los opositores políticos del gobierno y la dedicada al problema de la insurgencia era entendida generalizando el concepto de subversión=comunismo. El sistema clásico de la investigación policial estaba basado (aún lo está) en la captura del denunciado y mediante el interrogatorio e investigación correspondiente, llegar a probar o no la culpabilidad o responsabilidad criminal del denunciado.

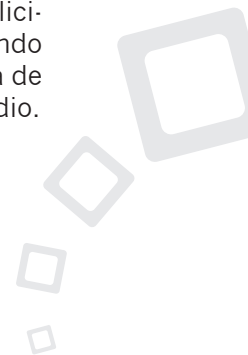
A principios de los años setenta, se condujo un estudio (encuesta) (Cotto, 1973) sobre las capacidades, competencias, aciertos y desaciertos de las unidades de investigaciones de los CUSEP. El estudio se hizo sobre una muestra de 84 miembros de las secciones de investigaciones de estos cuerpos policiales. Algunas de las conclusiones obtenidas son muy reveladoras y nos indican el porqué de los fracasos iniciales al combatir a los movimientos insurgentes en el país.

El propósito principal de la encuesta era el desarrollar mejores políticas de enseñanza en los distintos cursos de formación, en lo que a los procedimientos de las operaciones de inteligencia policial y militar se refería.

Como aciertos, hasta ese momento, se podrían señalar, la existencia de unidades de investigaciones en los 3 CUSEP; el envío de personal a la Academia Interamericana de Policía con sede en Washington, EUA. La mayoría de los cuales se especializó en investigación policial, y la organización de archivos eficientes sobre cada persona que por "X" circunstancias se le llevaba el record delincencial o subversivo.

Como desaciertos se tendrían que la búsqueda de información estaba referida exclusivamente a la investigación criminal, y en consecuencia no se hacía nada por obtener información sobre las capacidades militares de los grupos insurgentes, o la obtención de información estratégica de los países extranjeros en el área que les apoyaban. Los CUSEP en sus operaciones no coordinaban en ningún caso su esfuerzo de búsqueda, razón por la cual existió duplicidad de esfuerzos y se dio el caso, con mucha frecuencia, que en un mismo problema habían intervenido los 3 cuerpos de seguridad en su investigación.

El EMGFA, a quien correspondía aprobar, ordenar la ejecución y fiscalizar el plan de búsqueda de información, nunca coordinó con los distintos cuerpos de seguridad. Existía una constante competencia entre los Directores de los CUSEP por ver quién entregaba primero la información solicitada por el Presidente del Ejecutivo, irrespetándose el conducto de mando entre estos y el Jefe del EMGFA, según el Ex-Jefe Primera Comandancia de la Guardia Nacional, 1979-1980 en entrevista realizada para este estudio.



A ello habría que agregar la falta de coordinación y colaboración entre los agentes investigadores, lo que desembocó en la pérdida de la explotación eficiente de una buena fuente de información. Y por último, que la mayoría de las secciones de investigaciones de los CUSEP estaban comandadas por gente sin experiencia ni conocimientos de los métodos de procesamiento de la información.

Tres acciones criminales ejecutadas por los incipientes movimientos insurgentes en el país a principios y mediados de los años setenta, pusieron de manifiesto la poca capacidad técnica de los CUSEP (en aquel tiempo) para resolverlos con éxito y por el contrario se saldaron con fracasos al ser asesinadas las víctimas. Fue la mayor lección aprendida por los CUSEP en aquel momento.

En el 1971, a las 9 de la mañana del 11 de febrero, sobre el Paseo General Escalón y 103 avenida Sur de San Salvador, fue secuestrado el señor Ernesto Alfredo Regalado Dueñas, por un grupo de desconocidos quienes exigieron a la familia, una fuerte cantidad de dinero por la liberación del secuestrado.

En el transcurso de la investigación se estableció que los autores de tal delito fueron los individuos Jorge Cáceres Prendes, Carlos Alberto Menjívar Martínez, Luisa Eugenia Castillo de Sol, Edgar Alejandro Rivas Miras y Ricardo Sol Arriaza. Posteriormente, al no atender la demanda de los secuestradores, la víctima fue asesinada el día 19 del mismo mes y su cadáver fue encontrado sobre la calle que conduce a San Antonio Abad, en ésta misma capital.

El 24 de mayo del mismo año, fueron remitidas las diligencias originales y medios de prueba al Juez 2do. de lo Penal de la ciudad de San Salvador, trasladándose el juicio a Chalatenango en donde se celebró la Vista Pública, con un resultado absolutorio para los acusados. Resulta evidente que a pesar del interés puesto de manifiesto por los ofendidos y por la sociedad, hizo falta una aportación probatoria que definiera la decisión final del Jurado de Conciencia.

Este hecho puede considerarse como el primer acto terrorista, que marcó el inicio y estableció un precedente de sucesivas acciones de secuestros a lo largo del conflicto salvadoreño. Sin duda alguna, el desenlace del juicio contra la organización autora del secuestro denominado “El Grupo”, influyó de manera decisiva en el comportamiento y sucesos de los años posteriores, puesto que marcó, en aquel momento, el punto en el cual la justicia salvadoreña también había entrado en crisis.

El 27 de enero de 1977, el “Grupo” ya había evolucionado y convertido en una organización político-militar llamada Ejército Revolucionario del



Pueblo (ERP). Este secuestró al hombre de negocios y en ese entonces Presidente del Instituto Salvadoreño de Turismo, Roberto Poma, luego de enfrentar y asesinar a sus cuatro guardaespaldas. Entre sus demandas, pedían la entrega de varios millones de colones, la publicación de un comunicado subversivo en los distintos medios de comunicación nacional e internacional y la liberación de compañeros detenidos por acciones subversivas.

Este secuestro se revistió de una particular crueldad, al continuar los secuestradores las negociaciones con los familiares de la víctima, aun cuando ésta ya había sido asesinada y sepultada en una zona periférica de San Salvador. Recibieron la casi totalidad del dinero que exigían; la demanda de liberación de un grupo de subversivos que habían sido arrestados y eran investigados por una serie de delitos contra la seguridad del Estado fue satisfecha, a lo cual el gobierno salvadoreño accedió para preservar la vida de la víctima al ignorar que ésta ya había sido asesinada.

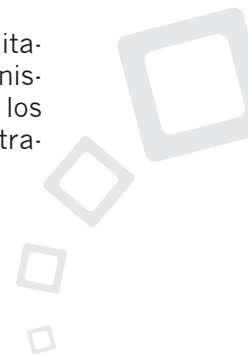
El tercer hecho que se puede considerar como un fracaso de los organismos de inteligencia de los CUSEP, al no poder capturar a los responsables, sucedió el 19 de abril de 1977; el Ing. Mauricio Borgonovo Pohl fue secuestrado por un comando de las Fuerzas Armadas de Liberación Popular (FALP), brazo armado de las Fuerzas Populares de Liberación (FPL).

El referido comando logró ejecutar el secuestro en la misma casa de habitación de la víctima, en la colonia San Benito de esta capital. Las demandas fueron similares a las planteadas en el caso Poma, pero ahora había un nuevo ingrediente: los subversivos utilizaron vehículos y uniformes de tipo militar.

Entre sus exigencias se encontraba la liberación de 50 personas supuestamente detenidas y que fueran llevadas a un aeropuerto y trasladadas a la isla de Cuba; que el entonces Presidente de la República dejara sin efecto una serie de medidas de tipo económico, social y político-militar, que el gobierno había considerado necesarias de acuerdo a la situación política imperante en el país.

El gobierno aceptó acceder en aquello que estaba a su alcance. La respuesta de los secuestradores se produjo 20 días después, y el 10 de mayo, apareció el cadáver del Ing. Borgonovo en una calle polvosa, en la jurisdicción de Santa Tecla. Más tarde, las FPL anunciaron que habían procedido a su ajusticiamiento.

La actividad del secuestro por parte de las organizaciones político-militares que luego formarían el FMLN fue el reto más difícil para los organismos de investigación y de inteligencia de los CUSEP en la década de los setenta, en la mayoría de los cuales, no se pudo capturar a sus perpetradores.



dores o fueron dejados en libertad por falta de pruebas o ineficiencia del sistema judicial del país. Para entender la gravedad de estos hechos, se pueden examinar las estadísticas de aquel momento.

Los secuestros alcanzan su máximo nivel en 1979, cuando se contabilizaban 16 las víctimas de estas acciones, casi el doble de los ocurridos en los 8 años anteriores (1971-1978). Hasta abril de 1986, fueron contabilizados 122 secuestros, según datos del VMSP en su Revista Seguridad Pública 7, de los cuales se resolvieron cerca de 45, es decir, un 36.8% de todos los casos. Durante todo 1986, los CUSEP lograron capturar a 1,835 personas por delitos de terrorismo.

Por otra parte, entre los aciertos más relevantes del personal de inteligencia de los CUSEP se pueden mencionar dos casos: la infiltración de un “agente” de la PN en una estructura de dirección de la organización insurgente Resistencia Nacional (RN). Además se logró “doblar” agentes enemigos y que gente capturada de las FAL (Fuerzas Armadas de Liberación, brazo armado del Partido Comunista salvadoreño) colaboraran en la desarticulación de las estructuras que cometían atentados terroristas utilizando los dispositivos llamados “Tepezcuintles” hacia el final de la guerra.

En el primer caso, el agente al servicio de la PN, Moisés López Arriola logró infiltrar las estructuras de la RN adoptando el seudónimo de “Negro Mario”. Dentro de dicha organización, López Arriola alcanzó la posición de responsable de la regional de occidente, y después de la muerte del Secretario General de la RN, Ernesto Jovel, el 17 de septiembre de 1980, se integró a la Dirección Nacional de la RN.

El 10 de enero de 1981, la columna guerrillera de la RN que intentaba tomarse la colonia San Antonio Abad, al occidente de la ciudad capital, San Salvador, en el marco de la (fracasada) ofensiva final fue casi completamente aniquilada por el ejército al informar el Negro Mario (Rico Mira, 2003, p.283) de su fuerza, ruta y misión. Muchas otras estructuras del Frente Metropolitano (comandos urbanos) de la RN fueron golpeadas y desarticuladas entre 1981 y 1982.

El informante fue descubierto por la dirección nacional de la RN, pero logró escapar y siguió delatando a sus antiguos compañeros hasta que a principios de 1984 (la fecha no se conoce con exactitud) aparecieron varios cadáveres en un predio baldío en Ciudad Merliot, entre ellos el del Negro Mario.

En el segundo caso, la PH había logrado “doblar” a un miembro de los comandos urbanos de las FAL y hacerlo colaborar, dio información clave de una operación en contra de la Fuerza Aérea salvadoreña (en adelante FAS) en diciembre de 1990, en la que se utilizarían los dispositivos explosivos



llamados “Tepezcuintles” (consistían en un tubo de oxígeno de 200 libras con un alcance de lanzamiento de 750 metros o el tubo de oxígeno con el tanque de gas de 620 libras de peso a 350 metros de distancia, lo utilizaban para demoler grandes posiciones defensivas de la FAES). El agente doble, había sido designado para robar y conducir un camión de volteo con 4 de estos explosivos para atacar un objetivo mayor del ejército pero sin saber cuál específicamente.

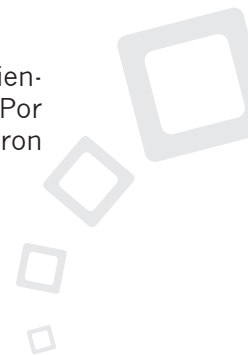
En entrevista realizada con Francisco Américo Cuellar Aguilar, comandante del CEAT de 1990 a 1993, en el 2005. Durante 6 meses se hizo el seguimiento de la información proporcionada por el “agente”. En un principio, la PH creyó que los Tepezcuintles iban a ser usados en un ataque contra casa Presidencial, pero al final y en el último momento se supo que era contra la FAS. El “agente” dio la ubicación del taller donde estaban montando los dispositivos y de otros dos talleres, en la colonia Santa Lucía, en Ilopango en donde estaban haciendo lo mismo con otros dos camiones.

Pese a la incredulidad del jefe de la FAS, unidades del CEAT (PH) capturaron el primer camión pero no lograron capturar los otros dos a tiempo. Cada Tepezcuintle que cayó sobre la FAS contenía 100 libras de explosivos (en los cuatro que cayeron fueron 400 libras), pero ellos no causaron mayores daños en las instalaciones. Lo más importante es que con la información dada por el “agente”, la PH logró dismantelar después uno de los comandos urbanos de la FAL dedicados a los ataques con estos dispositivos explosivos, y capturar al comandante Ramón Suarez, conocido como “Barbarroja” (cuyo nombre real era Cristóbal Benavides).

Estos son ejemplos de la eficiencia de la información cuando ha sido obtenida en tiempo y utilizada eficazmente. El grado de eficacia alcanzado por los CUSEP se refleja en las siguientes estadísticas. En el periodo 1980-84, en la PH, el personal de inteligencia tenía una efectividad de trabajo del 30%, para 1987 se había alcanzado una eficiencia del 80%, mientras que en la PN, dicha efectividad alcanzaba el 70%. En tanto, en la GN, para 1982, la efectividad de trabajo era de un 40%, contando con un estimado de 28 a 30 miembros (Escuela Nacional de Inteligencia, 1993, p.15).

El instrumento de trabajo de mayor importancia en los D-II/S-II de los CUSEP era el Plan de Búsqueda, el cual ordenaba todo el esfuerzo de búsqueda de información, determinaba lo que se deseaba saber y los grandes interrogantes (los Elementos Esenciales de Información EEI) se trasladaban a las unidades, agencias y fuentes en forma de indicios, órdenes y solicitudes.

En la GN no se aplicó el plan de búsqueda, lo cual constituyó una ineficiencia no darle importancia y no impartir instrucción sobre esa materia. Por ejemplo, en la Ofensiva Hasta el Tope (noviembre de 1989) se observaron



indicios pero no se hacían interrogantes; no hubo continuidad debido a los cambios de jefes en el D-II. En la PN y PH, fue una herramienta dinámica y muy útil, se mantenía actualizado en un pizarrón y en hojas de papel.

Su éxito se debió a la supervisión y continuidad en su ejecución pues constantemente se hacían requerimientos. Se trabajaba con muchos detalles y se observaba cuales unidades las contestaban en mejor forma. El Plan de Búsqueda hacía que las unidades menores, las agencias y las fuentes participaran en la recolección de indicios, que reunidos e integrados por la unidad superior pudieron dar luz acerca de las intenciones de su enemigo.

Otro método importante fue la creación de los planes de vigilancia y reconocimiento. En la GN se desarrollaron de forma muy incompleta; no hubo visión para la utilización del Grupo de Operaciones Especiales (no hay que confundirlo con el GOE de la Fuerza Aérea), éste se utilizó más que todo para la confirmación de la información. Como éstos no existieron, más bien reaccionaban cada vez que se obtenía información.

Por el contrario, en la PN y PH, se implementaron al ejecutar cualquier operación en el área rural con su batallón “Libertadores”; la PH siempre ponía en práctica previamente los mencionados planes. La PN también aplicó estos planes, obteniendo un éxito de un 60% (Ibíd., p. 95) en sus operaciones urbanas.

Un problema que aquejo a los CUSEP fue el grado de certeza en las evaluaciones de las fuentes de información. Durante el conflicto, la mayor parte de la información se obtuvo de fuentes humanas; de aquí se deduce la importancia que tuvo este rubro, y era calificada como confiable cuando había sido previamente corroborada por la “calidad de la fuente” que la proporcionaba, es decir, el nivel de credibilidad alcanzado por la fuente debido a los aciertos de los informes que ha proveído en el pasado.

Cuando la información es obtenida de otras fuentes, como la electrónica, es más difícil calificarla ya que los instrumentos electrónicos solo nos confirman un hecho físico, por ejemplo, hay una estación de radio transmitiendo en tal momento, en tal lugar, pero su utilidad puede ser fallida ya que la misma puede ser utilizada como una trampa por el enemigo.

En muchas ocasiones, la transmisión de mensajes radiales solo buscaba el acercamiento de patrullas de exploración de la FAES a lugares previamente minados por la guerrilla. En este caso tenemos una fuente cuya interpretación ha sido fallida. La calificación de una fuente de información es extremadamente compleja, solo la experiencia y los rigurosos métodos de interpretación y análisis establecen la credibilidad y utilidad positiva de la información obtenida.

En la GN no hubo procedimientos para evaluar las fuentes, debido al desorden interno y falta de conocimiento del tema, ésta no se evaluaba sino hasta que se integraba y no se tomaban medidas para evitar que una fuente diera información a varias agencias de inteligencia.

En la PN y PH se evaluaban las fuentes de información, corroborándola por medio de otras fuentes o llegando al lugar de origen de la misma. Los que clasificaban las fuentes eran la Sub-sección de Análisis y los oficiales de caso, esta sub-sección comparaba y si era necesario se efectuaba vigilancia y seguimiento. La evaluación era muy exacta, la cual se confirmaba comprobando los hechos y se coordinaba con otras unidades, pero en cambio, no había un mecanismo efectivo para administrar agentes y fuentes.

Debido a su importancia, en los CUSEP se habían organizado secciones de manejo de fuentes que en general contaban con el apoyo financiero de los EUA para pagar a los informantes que constituían las fuentes. También se contaba con vehículos. La GN experimentó problemas con viejos equipos de comunicaciones. En la PN hubo un éxito del 70% y desarrolló mucha iniciativa, en este campo de acción.

En cuanto a las medidas de seguridad para mantener la compartimentación entre los oficiales de caso, en la GN las fuentes llegaban al cuartel, lesionando el principio de seguridad: había tres lugares de encuentro numerados del 1 al 3; para citar a la fuente se le indicaba por teléfono el número del lugar de encuentro. Mientras que en la PN y PH, los oficiales de caso llegaban todos al cuartel, y solo en la PN los que actuaban bajo cubierta no llegaban a la sede, sino que utilizaban casas de seguridad, en este caso si había compartimentación.

Las deficiencias más graves se observaron en la compartimentación de los oficiales de caso y la seguridad en los procedimientos. El que las fuentes tuviesen que encontrarse con el oficial de caso en los propios cuarteles colocaba en serio riesgo a ambos sujetos y los volvía vulnerables a las operaciones de penetración del enemigo o blancos de sus “escuadras de exterminio”.

Otro aspecto importante del acopio de información para convertirla en inteligencia obedecía a la forma de obtenerla, cuando ésta provenía de interrogatorios, ya sea en el campo de batalla o en las sedes de los CUSEP en todo el país. Durante el conflicto, los grupos de interrogadores, debido a su experiencia y adiestramiento, contribuyeron en gran medida a la obtención de información, pero no en la neutralización de los miembros de la guerrilla (internamiento en las cárceles); esto se debió a fallas en los procedimientos legales, a la intervención de organismos humanitarios y a las presiones y amenazas contra los jueces.

En la GN se organizó la sección de interrogadores así: 2 interrogadores para las FPL, 2 para el ERP, 2 para las FAL, y 2 para la RN. Se logró tener hasta 10 interrogadores, de los cuales había algunos adiestrados por la ESNACIN y asesores, y otros puramente empíricos. En el aspecto legal hubo problemas; había declaración jurada y filmación del “subversivo”, pero no era útil para condenar al reo pues había que probar que era voluntaria. Muchos insurgentes fueron liberados por los jueces por presiones, amenazas, falta de pruebas, ilegalidad en los procedimientos, temor de los jueces y testigos, etcétera.

El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) influía para que el reo no hablara, y lo fortalecía para que no declarara. Los organismos humanitarios revisaban libros y registros, y visitaban las bartolinas; esto provocó una merma en la información obtenida por medio del interrogatorio. La comisión de Derechos Humanos No Gubernamental velaba por los derechos del reo y lo incitaba a que no hablara. En la PN y PH, de manera general, se estimaba que los interrogatorios funcionaron eficazmente.

En el país, el desarrollo de la CI se vio entorpecido y poco apoyado por los organismos directores de inteligencia en los niveles de mandos superiores y estratégicos, pero también dificultado por existir dos tipos doctrinarios de investigación de contrainteligencia: las investigaciones de seguridad de personal y las investigaciones de denuncia (espionaje, sabotaje, traición, sedición, subversión, terrorismo, transferencia de tecnología, violaciones de las medidas de seguridad, inseguridad de SEGCOM, informantes voluntarios, evaluación de fuentes, intentos del enemigo de hacerse pasar por personal de inteligencia y penetración técnica).

Dentro de las operaciones especiales ejecutadas por los CUSEP, se pueden mencionar las operaciones de penetración en contra de las organizaciones de fachada y grupos armados del FMLN, pero en la mayoría de los casos estas fracasaron por la falta de personal idóneo, experiencia, cobertura y medios. Muchos agentes fueron detectados y a veces eliminados (asesinados). Las operaciones más desarrolladas fueron de fuentes defensivas.

La mayoría de unidades desarrollaron redes de fuentes defensivas alrededor de la sede de sus unidades. Casi todas tenían de dos a tres anillos de seguridad. El primer anillo era interno en la unidad, y el segundo y tercero, externo. Tenían la responsabilidad de reportar cualquier actividad sospechosa. Se contrataron taxistas, vendedores de paletas y prostitutas de la calle para la vigilancia y obtención de avisos sobre cualquier indicio sospechoso en los alrededores de los cuarteles regionales de los CUSEP.

Con todos estos problemas, la efectividad de las agencias de inteligencia de los CUSEP anduvo arriba del 60% (Ibíd., 1993) durante el conflicto interno, lo que demuestra el grado de profesionalismo que adquirieron sus investigadores y analistas.



6. Una aproximación a los perfiles de los analistas de inteligencia y su formación

Los analistas de inteligencia son la piedra angular de la producción de inteligencia, son los que generan los productos finales y los que finalmente inciden en aquellas personas llamadas a tomar las decisiones para que los productos generados sean utilizados en el trabajo policial. Desde 1932 hasta 1980, las actividades de inteligencia y de CI estaban limitadas a los cuerpos de seguridad, los cuales ejercían la doble función de combatir el crimen y la insurgencia.

Es muy difícil establecer un perfil de los analistas que sirvieron en los CUSEP en los años sesenta y setenta, sin embargo nos auxiliaremos del estudio, realizado por el Myr. Eusebio Cotto (1973) que da una buena aproximación al perfil de dichos especialistas.

Las edades de este personal oscilaban entre los 20 a los 57 años, siendo la mayoría de 20 a 30 años. Además 47 de ellos manifestaron ser solteros y 25 casados, 19 de ellos no tenían hijos, el resto tenía desde 1 a 7 bajo su cargo. Poseían un tiempo de servicio en la FA, incluyendo el servicio militar obligatorio, había desde el que no prestó su servicio militar hasta los que tenían 26 años de servicio.

El tiempo de permanencia en las unidades de investigaciones iba desde 1 mes hasta los 21 años. En cuanto al grado académico, se encuentran desde el que cursó 4to. grado de educación hasta el tercer año de Derecho, la casi totalidad contaban con el 6to. grado de educación primaria.

En cuanto al grado de especialización alcanzado a través de cursos y adiestramiento, tanto a nivel local como en el extranjero (principalmente en los EUA), solo 22 de ellos recibieron estos cursos de especialización, lo que representaba el 25.1% del total de encuestados.

Los cursos con más demanda fueron el de narcóticos y el de explosivos y demoliciones, este último nos demuestra ya la preocupación por los aspectos de la lucha contra la subversión y el uso de explosivos por sus comandos urbanos. El detalle es el siguiente:



Cuadro No. 1. Datos Profesionales

Especialidad	Cantidad
Contrainteligencia	2
Contra-subversión	1
Narcóticos	7
Laboratorio	2
Dactiloscopia	1
Vigilancia e Investigación	1
Explosivos y Demoliciones	6
Técnica Policial	2
TOTAL	22

Fuente: Elaboración propia a partir del estudio del Myr. Eusebio Cotto (1973).

Con estos datos se puede colegir que la mayoría de analistas en el área de investigaciones e inteligencia tenían una considerable experiencia que complementaba la escasa formación profesional formal. Resalta la juventud en ellos y que la gran mayoría tuvieron como escuela formadora, el servicio militar obligatorio y su permanencia en las unidades de investigación. La mayoría eran padres de familia con responsabilidades familiares por lo que su pensamiento era más bien conservador.

En otras palabras, hablamos de operadores con mucha experiencia y con la suficiente madurez para encarar los nuevos retos de la lucha contra la subversión; medianamente educados, y provenientes de los cuadros básicos de las diferentes unidades militares y policiales del país. La estadística también muestra una falta de educación en el trabajo propio del analista, tendría que esperarse hasta los años ochenta para corregir esta falla con la ayuda de países amigos del Cono Sur y los Estados Unidos.

Ahora se hará uso del estudio producido por la Escuela de Inteligencia Superior (1993) realizado después del conflicto y que analiza el periodo de 1980 a 1992. Basados en él se dará la descripción del perfil de los analistas de los CUSEP en la última etapa de la guerra (12 años), y se completa el análisis de los perfiles y capacidades de los analistas.

Durante el conflicto armado hubo problemas y fallas en la correcta producción y difusión de la inteligencia, lo cual se tradujo en un costo tanto de vidas humanas como de pérdidas materiales. Parte del problema era que no se disponía de analistas capacitados y los procesos de difusión era engorrosos o no existían. Algunos aspectos de esta problemática se señalan a continuación.



En los CUSEP nunca hubo una estandarización para la selección del personal que trabajaría en sus áreas de inteligencia. Se dieron procedimientos de selección viciada hasta la selección correcta y consiente de este personal. Así, en la GN se elegían por antigüedad, capacidad y preparación intelectual, pero en ciertos casos, se envió personal con mala conducta, otros elegidos al azar, o personal administrativo carente de formación alguna. Tenían en promedio una educación de 6to a 9o grado.

Al principio, la mayoría no tenía adiestramiento ni experiencia suficiente en la tramitación de inteligencia. La formación de la mayor parte era empírica, pocos habían realizado cursos de inteligencia y la burocracia impedía la rapidez en la difusión; había muchos eslabones, trámites, firmas y estaciones para hacer llegar la información a los usuarios.

En la PN, el personal tenía una educación arriba del 9o grado, y del 35 al 40% eran bachilleres para 1984, este personal era elegido por capacidad. Mientras que en la PH el nivel educativo estaba entre el 6° al 8° grado, y hacia el final del conflicto había aumentado a 9° grado, había muchos elementos escogidos por aspectos personales y no por capacidad, para 1987 ya se hacían cursos, como ya se mencionó..

Antes de 1989, no existía ningún procedimiento uniforme para evaluar el desempeño de los analistas o personal de inteligencia, por ejemplo, en la GN esta función solo la desempeñaba el comandante del S-II. En la PH lo hacía el comandante del S-II y la sección de análisis, mientras que en la PN cada comandante de sección observaba al personal y lo proponía para realizar cursos o trasladar a los negligentes. Esto presentaba serias dificultades para establecer si los procedimientos, sistemas de trabajo y la organización eran las adecuadas o estaban dando resultado, qué cambios eran pertinentes y cuáles no.

En cuanto al aspecto de la correcta difusión de la inteligencia, en la PN y la PH su difusión era relativamente rápida pues se tardaba unas dos horas, dependiendo de la importancia del mensaje. La información urgente se enviaba con mensajeros. Aquí la cadena de mando de los CUSEP era más fluida que en el ejército, hasta el encargado más recóndito de un puesto policial, podía informar directamente a la Dirección General cuando la información era importante o delicada.

En los primeros años del conflicto, el nivel de adiestramiento del personal de inteligencia era deficiente, trabajaba empíricamente. Había cursos en el exterior, pero eran muy pocos los que tenían oportunidad de ser favorecidos por ellos. Los jefes y oficiales que dirigían los D-II/S-II, muchas veces solo habían recibido generalidades de inteligencia en los cursos del Centro de Estudios de la Fuerza Armada (CEFA) y cursos de ascenso; les faltaba especializarse en las distintas ramas de la inteligencia.



En el último período, el nivel de adiestramiento de los especialistas en toda la FAES había subido a un promedio del 85 al 95% (Ibíd., 1993). En los oficiales de caso se observó que las cualidades naturales del individuo (astucia, valor, iniciativa, etc.) muchas veces suplían con creces al adiestramiento académico. El personal especializado puramente en “análisis” era más escaso que el resto de elementos que trabajaban en otras especialidades de inteligencia. Algunas unidades no aprovechaban plenamente al personal especializado en alguna rama de inteligencia, y lo utilizaban en asuntos ajenos a la materia que dominaban.

Con la llegada del Presidente Napoleón Duarte al Ejecutivo en junio de 1984, su equipo de Seguridad Pública liderado por el Cnel. López Nuila echaría a andar una nueva reforma entre cuyos componentes principales estaría la especialización de las unidades de investigación y el equipamiento de las mismas con materiales más sofisticados.

Así, en junio de 1985, el VMSP estableció los requerimientos mínimos para alcanzar niveles de eficacia inmediata en el período 1985-1990. Este plan esbozaba toda una nueva filosofía en la utilización de los recursos humanos y materiales con que contaban los CUSEP. El mismo debía cumplir 4 fases a lo largo de esos 5 años, y se hizo un especial énfasis en la tecnificación y profesionalización de los agentes dedicados a las investigaciones y que constituían el elemento más importante en el combate al enemigo insurgente.

En la primera fase (4 meses), se desarrollaría adiestramiento policial en las áreas de formación policial: investigación técnica-científica; investigación policial (interrogadores, oficiales de caso, e inteligencia); y adiestramiento contrainsurgente (análisis de documentos y contra-subversión urbana y rural. En la segunda fase (8 meses) se haría una ronda más profunda del adiestramiento policial que incluiría los cursos anteriormente señalados y otros como el curso de comandos urbanos y vigilancia encubierta y descubierta, entre otros.

Como parte de ese nuevo programa, entre junio de 1984 y mayo de 1986 solo se efectuaron cursos para los analistas de los diversos CUSEP. Con ello se esperaba complementar el sistema de inteligencia y de operaciones de los CUSEP. Los cursos para analistas estuvieron integrados por 9 miembros y su duración fue de 12 días; los de administración y análisis de información por 15 y una duración de un mes; y los cursos de inteligencia y operaciones técnicas, participaron 8 miembros de la PN y su duración fue de un mes con 18 días.

Otras especializaciones también fueron llevadas a cabo entre el 1 de junio de 1986 al 31 de mayo de 1987, se desarrollaron cursos de operaciones de inteligencia de 16 horas de duración y 75 participantes, cursos para

entrevistadores/interrogadores, 351 participantes, con una duración de 175 días; y cursos sobre delincuencia terrorista, 15 participantes, con una duración de 8 días. Había un marcado interés en superar las deficiencias iniciales de los investigadores y analistas en toda la gama de especialidades en inteligencia.

Cuadro No. 2
Cursos impartidos a miembros de los CUSEP
Periodo del 1 de junio de 1986 al 31 de mayo de 1987

Cursos	Duración/días	Participantes
Operaciones de Inteligencia	16	75
Para Interrogadores	175	351
Sobre Delincuencia Terrorista	8	15
TOTALES	199	441

Fuente: Elaboración propia a partir de Revista Seguridad Pública, Año III, N° 11, julio-septiembre de 1987.

En el mismo periodo, miembros de los CUSEP fueron enviados a realizar cursos de especialización a países amigos según el siguiente detalle.

Cuadro No. 3
Estudios realizados en el extranjero por miembros de los CUSEP
Periodo 1 junio de 1986 al 31 de mayo de 1987

País	Curso	Participantes
Puerto Rico	Curso de Investigaciones	3
Chile	Investigaciones Especiales	2
	Operaciones Especiales	2
República Dominicana	Manejo de Casos Relevantes	4
Italia	IX Curso Internacional de Alta Especialización	2
Estados Unidos	Curso de Investigación Antiterrorista	20
	Curso de Seguridad de Instalaciones Vitales	20
	Curso de Manejo de Crisis	19
TOTALES		72

Fuente: Elaboración propia a partir de Revista Seguridad Pública, Año III, N° 11, julio-septiembre de 1987.

Esto vino a corregir, en parte, el grave déficit de especialización en el área del análisis de inteligencia y con el tiempo representó el nivel más elevado de profesionalización alcanzado durante el conflicto interno. Una vez pactada la paz y desmovilizados los CUSEP, la mayoría de analistas fueron absorbidos por el ejército, la nueva inteligencia del Estado (OIE-Organismo de Inteligencia del Estado), así como por las agencias de seguridad privada y la nueva PNC, aunque en menor medida.

Pero hay que decir, que hacia finales del conflicto interno, y después de abortarse este esfuerzo por reorganizar la inteligencia en los CUSEP, se evidenció un retroceso en cuanto al perfil alcanzado anteriormente por dichos analistas. El ya citado estudio sobre el desarrollo de la inteligencia en todas las unidades de la FAES, es elocuente a la hora de describir con detalle el estado de estos analistas al final del referido conflicto.

Dicho estudio se realizó con una muestra de 160 analistas y oficiales de inteligencia de todas las especialidades en las diferentes unidades de la FAES pero centraremos la atención en aquellos rubros concernientes a los CUSEP.

En la GN, de 7 analistas entrevistados, 6 de ellos habían ingresado al cuerpo entre 1989 y 1991, sin ninguna experiencia ni capacitación alguna. Algunos de ellos recibieron capacitaciones en alguna especialidad pero los ponían a trabajar en otra, en la PN y PH el panorama era similar, de los 9 oficiales y analistas entrevistados, 6 ingresaron entre 1986 y 1990 sin experiencia y sin ningún curso de capacitación.

En algunos cuerpos policiales, a principios de los ochenta, el personal que causaba alta en los D-II era preparado provisionalmente por medio de seminarios y cursillos cortos, y puestos a trabajar inmediatamente después, en espera de una oportunidad de mandarlos a efectuar algún curso al extranjero, o a las instituciones nacionales que comenzaban a impartir cursos como los desarrollados en algunas Brigadas del ejército, en el EM-GFA o la Dirección Nacional de Inteligencia (DNI).

Antes de 1981, vinieron al país asesores suramericanos (argentinos, venezolanos y uruguayos) que impartieron diversos cursos sobre inteligencia; pero a partir de 1981, con la elección del Presidente Reagan en EUA, el país recibió una sustancial ayuda de asesores civiles y militares y de recursos financieros procedentes de ese país que permitió el florecimiento progresivo de las instituciones de inteligencia y la preparación de sus integrantes.

A manera de síntesis general se podría decir que en toda disciplina pueden haber tres fases en el desarrollo de un individuo: aprendizaje, acopio de experiencia, y la fase creativa o de producción.



El personal de inteligencia a todo nivel en la FAES que pasaron por esas tres etapas, tal vez en su última fase no escribieron tratados, ni manuales completos sobre determinada especialidad de inteligencia, pero sí desarrollaron trabajos y usaron su intelecto deductivo para producir inteligencia, lo cual llevó a las unidades combatientes a lograr éxitos en sus operaciones.

De 1987 en adelante se comenzaron a observar intentos por elaborar manuales, trabajos, investigaciones, etc., pues el personal alimentado por la experiencia obtenida desde 1982 estaba entrando ya en la fase productiva. Nunca se llegó de lleno a esta fase de producción ya que se necesitaba de personal con suficiente preparación académica (universitaria), dedicado a tiempo completo a la elaboración de estos tratados. Hizo falta la organización y puesta en marcha de una Sección de Doctrina que ejecutara estas tareas. Otro factor que frenó la producción fue la falta de permanencia del personal calificado en ésta rama y la no profesionalización.

Al final del conflicto interno se podría afirmar que las agencias de inteligencia del ejército, sus investigadores y analistas alcanzaron y superaron con creces a sus homólogos de los CUSEP, a pesar de que había excelentes investigadores y analistas en los CUSEP, pero a nivel individual, hizo falta la visión estratégica para desarrollar esta función después de 1988. Con el apoyo estadounidense y el decidido apoyo de los organismos superiores como el D-II del EMCFA, la DNI y la ESNACIN, se alcanzaron niveles de desarrollo que en la región solo fueron alcanzados en Nicaragua por el Ejército Popular Sandinista y la Dirección General de Seguridad del Estado.

7. La relación de unidades de inteligencia de los ámbitos de seguridad pública y de defensa.

La Ley Orgánica de la Defensa Nacional (promulgada en 1961), en su Título I, Defensa Nacional y Fuerza Armada, capítulo II, de la Fuerza Armada, en su artículo 5 establece que la Fuerza Armada está integrada por el Ejército, la Fuerza Aérea, la Marina, la Guardia Nacional, la Policía Nacional y la Policía de Hacienda. Esta ley era el vínculo legal entre la FAES y los CUSEP y constituyó la clave para entender por qué los CUSEP salvadoreños pasaron a la esfera de la Defensa Nacional.

Es posible que una de las situaciones que resultaron en este nuevo esquema de organización en el ejército al colocar a los CUSEP como parte integral de los mismos, fuese la revuelta campesina de 1932, cuyo sentimiento de amenaza al orden establecido se viera reforzado con la victoriosa revolución en Cuba (1959). Esto obligó a los Estados Unidos a iniciar un amplio programa de apoyo económico y militar a las naciones latinoamericanas.



En el caso específico de El Salvador, nuevo adiestramiento, armas y equipo les fue dispensado a los CUSEP, así como el propiciarles un mayor acercamiento y coordinación con otros organismos similares en la región, sobre todo de los aparatos de inteligencia de otros cuerpos policiales. Así es como nacería en 1963 ANSESAL, que coordinaría la búsqueda de información, la procesaría y distribuiría la inteligencia necesaria a los organismos pertinentes, entre ellos, los CUSEP.

Puesto que el Jefe del EMGFA tenía la obligación de aprobar, ordenar la ejecución y fiscalizar el plan de búsqueda de información, el mismo se apoyaba en mayor grado en las especializadas unidades de inteligencia de los CUSEP que en las aún embrionarias unidades de inteligencia del ejército. Además, el Jefe del EMGFA, aprobaba y ordenaba la ejecución de los planes destinados a reprimir el espionaje, sabotaje y subversión.

Con el correr del tiempo, las unidades de investigaciones de los CUSEP lograron ayudar a la inteligencia militar a obtener la información táctica de los insurgentes referida mayormente a: identificar quiénes eran, quiénes sus dirigentes, dónde vivían, cómo se abastecían, cuáles eran las rutas que empleaban para su movimiento, dónde y cómo curaban a sus heridos o los evacuaban, cómo trasladaban armamento de un sector a otro, cuáles eran el o los sistemas de comunicación usados, cuáles eran las formas en que se identifican entre sí, forma en que ingresaban a las poblaciones para descansar o adquirir artículos, y dónde se reunían o mantenían sus campamentos (Policía Nacional, 1983, p. 7).

El otro campo donde se establecieron estrechos vínculos de trabajo conjunto fue en la investigación de delitos militares en los cuerpos de la FAES a cargo de las unidades de investigación de los CUSEP. En estos casos, al principio de los ochenta, los investigadores no estaban bien preparados, pues en muchas ocasiones los jueces sacaban libres a los reos remitidos por fallas en el aspecto legal de la detención o fallas en la presentación de pruebas físicas o evidencias bien desarrolladas.

Sin embargo, esta colaboración dejaba un sin sabor entre el cuerpo de oficiales del ejército cuando se presenciaban actos reñidos con el profesionalismo al procesar a compañeros y tropas por estos delitos.

Tampoco se dio mucho la solicitud de información táctica, operacional o estratégica por parte de los CUSEP hacia los otros organismos de inteligencia de la FAES. Pues casi siempre era al revés. Esto debió ser así, debido a la extensa experiencia inicial de los órganos de inteligencia de los CUSEP, especialmente en la PN que contaba con muy buenos archivos sobre los principales cabecillas de los insurgentes, incluyendo sus viajes al extranjero.



Los interrogadores de los CUSEP también apoyaban a las unidades del ejército durante las operaciones militares a nivel táctico, pues el ejército solo disponía de 24 horas para el interrogatorio y explotación de la fuente, pero si la captura era realizada por los CUSEP, ellos disponían de 48 horas para pruebas, interrogatorios, etc. Cuando los detenidos eran muy importantes, los organismos humanitarios llegaban más rápido y su presión era más fuerte, en algunas ocasiones, los reos ni siquiera eran detenidos y se ponían inmediatamente en libertad.

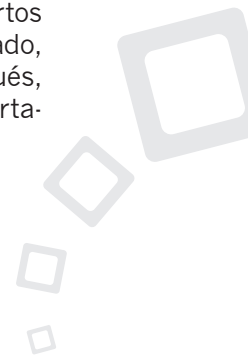
En los aspectos de CI, los CUSEP colaboraban con la FAES en la medida de sus propias posibilidades. Las unidades militares cuando necesitaban una investigación de CI, generalmente recurrían a los CUSEP, pero estos también demostraron deficiencias en la conducción de dichas investigaciones. En lo que más dio resultado la colaboración de los CUSEP con la FAES, fue en el rubro de la ISP, EEI, y EEIA que eran parte de las CI.

Esto se debió a lo más extenso y mejor organizados que estaban los archivos que poseían los CUSEP, las diversas bases de datos disponibles y la mayor experiencia en este tipo de investigaciones. El ingreso de nuevos cadetes en la Escuela Militar, personal especializado o técnico, analistas y otros, eran investigados por las agencias de inteligencia de los cuerpos policiales para descartar su vinculación con la insurgencia.

Con el pasar del tiempo, las agencias de inteligencia del ejército asumieron estas funciones con mayor eficiencia, pero siempre se solicitó la colaboración de los CUSEP. El éxito mayor de esta colaboración fue precisamente en el rubro de la investigación del personal propio y sus actuaciones reñidas con la legalidad.

Las estadísticas son muy elocuentes al respecto: desde octubre de 1979 hasta marzo de 1986, fueron consignados a los tribunales comunes 900 miembros de la FAES (incluyendo a miembros de los CUSEP) y más de 3,500 expulsados definitivamente solo en los cuerpos policiales por diversos delitos (Vice Ministerio de Seguridad Pública, 1986, p. 7). A estas cifras deben sumarse otros 1,987 miembros de los CUSEP expulsados en el periodo del 1 de junio al 31 de mayo de 1987, es decir, un total de 5,487 agentes expulsados.

La actual PNC debería verse en este espejo y aumentar los controles internos, actualizando y reforzando su unidad de investigaciones internas (CI), ya que los actuales señalamientos de su desviación en situaciones complejas de seguridad pública (Hay que salvar la Policía, 22 de julio, 2015) como las que vive actualmente nuestro país con el desafío de las pandillas, indican que ciertos elementos policiales han recurrido a los procedimientos viciados del pasado, reprimirlos enérgicamente es ahora una necesidad para no estar después, señalando estadísticas de esta índole cuando se pudo atajar tal comportamiento.



8. Lecciones aprendidas y el umbral para su aprovechamiento.

Con el repaso histórico del desarrollo de los antiguos CUSEP y sus unidades de investigaciones/inteligencia, su modelo, misión y función, además de sus experiencias positivas y negativas, se ha pretendido establecer una comprensión mínima de esta temática tan importante para el actual cuerpo de policía y a partir de ella obtener las lecciones necesarias que permitan recomendar algunas acciones que beneficien a los servicios de inteligencia de la PNC.

Falta de un modelo: La principal deficiencia de los CUSEP, fue la falta de un Modelo de Inteligencia formal, siempre se dependió de la instrucción o formación que los oficiales que estuvieron al mando de las unidades de investigación o de inteligencia recibieron, para intentar a raíz de ese modelo aprendido, la operatividad del mismo o su difusión en las unidades a las que eran asignados. En la actualidad, este modelo no necesariamente debe ser la copia o el producto de un modelo extranjero, la amalgama de los conocimientos recibidos en las diferentes escuelas a las que ha tenido acceso el personal policial en el presente, debía ser la base para la construcción de un modelo formal y local.

En la actualidad, la Dirección de la PNC y del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública (MJSP), deberían establecer una política clara para crear este modelo y difundirlo ampliamente en sus filas, coordinando con la Academia Nacional de Seguridad Pública (ANSP) para que la formación especializada correspondiente sea tomada en cuenta en sus procesos educativos para el personal que integra estas unidades de investigaciones o de inteligencia, y de difusión obligatoria en el resto de personal de nuevo ingreso.

Falta de Doctrina: Una de las fallas que más adolecían los servicios de inteligencia de los anteriores CUSEP, fue que no se disponía de una **Doctrina de Inteligencia Policial**, dejando en cada administración (dirección general de cada CUSEP), la decisión de armonizar los preceptos aprendidos en las diferentes escuelas en las que eran formados sus investigadores; por lo tanto es menester en la actualidad construir o adoptar una Doctrina que se convierta en la guía orientadora del actuar de todos los elementos de inteligencia policial. La misma debe considerar principalmente:

1. Contar con una legislación adecuada y actualizada que regule su marco de actuación.
2. Manuales operativos de inteligencia policial que definan los procedimientos básicos de actuación.
3. Estandarización de los procesos de inteligencia.



4. Establecimiento de controles internos y externos que ayuden a auditar las funciones de inteligencia.
5. La producción y aceptación de los manuales correspondientes.

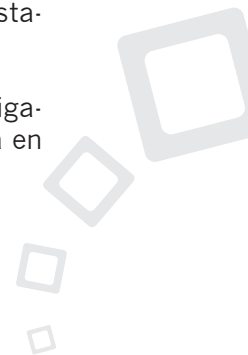
Falta de una cultura de inteligencia: Como no se disponía de una cultura de inteligencia, los encargados de la toma de decisiones y los organismos rectores de la inteligencia policial no supieron orientar el trabajo de inteligencia de sus subordinados, provocando en sus operadores confusión y frustración en su actuar operativo. Por ejemplo, algunas unidades de inteligencia utilizaron el apoyo técnico proveído por la FAS y la DNI (fotos aéreas y escucha electrónica) para orientar su trabajo de búsqueda y recolección de información, mientras que otras ignoraron estas capacidades. Por ello es necesario en la actualidad una educación formativa impulsada por los jefes a todo nivel y debidamente estructurada en los planes de estudio de la ANSP.

Coordinación: En cuanto a la coordinación efectiva, desde su fundación y hasta finales de 1979, los CUSEP competían por la atención del ejecutivo, expresada esta competencia en quien llevaba más rápidamente la información requerida, sin cotejarla, ni mucho menos compartirla y verificarla entre sus unidades, pese a que desde los años sesenta, entró en funciones ANSESAL; la cual era ignorada por los directores de los CUSEP que llevaban directamente al Presidente la información, sólo en el escaso periodo del primer director de ANSESAL, 1963-1970, se logró algún tipo de monopolio de la inteligencia, aunque esto obedecía más al liderazgo personal del Gral. Alberto Medrano (quien también era Director de la GN) que a una política de colaboración de los CUSEP con ANSESAL. Después de esa fecha, los informes de inteligencia de los CUSEP eran canalizados al EMGFA y al MDSP para su trámite correspondiente.

Un problema similar enfrenta actualmente la PNC, ya que la comunidad de inteligencia policial y estatal no comparte su información, ni sus fuentes, cometiendo los mismos errores del pasado. Sometidos a una presión cada vez mayor por demostrar resultados, la inteligencia de la PNC se ve constreñida a utilizar sus recursos humanos sin una directriz clara, sin una misión bien definida y teñida con los recelos profesionales de siempre.

La proliferación de pequeñas unidades de inteligencia en los cuerpos elites de la PNC hacen difícil el compartir la información, las fuentes y en muchos casos, los mismos análisis de sus unidades de inteligencia. La coordinación efectiva pasa por establecer un único ente director que establezca las políticas de trabajo claramente.

Selección de personal adecuado, por lo general, el personal de investigadores y de analistas en los CUSEP tenían muchos años de experiencia en



su trabajo cotidiano, pero siempre fue notoria la falta de especialización formal más profunda de los mismos, y en el área de contrainteligencia fue más evidente esta necesidad, siempre se contó con escaso personal que apenas alcanzaba para dotar a los cuarteles generales de los CUSEP, y ya no se diga para apoyo a otras unidades del ejército.

Ahora es posible contar con una población en edad de ser reclutada como analistas e investigadores, casi todos con estudios universitarios o como mínimo, bachilleres, por lo que debería haberse superado este problema, sin embargo recientes estudios (Bogran, 2014) en la PNC confirman que pese a darse la oportunidad para realizar o concluir estudios universitarios, la mayoría de los analistas desisten de ello y no se ven motivados a realizarlos. La fase de producción se ve comprometida con esta falta de profesionalización y obliga, como en antaño, a depender de la ayuda extranjera para la elaboración de manuales y otros documentos críticos en las labores de inteligencia.

Para obtener un buen nivel de destreza del personal de inteligencia, en primer lugar hay que buscar la profesionalización formal y permanencia del personal, y en segundo, el apoyo académico, material y moral. Como en antaño, algunos analistas y especialistas de la PNC tienen inclinaciones académicas que deberían ser apoyadas decididamente por la Dirección General de la Policía para publicaciones, mantener un programa permanente de apoyo a estas inclinaciones y aprovechar la amplia experiencia de este personal.

Procesos formativos especializados, los elementos humanos claves siempre fueron objeto de mayor atención formadora por parte de las autoridades de los CUSEP, sin embargo, fueron escasos y cuando la situación se desbordaba, como durante el conflicto interno, y pese a contar con el apoyo de países amigos que brindaron sus centros de enseñanza para paliar estas deficiencias, nunca se pudo abarcar la totalidad de este personal especializado, las áreas de vigilancia, interrogadores, contrainteligencia, vigilancia electrónica, fueron áreas siempre deficitarias.

Esto debe ser superado en la actualidad por las autoridades de la PNC y reconocer que la inversión en este tipo de especialización es retornada con una mayor efectividad en el trabajo de investigaciones e inteligencia que desarrolla el cuerpo policial en la actualidad. La ANSP debe introducir esta enseñanza, no en los niveles primarios, sino en cursos especializados aprovechando la disponibilidad de agentes con mucha experiencia en estas áreas.

Debe reclutarse a personal civil (bien investigado) con inclinaciones académicas y con grado de licenciatura, para que ayuden a la producción de obras o materiales didácticos que recojan la experiencia de la PNC en



cuanto al tema de la inteligencia desde 1992, documentos que servirán de guía y consulta para el personal involucrado en estas tareas y para el personal docente y de estudiantes en la ANSP.

Hay que establecer mecanismos para aprovechar las tesis que se refieren a la inteligencia de los graduados de los diferentes cursos de ascenso y especialización (tanto en el país como en el extranjero) por parte de personal de la PNC y compartir (en ambas vías) otros tipos de trabajo similares con los centros de estudios militares. Es decir, efectuar intercambios de experiencias, foros de estudios y otras actividades que permitan compartir la experiencia particular de cada institución en beneficio de todos.

Durante el conflicto se notó la ausencia de manuales sobre el enemigo. Es cierto que se capturaron folletos técnicos sobre distintas materias, pero nunca se organizaron. Actualmente, las unidades operativas de la PNC han capturado innumerables documentos, archivos digitales y otros sobre la organización y formas de trabajo de las pandillas, pero como en el pasado, la misma no ha dado lugar a la preparación de un manual que ayude a los investigadores a uniformar sus conocimientos y procedimientos sobre esta organización criminal ni mucho menos que sirva de material de estudio para los analistas que siguen su desarrollo y actividad.

Flujo efectivo de la información, el flujo ordenado y a donde corresponde la información es la mejor manera de garantizar la eficaz utilización de la misma. En los CUSEP, este flujo era diseminado con eficacia hasta los niveles medios, de ahí, el oportunismo político, el deseo de sobresalir, etc., influían en las decisiones de a quiénes compartir la misma o en qué momento. Sería hasta mediados de los años ochenta que, con la organización de la Dirección de Inteligencia en el VMSP se empezaría a dar solución a esta problemática, lastimosamente tal esfuerzo fue abandonado casi de inmediato.

En la actualidad se vive una situación similar en la PNC, según analistas de la PNC, pese a que no existen diferentes órganos de inteligencia, ya que se cuenta con un solo cuerpo policial; sus diversos niveles de manejo de la información (en diferentes unidades especializadas) son casi independientes entre sí y se prestan poca colaboración, salvo en aquellos casos en que un liderazgo firme y profesional los ha obligado a trabajar en equipo, pero tales episodios han sido escasos y siguen manteniendo una deficiencia en este flujo efectivo de la información.

Esta problemática aumenta cuando se trata de compartir la información con otras agencias de inteligencia del Estado fuera de la PNC como son las establecidas en la Dirección de Centros Penales, el propio Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, etc. Debe existir un ente rector que decida las políticas de colaboración con los otros entes estatales y una vez definida, darle fluidez al intercambio de la información.



Sistematización de la información, la sistematización de la información fue intentada con la creación de ANSESAL, sin embargo nunca fue considerado (en la praxis) el rector de inteligencia, ni por los CUSEP ni por el Ejército, aunque su archivo físico era extenso y bastante completo, todavía se dependía del aspecto físico del mismo para archivarlo, y con su escaso personal (en el momento de su desaparición, apenas contaba con 17 especialistas) le impedía manejar y procesar eficientemente tales volúmenes de información.

Se intentó corregir esta situación con la introducción del sistema computarizado Wang VS100 y el acceso a otros archivos de otras instituciones estatales como Migración y Centros Penales, pero nunca hubo una concentración de tales archivos en un registro central a cargo de los CUSEP o de ANSESAL.

En la actualidad, la situación en la PNC es bastante mejor pero los celos profesionales entre instituciones hacen que aun ahora, por ejemplo, los archivos correspondientes al registro de armas le sean vedados a la PNC y manejados por la FAES. Otros archivos como el de Migración, Centros Penales, Ministerio de Hacienda, etc., solo son accesibles después de engorrosos procedimientos, ocasionando con ello, que dicha información sea inoportuna cuando menos.

Productos de inteligencia, uno de los problemas con los reportes de inteligencia o análisis producidos por estas agencias, es que casi en su totalidad respondían a situaciones tácticas. Siempre ha existido una grave escasez de inteligencia estratégica que permita anticiparse a las situaciones delincuenciales o desafíos de grupos irregulares armados, crimen organizado, etc. La falta de personal especializado en esta área y la visión a largo plazo por parte de las autoridades en los más altos niveles de decisión, impidieron el desarrollo de esta cultura y política de trabajo.

Igual sucede en este momento con la PNC, los centros de análisis de inteligencia son inundados por requerimientos de orden táctico que responden a la grave situación delictiva que vive el país, repitiéndose el mismo patrón de los antiguos CUSEP. Esto debe cambiar y dar mayor prioridad y énfasis por parte de las actuales autoridades de la seguridad pública. Son las altas esferas en la toma de decisiones, las que deben tomar conciencia de esta problemática e incidir positivamente en un cambio de políticas de trabajo en este rubro, sino se quiere ser desbordado por la actividad delictiva del país.

Difusión de la Inteligencia, es la perfecta identificación de quiénes serán los usuarios de la inteligencia policial, de los procesos que deben permitirles tener acceso a ellos (no deben burocratizarse demasiado) y establecerse los controles y fiscalización correspondientes para evitar un mal uso

de ellos o un destino inapropiado. En los CUSEP siempre fue notorio que la difusión de la inteligencia obedeciera más a situaciones de amiguismo, de influencia política o de políticas de difusión nada claras o ambiguas, sobre todo a raíz de la dualidad en la dependencia del mando de los CUSEP, primero a ANSESAL, luego al EMCFA y después en el VMSP. Esta situación nunca tuvo una solución exitosa, y sería el ejército con el C-II del EMCFA y la DNI, los que lograrían el desarrollo más exitoso en este rubro.

En la actual PNC se tiene el mismo problema pero por otras razones: el celo profesional, la cercanía de un mando con otro, la falta de una política clara al respecto, todo ello hace difícil el aprovechamiento de los análisis o informes de inteligencia por aquellos que realmente la necesitan, la mayoría pasa el lento proceso burocrático de difusión o guarda el sueño de los justos en archivos de diferentes oficinas.

Muchos jefes policiales se quejan de no recibir en tiempo adecuado, la información solicitada, de no recibirla nunca y de su escasa utilidad para su planificación anti-delincuencial (Bogran et al, 2014). Además no existen pronósticos que puedan servirles a los jefes policiales para atajar la actividad delictiva en sus áreas de operaciones.

Por último, en cuanto a la contrainteligencia, vemos como su desarrollo y puesta en práctica tropezó con la poca colaboración de los jefes y oficiales. Al no existir manuales o un PON para regir tal actividad, la misma se desarrolló según los criterios de cada comandante, y al principio de la guerra esta función se desnaturalizó al ser empleada para investigaciones “personales” y no reglamentadas de oficiales y tropas por órdenes de los comandantes de los diferentes cuerpos policiales y militares.

En la actualidad, la PNC es aquejada por una serie de señalamientos similares, en sus organismos de inteligencia (Centro de Inteligencia Policial-CIP), los cuales han sido señalados de desnaturalizar sus funciones, lo cual resta credibilidad a sus actuaciones. Información sobre la supuesta filtración (Ibíd.) de “informes de inteligencia”, en los que se mencionan a varios oficiales de los niveles ejecutivo y superior como sospechosos de pertenecer a diversas estructuras de crimen organizado es, aparentemente, sin fundamento y cuya finalidad es dañar la imagen de los mismos.

A pesar que en la PNC, la Unidad de Investigaciones Internas (CI) está separada de sus agencias de inteligencia, es claro que el papel jugado es deficiente a la luz de los anteriores ejemplos. Esta unidad debe ser reforzada y equipada con los equipos técnicos y humanos adecuados a su misión para evitar la fuga de información o manipulación de la misma. Así como en la lucha por impedir, descubrir y procesar la infiltración de las organizaciones criminales tal como ha sido denunciado públicamente (Silva Ávalos, H., 2014).

GLOSARIO

ANSESAL: Agencia de Servicios Especiales de El Salvador

ANSP: Academia Nacional de Seguridad Pública

BIAT: Batallón de Infantería Antiterrorista

CAIN: Centro de Análisis de Investigación Criminal

CEAT: Comando Especial Antiterrorista

CEFA: Centro de Estudios de la Fuerza Armada

CETIPOL: Centro Técnico de Instrucción Policial

CHDS: Centro Hemisférico de Estudios de Defensa

CI: Contrainteligencia

CIHD: Comisión Investigadora de Hechos Delictivos

CNIC: Centro Nacional de Información Criminal

CONDECA: Consejo Centroamericano de Defensa

COPARU: Compañía de Operaciones Antiterroristas para Áreas Rurales y Urbanas

COPECODECA: Consejo Permanente de Cooperación de Defensa en Centroamérica

CUSEP: Cuerpos de Seguridad Pública

DAN: División Antinarcoóticos

DAT: Departamento de Apoyo Técnico

DIC: División de Investigaciones Criminales

DNI: Dirección Nacional de Inteligencia

EEl: Elementos Esenciales de Información

EEIA: Elementos Esenciales de Información Amiga

EMCFA: Estado Mayor Conjunto de la Fuerza Armada

EMGFA: Estado Mayor General de la Fuerza Armada

ESNACIN: Escuela Nacional de Inteligencia

FAES: Fuerzas Armadas de El Salvador

FMLN: Frente Farabundo para la Liberación Nacional

GN: Guardia Nacional

ICITAP: International Criminal Investigation and Training Assistance Program-Programa Internacional para el Adiestramiento en la Investigación Criminal

ISP: Investigaciones de Seguridad de Personal

MJSP: Ministerio de Justicia y Seguridad Pública

ORDEN: Organización Democrática Nacionalista

PA: Policía de Aduanas

PH: Policía de Hacienda

PICB: Preparación de Inteligencia del Campo de Batalla

PN: Policía Nacional

PNC: Policía Nacional Civil

PON: Procedimiento Operativo Normal

SEAT: Sección Especial Antiterrorista

SECOM: Seguridad en las Comunicaciones

SIC: Sección de Investigaciones Criminales

SIE: Sección de Investigaciones Especiales

TON: Teatro de Operaciones del Norte

TONO: Teatro de Operaciones Nor-oriental

UEC: Unidad Especial Contra la Delincuencia

UEISRT: Unidad de Escucha e Interceptación de Señales de Radio y Telecomunicaciones

VMSP: Vice-Ministerio de Seguridad Pública

Bibliografía

Libros

1. Aguilar, F. A. (1974). *Manual del Guardia Nacional*. San Salvador: Guardia Nacional, Fuerza Armada de El Salvador.
2. Bogran, José Osmin; Lazo, Walter Reymundo y Zometa, Douglas Elenilson (2014). *El impacto de la Inteligencia Policial en la toma de Decisiones Estratégicas, Operativas y Tácticas en la PNC de El Salvador*. Tesis presentada para optar a la categoría de Sub-comisionado de la PNC, San Salvador: Academia Nacional de Seguridad Pública.
3. Castro Morán, M. (2005). *Reseña Histórica de las Administraciones Presidenciales y de la Policía Nacional de El Salvador desde 1867 hasta 1994*, (primera edición). San Salvador: Autor.
4. Costa, G. (1999). *La Policía Nacional Civil de El Salvador (1990-1997)*, (primera edición). San Salvador: UCA Editores.
5. Cotto, A. E. (1973). Las normas de inteligencia militar. Su aplicación en nuestros cuerpos de seguridad pública, aciertos y desaciertos. Una posible solución. San Salvador: Centro de Estudios de la Fuerza Armada de El Salvador.
6. López Nuila, C. R. (2014). *Seguridad Pública y Delincuencia*, (primera edición). San Salvador: Editorial UTEC.
7. Rico Mira, C. E. (2003). *En Silencio Tenía que Ser, Testimonios del Conflicto Armado en El Salvador 1967-2000*, (primera edición). San Salvador: UFG-Editores.
8. Santos, H. (2008). *Soldados de Elite en Centroamérica y México*, (primera edición). San Salvador: Imprenta Nacional.
9. Silva Ávalos, H. (2014). *Infiltrados, Crónica de la corrupción en la PNC (1992-2013)*, (primera edición). San Salvador: UCA Editores.
10. Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (2014). *Sistemas Policiales de Información e Inteligencia*. Nueva York.

Artículos de revistas

1. Guardia Nacional (Mayo-Junio 1960). Historia Fundamental de la Guardia Nacional. *Revista de la Guardia Nacional*, 51, pp. 5-11.
2. Guardia Nacional (1961). Entrevistas e Interrogatorios (I). *Revista de la Guardia Nacional*, 59, pp. 3-13.
3. Guardia Nacional (1961). Entrevistas e Interrogatorios (II). *Revista de la Guardia Nacional*, 79, pp. 5-9.
4. Policía de Hacienda (Enero-Febrero 1978). Servicio en Cantones y Caseríos. *Revista de la Policía de Hacienda*, 1, pp. 6 y 10.

5. Policía Nacional (1967). Primer Centenario 1867-1967, *Revista de la Policía Nacional*, pp. 1-60.
6. VMSP (Mayo-Junio 1985). Reorganización y Redefinición de las Funciones de la Seguridad Pública, *Revista Seguridad Pública*, 5, pp. 18-24.
7. VMSP (Enero-Abril 1986). Terroristas y Delincuentes Sacan Provecho de Conflicto e Incertidumbre, *Revista Seguridad Pública*, 7, pp. 7 y 14-19.
8. VMSP (1986). Principales cursos impartidos, *Revista Seguridad Pública*, 8, pp. 6-7.
5. Policía Nacional (1983). Departamento I Personal, Reunión de trabajo jefes de Comandancias, Compañías y Secciones Departamentales. San Salvador: Autor.
6. Vice-ministerio de Seguridad Pública (1985). Requerimientos de la Seguridad Pública para alcanzar niveles de eficacia inmediata en el presente y en los próximos 5 años. San Salvador: Autor.
7. Vice-ministerio de Seguridad Pública (1987). Exposición de Motivos para la reorganización del VMSP, de sus unidades operativas y administrativas, y organigramas respectivos. San Salvador: Autor.
8. Vice-ministerio de Seguridad Pública (1987). La Seguridad Pública en la guerra por la Democracia. San Salvador: Autor.

Documentos institucionales

1. Dirección de la Guardia Nacional (1964). Prontuario del Guardia Nacional, segunda edición ampliada y corregida. San Salvador: Autor.
2. Dirección Nacional de la Policía Nacional (1981), Departamento III Operaciones, Texto de Estudio de la Escuela de la Policía Nacional. San Salvador: Autor.
3. Escuela Nacional de Inteligencia (1993). Documento Histórico-Didáctico sobre las experiencias en inteligencia de combate en el periodo 1980-1992. San Salvador: Autor.
4. Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (2010). Sistemas Policiales de Información e Inteligencia. Nueva York: Autor.

Periódicos

1. Escandaloso Tráfico de Armas. (17 de marzo de 1981). *Documento Especial de La Prensa Gráfica*.
2. Hay que Salvar la Policía. (22 de Julio de 2015). *Diario Digital El Faro*, Recuperado de: <http://www.elfaro.net/es/201507/opinion/17209/Hay-que-salvar-la-Polic%C3%ADa.htm>, consultada el 25 de Julio de 2015.

Entrevistas

1. 2005, enero-febrero, Colón, La Libertad. Myr. Francisco Américo Cuellar Aguilar, Ex-comandante del CEAT, 1990-1993. , .
2. 2006, 21 de Julio, Santa Tecla. Tte. Fidel Evora Jiménez, Ex-Miembro del D-II, Policía de Hacienda, 1980-1992., de.
3. 2006, julio, San Salvador. Cnel. Reynaldo López Nuila, Ex-Director de la Policía Nacional, octubre 1979-junio 1984. .
4. 2012, 9 de febrero, San Salvador. Cnel. José Dionisio Hernández Castro, Ex-Jefe Primera Comandancia de la Guardia Nacional, 1979-1980.
5. 2012, 19 de abril, San Salvador. Cnel. Alejandro Joel Sánchez Paredes, Ex-Jefe D-I, de la Policía Nacional, 1984-1985.
6. 2014, 16 de septiembre, San Salvador. Analista Estratégico, División de Inteligencia Anti-pandillas, Sub-Dirección Anti-pandillas.
7. 2015, 19 de mayo, San Salvador. Stte. Marco Tulio Guzmán Erazo, Ex-miembro del D-II, Guardia Nacional, 1981-1991.



ACADÉMICO
INVITADO

- * El impacto de la inteligencia policial en la toma de decisiones estratégicas, operativas y tácticas en la Policía Nacional Civil de El Salvador.

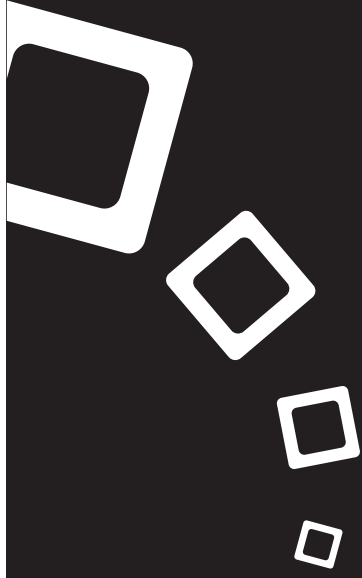
*José Osmín Bógran Acosta,
Walter Reymundo Lazo Merino,
Douglas Elenilson Zometa*



ACADEMIC
GUEST

- * The impact of police intelligence in strategic, operational and tactical decision making, at the National Civil Police of El Salvador.

*José Osmín Bógran Acosta,
Walter Reymundo Lazo Merino,
Douglas Élenilson Zometa*



**El impacto de la
Inteligencia Policial
en la toma de
decisiones
estratégicas,
operativas y tácticas
en la Policía Nacional
Civil de El Salvador***

José Osmín
Bogran Acosta,
Walter Reymundo
Lazo Merino,
Douglas Elenilson Zometa

Policía Nacional Civil,
El Salvador
ezometa@pnc.gob.sv

BIBLID [2225-5648 (2015), 5:2, 351-414]

DOI: dx.doi.org/10.5377/rpsp.v5i2.2330

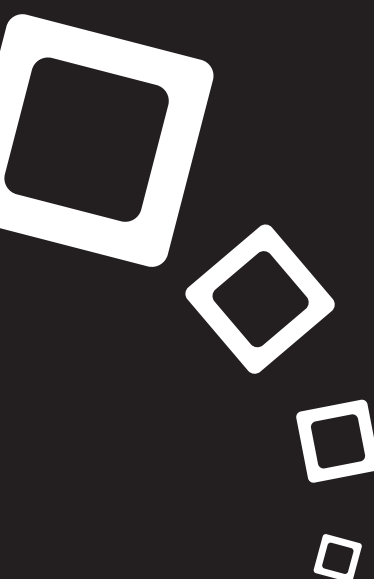
Resumen:

Este es un estudio descriptivo acerca del uso de la inteligencia para la toma de decisiones policiales en todos los niveles. Se realizaron entrevistas con usuarios y productores de inteligencia a fin de coleccionar aspectos deficientes y con potencial de mejora. Existen hallazgos relevantes acerca de las brechas actuales entre la producción de inteligencia y el uso de la misma para la toma de decisiones. Se concluye realizando una propuesta de mejora para la construcción de un modelo de inteligencia propio para la Policía Nacional Civil.

Palabras clave:

Inteligencia criminal, impacto de la inteligencia, modelo de inteligencia, toma de decisiones.

* Trabajo de graduación realizado en el tercer curso de ascenso para optar a la categoría de Subcomisionado de la Policía Nacional Civil (año 2014). Ha sido extractado por el equipo editorial del CINC-ANSP para su publicación en el octavo número de la revista "Policía y Seguridad Pública."



**The impact of
Police Intelligence
in making strategic,
operational, and
tactical decisions
in the National Civil
Police of El Salvador***

José Osmín
Bogran Acosta,
Walter Reymundo
Lazo Merino,
Douglas Elenilson Zometa

Policía Nacional Civil,
El Salvador
ezometa@pnc.gob.sv

BIBLID [2225-5648 (2015), 5:2, 351-414]

DOI: [dx.doi.org/10.5377/rps.v5i2.2330](https://doi.org/10.5377/rps.v5i2.2330)

Abstract:

This is a descriptive study about the use of intelligence for police decision making at all levels. Interviews, with users and producers of intelligence to infer deficient aspects and potential for improvement, were done. There are important findings about the current gaps between intelligence production and its use to make decisions. It is concluded making a proposal to improve the building of an own Intelligence model in the National Civil Police.

Key words:

Criminal intelligence, intelligence impact, intelligence model, decisions making.

* Graduation work made in the third course for promotion to qualify to the category of Deputy Commissioner of National Civil Police (year 2014). It has been taken by CINC-ANSP editorial team for its publication in the eighth issue of "Policía y Seguridad Pública" journal.



Introducción

En los últimos 50 años se ha ido refinando sistemáticamente el uso de la información y la Inteligencia Policial. Los sistemas de información policial, que antes se basaban en el cotejo de fichas a cargo de un archivero, han evolucionado con la tecnología de la información hasta convertirse en departamentos que utilizan programas informáticos especiales y las competencias de analistas profesionales del delito.

También se ha perfeccionado la aplicación de la información y se han desarrollado técnicas y metodologías de inteligencia para detectar amenazas delictivas o trazar el perfil de delitos o delincuentes conocidos. Desde el punto de vista estratégico y táctico, actualmente se dispone de inteligencia que permite a la policía adoptar decisiones más exactas y más fáciles de justificar. En El Salvador, esta evolución de la Inteligencia Policial se ha dado según las necesidades propias que demanda la seguridad pública y se ha ido consolidando en los últimos años pese a tener muchos tropiezos y retrocesos desde su creación.

Poco se ha estudiado sobre el tema de la Inteligencia Policial en El Salvador, lo cual no ha permitido tener un inicio de observación y de descripción del modelo de Inteligencia Policial aplicado.

Esta es la razón por la que en el marco del tercer curso de ascenso a la categoría de Sub Comisionado impartido en la Academia Nacional de Seguridad Pública, se propone por parte de las autoridades académicas y policiales, realizar una investigación sobre la Inteligencia Policial en El Salvador que permita generar conocimiento a futuras generaciones y especialmente conocer de manera descriptiva cómo funciona el modelo de inteligencia y cuál es su impacto en la toma de decisiones estratégicas, operativas y tácticas.

Para ello se analizaron las experiencias, mejores prácticas y metodologías recomendables para la creación de un modelo de inteligencia criminal. Se puso especial énfasis en el Modelo de Inteligencia Nacional del Reino Unido (UK National Intelligence Model) y en el Modelo de Inteligencia para la Seguridad Ciudadana de Colombia¹, por ser modelos con influencia en los ámbitos nacional y regional, respectivamente.

1 Nota del editor: los autores inspiran su propuesta de modelo de inteligencia en la experiencia de los países mencionados, pero por razones de espacio se ha suprimido la sección donde se explican dichos modelos externos.



Se destaca además el concepto de Trabajo Policial basado en Inteligencia (Intelligence-led Policing) y la lógica que siguen los modelos de Inteligencia criminal investigados. El estudio describe algunos patrones comunes a todos los modelos y una serie de “prerrequisitos” indispensables para la creación de un modelo de inteligencia criminal eficiente.

Se estudia el modelo de Inteligencia Policial implementado por el Centro de Inteligencia Policial (CIP) de la Policía Nacional Civil (PNC) y profundiza sobre los aspectos enmarcados en el ciclo de la inteligencia, el proceso de la toma de decisiones, y la relación que existe entre los usuarios y los productores de la inteligencia. Así mismo, estudia la cualificación de los analistas y el impacto de la Inteligencia Policial en la toma de decisiones estratégicas, operativas y tácticas.

Para el estudio de estos elementos se han realizado entrevistas a los usuarios de inteligencia en los tres niveles, a los principales actores claves dentro del proceso de producción de inteligencia; visitas de campo y grupos focales.

Como aporte de conocimiento se presenta una propuesta orientada a definir un modelo de inteligencia propio para El Salvador, que se fundamente en una doctrina y cultura institucional de inteligencia que sustente la actividad de Inteligencia Policial en democracia. Se pretende que el estudio constituya un referente inicial para posteriores estudios específicos sobre la temática de la Inteligencia Policial en El Salvador. Indudablemente hablar de inteligencia puede verse como sinónimo de adhesión que vulnera la privacidad de las personas o de los derechos humanos. Como personas comprometidas con los valores de la democracia un deber, lo constituye el abordar ciertos temas que por tabú, por temor, o por rechazo han sido relegados de la discusión política, técnica y académica.

Finalmente, se presentan las conclusiones y recomendaciones de algunas medidas para superar los obstáculos identificados.



CAPÍTULO I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

A. Situación problemática

Desde la antigüedad se ha considerado que el tener información y conocimiento es igual a tener poder. Es decir, existe una relación proporcional que a mayor conocimiento mayor poder.

Para tener conocimiento es necesario procesar información. “El concepto de recopilar y utilizar información para respaldar de alguna manera formal y estructurada la toma de decisiones no es nada nuevo. Para obtener ventajas sobre los adversarios es imperativo poseer la información más actualizada y precisa acerca de, entre otras cosas, sus intenciones y capacidades” (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2011).

Esta concepción es ampliamente utilizada en diferentes ámbitos: políticos, empresariales, militares y cada día más por las organizaciones policiales. Constituye un soporte fundamental para la toma de decisiones en los niveles de actuación: estratégico, operativo y táctico. Es un proceso que en el tiempo ha evolucionado, sobre todo en los últimos años en respuesta a los cambios en los factores sociales, culturales y tecnológicos; y de las necesidades y desafíos que enfrentan las organizaciones en el siglo XXI.

Algunos países han modificado su concepción de la inteligencia y realizado cambios significativos en sus métodos. Sin embargo, en el El Salvador lo anterior está marcado por algunos paradigmas que se arrastran desde la época del conflicto; tanto es así que el solo mencionar el término de inteligencia resulta para algunos sectores sinónimo de espionaje político e ideológico, que en nada se relaciona con las nuevas corrientes sobre el enfoque de inteligencia.

En la última década, El Salvador enfrenta un problema de seguridad significativo y un deterioro en la capacidad del poder público por controlar la delincuencia. Tomando la tasa de homicidios como principal indicador para medir la seguridad porque presenta menores problemas de sub registro, se puede decir que ésta ha dado un salto de cerca de 31 homicidios por 100 mil habitantes en el 2001, a 65 por 100 mil habitantes en el 2010, lo cual representa un incremento de más del 50%. La magnitud del fenómeno lo coloca en una de las primeras posiciones en el mundo en cuanto a cantidad de homicidios por habitante. Este incremento ha sido acompañado por el accionar y evolución de las pandillas criminales y el avance del llamado crimen organizado, que consiste en grupos criminales cuyo poder económico y capacidad de actuación están directamente relacionados con el control que ejercen sobre las redes de tráfico de narcóticos y de armas ilegales.



Las encuestas de opinión señalan que la inseguridad es una de las principales preocupaciones de la población², principalmente por el incremento de delitos de homicidio, extorsión, tráfico de drogas, hurto y robo de vehículos; asimismo, aunque no tan visible, existen otras figuras delictivas como son el tráfico y trata de personas, lavado de dinero y activos entre otros.

Para dar respuesta a los desafíos planteados, las actividades de inteligencia revisten una importancia central, como lo afirma Oliveira (2012): “El trabajo cotidiano de la policía y del Ministerio Público apenas consigue lidiar con el crimen común, aunque a veces consiga una victoria aislada con algún tramo del crimen organizado. Si la finalidad, sin embargo, es más que ganar una u otra batalla, los órganos de seguridad pública tienen que comprender lo que es una organización criminal y cómo funciona cada una de ellas. Y la única manera de conseguir esto es a través de la Inteligencia Policial”.

Ante el grado de complejidad y diversificación de las pandillas y del crimen organizado, la actividad de Inteligencia Policial, que provea de información fiable, oportuna y útil para la toma de decisiones en todos los ámbitos, adquiere gran importancia para lograr la prevención y represión; es útil para la planificación de las estrategias de acción en el contexto de la seguridad pública, y requieren reunir inteligencia gubernamental y policial, a escala nacional. En el caso de El Salvador, es fundamental que se mantenga contacto directo y constante que permita el intercambio de información entre los órganos de inteligencia del país y con sus homólogos de la región, con los países de Norte América y algunos países de Sur América como Colombia. Esto posibilita el diseño de programas más eficientes y eficaces para dar respuesta a los desafíos en materia de seguridad. La información constituye un insumo básico para el trabajo de seguridad pública y la manera en que se produce, organiza, hace disponible y utiliza es lo que determinará la naturaleza y efectividad de las actividades desarrolladas. “Los sistemas modernos de gestión de actividades de seguridad pública tienen como base la utilización intensiva de información para fines de planificación y desarrollo de estrategias, así como para monitoreo y evaluación de resultados” (Oliveira, 2012).

A pesar de lo recomendado, la información está en gran medida dispersa a nivel nacional y diseminada en funcionarios de agencias de diferentes países. Esto hace complejo el proceso de transformarla en conocimiento

2 La Prensa Gráfica, 8 de Noviembre de 2013. La delincuencia ha sido el principal problema en 2013. La gente señala la inseguridad como el principal problema del país, en particular, las acciones de las pandillas. La ciudadanía quiere ver más policías en las calles y que las leyes sean endurecidas; también se sugiere que haya más oportunidades de empleo. <http://www.laprensagrafica.com/2013/11/08/la-delincuencia-ha-sido-el-principal-problema-en-2013>

sistemático y útil para implementar acciones estratégicas. El problema estriba en que se trata de relaciones de confianza mutua que no están desarrolladas de forma natural y espontánea. La confianza debe ser construida y estructurada institucionalmente, pues consiste en la base no solamente para el éxito de las actividades en el área de inteligencia, sino en cualquier iniciativa de cooperación contra la criminalidad nacional y transnacional.

El combate a las pandillas y al crimen organizado exige que la producción y el compartir información ocurran de forma rápida y continua, de modo que se asegure su consistencia y utilidad para una posterior elaboración de estrategias eficaces de acción preventiva y represiva. Sin embargo, la cooperación que involucra el intercambio de información, que ya es problemática a nivel interno de los países, a nivel internacional se vuelve todavía más complicada.

Desde hace algunos años, se han realizado esfuerzos, a través de la Comisión de Jefaturas de Policías de Centroamérica, México, el Caribe y Colombia (CJPCAMC), para implementar un modelo de inteligencia en la región que permita o facilite el intercambio de información de inteligencia entre los países; sin embargo, dicho esfuerzo, a pesar de haber contado con el apoyo presupuestario de la Agencia Española para la Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), no hizo posible construir un modelo y el esfuerzo quedó en la elaboración de algunos ejercicios diagnósticos preliminares sobre la Inteligencia Policial en la región.

No se puede establecer específicamente cuáles fueron las razones de abortar esa iniciativa; es de destacar que en muchas ocasiones, en la que la región centroamericana no es la excepción, las relaciones internacionales frecuentemente son marcadas por disputas y acuerdos que involucran otras esferas de interés cuyos resultados pueden inviabilizar la implementación de esa política pública. Por otro lado, existe una desconfianza mutua entre las fuerzas policiales de cada país, reforzada por el desconocimiento acerca de la consistencia de los métodos, la intensidad del esfuerzo y la confiabilidad de sus pares del otro lado de la frontera. Así mismo, otro obstáculo en el proceso de compartir la información consiste en involucrar a las fuerzas armadas y otros órganos superiores de inteligencia en cuestiones que involucran a la defensa nacional.

En el caso de El Salvador, la Inteligencia Policial goza de un significativo grado de discrecionalidad dado que sus facultades no están fundadas en una normativa clara y específica que supla la discrecionalidad para su actuación. Este ha sido uno de los señalamientos que han sido cuestionados para el adecuado funcionamiento del Centro de Inteligencia Policial (CIP) como unidad rectora de la Inteligencia Policial de la Policía Nacional Civil (PNC).

En la actualidad, el crecimiento masivo de la tecnología ha traído consigo un cambio masivo en los métodos de recopilación de información, lo que a su vez ha creado una demanda de nuevos enfoques de la Inteligencia Policial. En El Salvador se han identificado una serie de debilidades relacionadas a los métodos de recopilación y sistematización de la información que genera y/o recopila la PNC en su labor de generar inteligencia.

A partir de algunas entrevistas y de un ligero diagnóstico sobre el estado actual de la Inteligencia Policial en la PNC, se pueden enumerar aspectos que pudiesen afectar la producción de inteligencia, entre los que se destacan: deficiente coordinación interna en los procesos de obtención de información y cobertura de personal de inteligencia en el territorio; y ausencia de análisis estratégico y de personal especializado como analista.

En entrevista sostenida con el Jefe del CIP, manifestó que actualmente se trabaja en una propuesta de reingeniería para el Centro que permita concebir un modelo de inteligencia apegado a los nuevos desafíos, de manera que sea más eficiente en la producción de inteligencia e influir en los tomadores de decisiones.

En su forma más simple, el análisis de inteligencia consiste en recopilar y utilizar información, evaluándola para obtener inteligencia, y luego analizar esa inteligencia para elaborar productos que apoyen la toma de decisiones de manera informada. Ratcliffe establece que: “la inteligencia que no influye en el pensamiento de un tomador de decisiones no es inteligencia” (2009, p. 3).

El trabajo de Inteligencia Policial frecuentemente se concibe como una función de análisis, una actividad encubierta o como trabajo de conocimiento. Ninguna de estas concepciones es realmente correcta. Su función es mucho más profunda y se orienta principalmente a la anticipación de riesgos y la mejora de la seguridad pública.

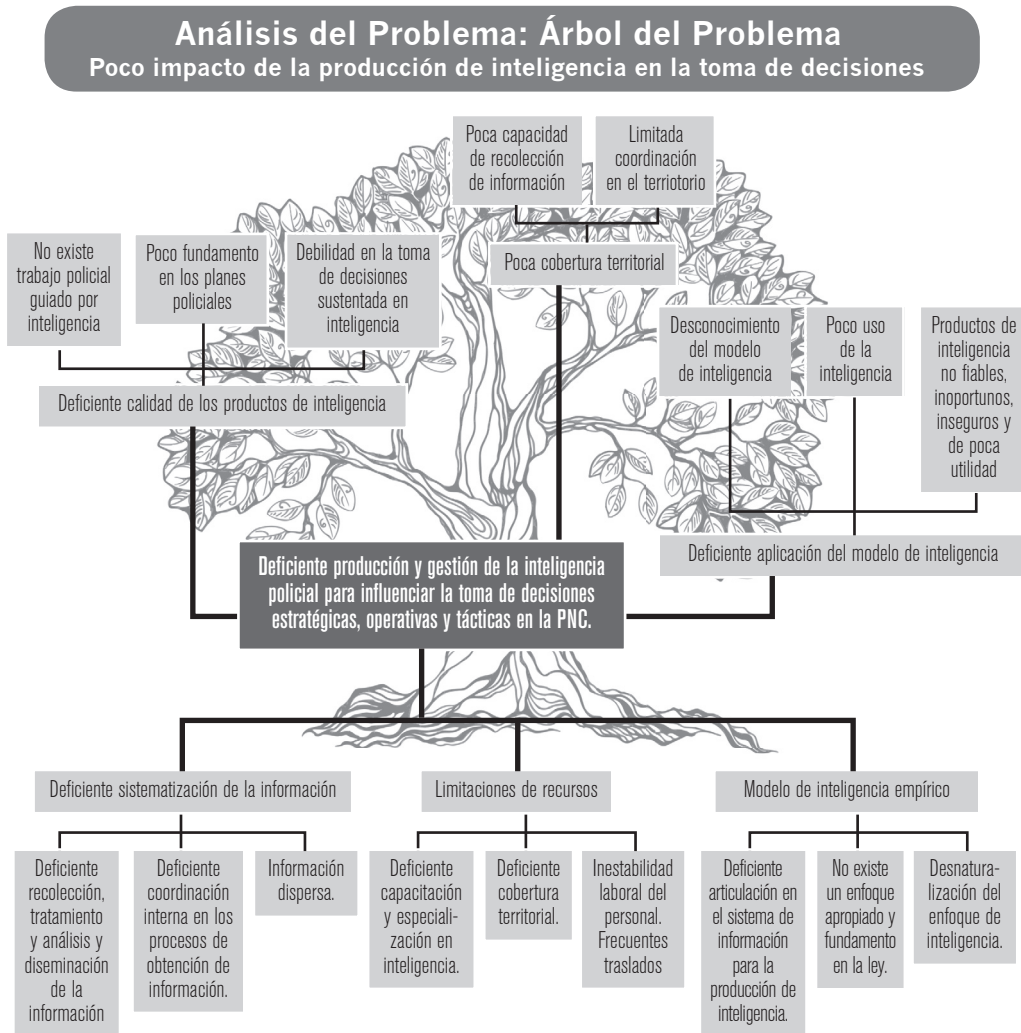
En los últimos años el papel de la Inteligencia Policial tiende a tener una doble función: anticipar riesgos futuros a la seguridad pública e influenciar a los tomadores de decisiones para que las acciones de prevención del crimen puedan iniciarse. Esta doble función conlleva desafíos adicionales para los profesionales de la inteligencia criminal. Algunos gerentes se conforman con informes de patrones y actividad criminales existentes que no hablan del futuro; sin embargo, una predicción del futuro es lo que generalmente los tomadores de decisiones desean en su papel como gerentes de riesgo con la responsabilidad de gestionar la asignación de recursos.

Lo anterior, lleva a analizar si el modelo de inteligencia actual está acorde a las necesidades que demanda la institución para afrontar de manera efectiva el problema de seguridad desde los dos enfoques principales, como

son el preventivo y el represivo. A la fecha no se conocen estudios que permitan evaluar el modelo de inteligencia en El Salvador ni evaluaciones sobre si la producción de inteligencia está siendo útil para los tomadores de decisiones en los niveles estratégicos, operativos y tácticos.

Con el objeto de identificar las causas y efectos del problema objeto de investigación, se utilizó la técnica del árbol del problema, que permite destacar las relaciones entre ellos, tal como se muestra en la ilustración.

Árbol del Problema de la Investigación



Fuente: Elaboración propia

B. Formulación del problema

¿Cuál es el nivel de utilidad de los productos que genera la Inteligencia Policial, para la toma de decisiones, estratégicas, operativas y tácticas en la Policía Nacional Civil?

C. Justificación de la investigación

En los últimos años, a nivel mundial las agencias de inteligencia han experimentado cambios en sus estructuras y funcionamiento para conocer de la evolución que han tenido los grupos criminales y combatirlos de manera más efectiva.

En El Salvador, a pesar de los avances que se puedan haber tenido en Inteligencia Policial, se hace necesario evaluar cuál es la contribución que ésta hace en los esfuerzos de combate al delito, tomando en cuenta que el país presenta niveles altos de violencia y delincuencia, y que la Inteligencia Policial debería dar un aporte valioso para la toma de decisiones por parte de los mandos estratégicos y operativos de la institución policial, que les permita lograr mayor efectividad en el control y reducción del crimen.

En vista de que no se tiene un estudio científico del estado actual de la Inteligencia Policial y principalmente de su contribución en la toma de decisiones estratégicas, operativas y tácticas, se pretende a través de este estudio profundizar en algunos aspectos propios de la Inteligencia Policial, referidos al modelo de inteligencia que se está implementando, su funcionamiento y los productos que se generan, a fin de identificar su alcance y si realmente constituyen un insumo fundamental para orientar la toma de decisiones en los diferentes niveles de mando de la policía.

D. Objetivos de la investigación

Objetivo general 1:

Analizar el Modelo de Inteligencia Policial y el grado de utilidad de los productos de inteligencia en la toma de decisiones estratégicas, operativas y tácticas en la PNC.

Objetivo general 2:

Diagnosticar la forma en que se desarrolla el proceso de toma de decisiones en los niveles estratégico, operativo y táctico en la PNC.

E. Delimitación del tema

Tiempo de investigación: Para el desarrollo de la investigación se estipuló un tiempo de 75 días, comprendidos del 18 de enero al 10 de abril del 2013; tomando en cuenta solo el funcionamiento de la Inteligencia Policial durante el año 2013.

Espacial: El estudio comprende o se enfoca particularmente en el área de inteligencia de la PNC.

F. Alcance y limitaciones

Alcance:

Esta investigación descriptiva se enfoca en la evaluación del impacto que tiene el uso de la Inteligencia Policial en la toma de decisiones en los distintos niveles de la PNC, para ello se evaluó el punto de vista de los usuarios de la inteligencia con relación a los productos recibidos y cómo conciben el modelo de inteligencia actual; así también la forma en que los productores de inteligencia contribuyen a la función policial a través de la inteligencia. Se abordaron aspectos relacionados al modelo de inteligencia, el ciclo de la inteligencia, la formación de analistas, la toma de decisiones, los productos de inteligencia y otros aspectos de interés, a fin de tener un panorama general de la forma cómo se genera la Inteligencia Policial y la utilidad que se le da a la misma, para finalmente, plantear una propuesta viable para fortalecer dicha función en la PNC.

Limitaciones:

Se encontraron algunas limitaciones que no permitieron profundizar en algunas temáticas de interés relacionadas al tema, principalmente derivadas de los aspectos siguientes:

El tiempo para desarrollar la investigación fue relativamente corto, aunado a la carga académica del pensum establecido en el desarrollo del curso de ascenso a subcomisionado.

Fallas en el cumplimiento del tiempo de llenado de los cuestionarios por parte de los productores y usuarios de la inteligencia, principalmente de estos últimos, a pesar de que existía una instrucción por parte del Subdirector General de la PNC, lo cual retrasó la tabulación de resultados.

Dificultad para obtener datos específicos precisos sobre algunos rubros de la investigación como son los resultados obtenidos de la operativización de los productos de inteligencia. Esto debido a que no se lleva registro de los mismos.

No obstante lo anterior, se tuvo buena apertura por parte de funcionarios especialistas en el tema que dieron aportes valiosos, así como del Subdirector General de la PNC que facilitó el trámite de llenado de cuestionarios y dio aportes significativos y del jefe del Centro de Inteligencia Policial que dio facilidades para pasar los cuestionarios a los jefes de inteligencia y analistas, proporcionó información de interés y dio aportes útiles a la investigación.

CAPÍTULO II. MARCO HISTÓRICO, TEÓRICO, CONCEPTUAL Y EMPÍRICO

A. Marco histórico

1. Evolución de la Inteligencia

La primera organización de inteligencia obedeció a la necesidad de disponer de información sobre el adversario y el terreno controlado por éste, para apoyar la adopción de decisiones en el campo militar para enfrentarlo. Con el tiempo, las actividades y los propósitos de la inteligencia se extendieron y se constituyeron en un valioso instrumento de apoyo al diseño y la conducción de la política exterior.

En las últimas décadas, la influencia de las nuevas amenazas a la seguridad nacional e internacional ha llevado progresivamente, a una mayor participación de la inteligencia en la elaboración de las políticas de seguridad. Asimismo, existe una tendencia a hacer una mayor utilización de la inteligencia en el diseño, ejecución y monitoreo de las políticas relacionadas con el proceso de desarrollo integral de los Estados, principalmente en materia de seguridad ciudadana.

La inteligencia social y la inteligencia histórica son los dos componentes de la inteligencia. El propósito de la inteligencia social es estudiar integralmente las sociedades o determinados grupos sociales de países o conjunto de países, a fin de determinar las particularidades, capacidades, amenazas y debilidades de los mismos. La inteligencia histórica no persigue un propósito previamente definido; el conocimiento de los antecedentes históricos corresponde a determinadas situaciones que permiten acceder a una mejor comprensión de los grupos criminales y autores sociales violentos.

Ambos tipos de inteligencia constituyen herramientas fundamentales para acceder al conocimiento de los problemas étnicos, raciales, religiosos, culturales, criminales o sociales que ancestralmente existen en la mayoría de las sociedades o grupos sociales. Estos contribuyen en la comprensión de los problemas existentes en la actualidad y en la resolución de los conflictos sociales violentos, como al conocimiento y análisis del comportamiento y accionar criminal de la delincuencia organizada, el terrorismo y sectores sociales violentos en los diferentes países.

a. Importancia de la Inteligencia en los conflictos sociales

La mayoría de los conflictos sociales violentos obedecen a causas económicas y sociales, pero no debe subestimarse la posibilidad que ciertos actores procuren orientar a determinados grupos de activistas hacia fines políticos. También, cabe reconocer que distintas agrupaciones de acción

directa, actuantes en la región, disponen del desarrollo organizativo, el grado de adiestramiento y las motivaciones psicológicas para la confrontación con los Estados Nacionales.

Asimismo, desde el punto de vista de la inteligencia estratégica, deben analizarse sistemáticamente los procesos sociales violentos, a fin de tener una visión integral de los factores causales, evaluar las variables de su desarrollo, y anticipar la probabilidad de ocurrencia de conflictos que comprometan la seguridad del Estado (Camilo Milano, año 2005).

b. Las funciones de la inteligencia criminal

No obstante la importancia de la inteligencia estratégica en la obtención de elementos de juicio para la toma de decisiones, también la “inteligencia criminal” constituye un recurso primordial para combatir eficazmente el crimen organizado, las actividades delictivas complejas y el accionar de las pandillas.

Suele denominarse “inteligencia criminal” la realizada en relación a las actividades delictivas que por su naturaleza, peligrosidad o consecuencias, afectan las condiciones esenciales del Estado de Derecho y el normal desenvolvimiento institucional de un país (Ibíd.). En sentido estricto no debería considerarse sectorial, pues contribuye a la investigación de las actividades delictivas desarrolladas en todos los ámbitos del país.

Teniendo en cuenta las complejas características del crimen organizado, los elementos orgánicos de la inteligencia criminal deben tener una estrecha y continua interrelación con la inteligencia estratégica nacional y las inteligencias sectoriales competentes, a efectos de disminuir los riesgos que la amenaza en cuestión implica para los intereses nacionales y la seguridad del Estado.

2. Restructuración de los Sistemas de Inteligencia posterior a los ataques del 9-11 en las torres gemelas de Nueva York.

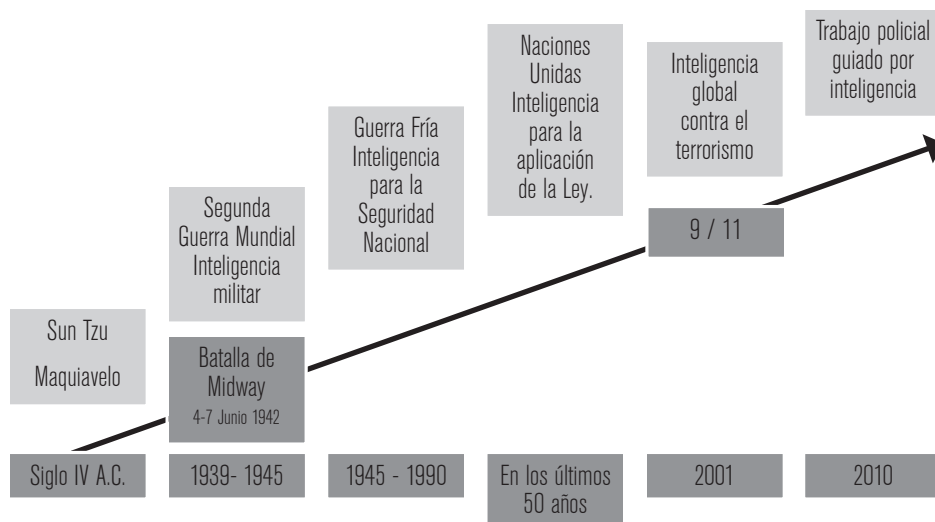
Históricamente el tema de la inteligencia ha sido vinculado a los contenidos de espionaje, conspiraciones, golpes de Estado y otros; sin embargo, las transformaciones que el mundo ha experimentado tanto a finales del siglo XX como a principios del nuevo milenio tales como la caída del Muro de Berlín, los procesos de transición política de gobiernos autoritarios hacia otras formas de ejercicio político, la globalización económica, el repunte del terrorismo internacional con múltiples ataques, entre otros como el del 11 de septiembre del 2001 a las Torres Gemelas de Nueva York, en los Estados Unidos, el cual dio lugar a la creación del Departamento de Seguridad Nacional, y numerosos intentos de reforma del FBI. A nivel internacional, hay una mayor exigencia de la aplicación de la ley para crear

asociaciones globales que den lugar a la puesta en común de inteligencia y datos sobre el terrorismo y otros aspectos relacionados con el crimen (Comprensión y respuesta al terrorismo. Policía de Turquía. 2006).

El avance de los grupos terroristas ha replanteado la necesidad de convertir la inteligencia en una herramienta clave para el análisis, interpretación y prevención de aquellos elementos que pueden vulnerar la paz y seguridad nacional, regional, continental y mundial. La capacidad que se tenga en el manejo y procesamiento de la información, puede configurar escenarios futuros que identifiquen oportunamente las amenazas, riesgos y oportunidades, generando en ese sentido, un proceso objetivo para la toma de decisiones institucionales oportunamente.

La siguiente ilustración muestra las etapas más importantes del desarrollo y evolución de la inteligencia, desde un enfoque meramente militar en sus inicios hasta un enfoque más abierto y útil en la policía para realizar un trabajo policial guiado por inteligencia.

Desarrollo y Evolución de la inteligencia



Fuente: elaboración propia a partir del esquema presentado por el Com. Saúl Hernández en la clase de Inteligencia Policial del Tercer Curso de Ascenso a Inspector Jefe del 2011.



3. Sistema de Inteligencia Salvadoreño

a. Creación y funcionamiento de los servicios de inteligencia de los ex – Cuerpos de Seguridad en El Salvador.

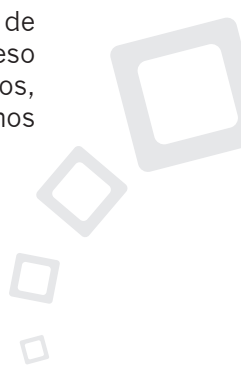
Bajo la Presidencia de la República del Dr. Manuel Enrique Araujo se crea, mediante decreto ejecutivo del 3 de Febrero de 1912, *un Cuerpo Especial de Policía Rural que llevaría el nombre de Guardia Nacional*, que protegería a las personas y sus bienes en el agro salvadoreño. El 1 de marzo de 1972, el Ministro de Defensa, General Fidel Torres, hizo la denuncia, ante los cuerpos de seguridad de la Policía Nacional (PN), la Guardia Nacional (GN) y la Policía de Hacienda (PH), sobre las acciones de la guerrilla que estaba pretendiendo crear un clima de violencia. Entre marzo de 1972 y marzo de 1974, fallecieron en enfrentamientos con la guerrilla seis guardias nacionales.

Según opiniones de personas entrevistadas que pertenecieron a los ex cuerpos de seguridad en la década de los años 80, época del conflicto armado en el país, se crearon los servicios de Inteligencia en los tres cuerpos de seguridad pública, primero en la ex GN, la sección II conocida como S II, la cual dependía directamente del Director General y también respondía al Departamento II del Estado Mayor Conjunto de la Fuerza Armada, teniendo la función de contribuir con inteligencia a las investigaciones criminales y a las actividades de la ex guerrilla para la toma de decisiones del mando en la planificación de operaciones militares. De igual manera se creó una dependencia de inteligencia en la ex PH y en la ex PN, para que realizaran funciones similares a la S II. Producto del uso inadecuado de esta función, estos cuerpos fueron señalados y demandados por casos relaciones con violaciones a Derechos Humanos.

b. Origen y Creación del Organismo de Inteligencia del Estado (OIE) en El Salvador

En 1984 se inició un proceso de diálogo entre el Gobierno de El Salvador y la guerrilla para encontrar una salida política al conflicto armado. Sin embargo, en los años 80 predominó la apuesta a una solución militar al conflicto; fue hasta finales de los 80 y principios de los 90 que se privilegió la vía política del diálogo y la negociación.

En 1989 se retomó el proceso de negociación política entre el Gobierno y el FMLN con la intermediación de las Naciones Unidas. Este culminó con el Acuerdo de Paz, firmado entre las partes el 16 de enero de 1992 en el Castillo de Chapultepec, Ciudad de México. Según el Secretario General de las Naciones Unidas, Boutros Ghali, los principales propósitos del proceso de negociación fueron: terminar el conflicto armado por medios políticos, fomentar la democracia, garantizar un respeto irrestricto de los derechos humanos y unificar a la sociedad salvadoreña.



En los acuerdos de paz se estableció la disolución de los Cuerpos de Seguridad, la restructuración de los servicios de inteligencia militar y la creación de un servicio de inteligencia civil denominado: Organismo de Inteligencia del Estado (OIE); debido a que durante el conflicto armado el ejército y los ex - cuerpos de seguridad hicieron uso inadecuado de la inteligencia en esa época.

Lo anterior propicio una reforma constitucional para darle vida jurídica a la creación y funcionamiento del OIE, por considerar que estaba vinculado estrechamente a los conceptos de Seguridad y Defensa de la sociedad y del Estado. Reformándose el artículo 168, ordinal 18 de la Constitución de la República, en donde se establece como atribución y obligación del Presidente de la República, "Organizar, conducir y mantener el Organismo de Inteligencia del Estado". El OIE fue creado mediante Decreto Ejecutivo N° 34 del 28 de abril de 1992, quedando adscrito a la Presidencia de la República, bajo la autoridad directa y dirección funcional del Presidente, teniendo como misión facilitarle el asesoramiento necesario en materia de inteligencia, referida especialmente a los campos político, económico, social y de seguridad, para el logro de los objetivos nacionales. "Es un ente de carácter civil, profesional y apolítico al servicio de la sociedad y el Estado" (Art. 3, Ley del Organismo de Inteligencia del Estado).

Para el cumplimiento de su misión está facultado para el acopio de la información necesaria y la realización de las actividades de inteligencia que conlleven a mantener la Seguridad Nacional, debiendo actuar con pleno respeto de los derechos y garantías constitucionales. Además, será obligación de las instituciones y oficinas públicas brindar la información que le sea requerida por el OIE , en el ejercicio de sus funciones, según el Art. 6 de su Ley Orgánica.

De igual manera que el Sistema de Inteligencia Militar (SIM) y el Centro de Inteligencia Policial (CIP), el régimen legal, la formación del personal, las líneas organizativas, las directrices operativas, y en general, la doctrina del OIE se enmarca dentro de los principios constitucionales y democráticos del país

c. Sistema de Inteligencia Militar (SIM)

El Sistema de Inteligencia Militar analiza permanentemente diferentes áreas, entre ellas la de Seguridad Nacional que se caracteriza por ser un conjunto de acciones permanentes que el Estado propicia para crear las condiciones que superan situaciones de conflictos internacionales, perturbaciones a la tranquilidad pública, catástrofes naturales y aquellas vulnerabilidades que limiten el desarrollo nacional y pongan en peligro el logro de los Objetivos Nacionales.

La Defensa Nacional definida como el conjunto de recursos y actividades que, en forma coordinada, desarrolla el Estado permanentemente en todos los campos de acción, para hacer frente a amenazas a la soberanía nacional y la integridad del territorio. Normalmente se establecen cuatro campos de acción: Interno, Diplomático, Económico y Militar. En los cuales se agrupan los ministerios e instituciones de gobierno, cuyo propósito es facilitar la planificación, coordinación y ejecución de las tareas para prevenir o resolver un conflicto.³ La Política de Defensa es otro elemento clave en el análisis integral de la Política Nacional que dicta o determina los objetivos de la Defensa Nacional a fin de establecer acciones y asignar los recursos necesarios para la consecución de sus objetivos y con ello elaborar la Estrategia Nacional; vista ésta como la ciencia y arte de preparar y aplicar el poder nacional, para la consecución de los objetivos nacionales. Se entenderá el Poder Nacional como el estudio de los medios de todo orden de que dispone efectivamente el Estado para alcanzar y mantener los objetivos nacionales o metas que el Estado Salvadoreño se propone alcanzar al interpretar los intereses y aspiraciones nacionales. Pueden ser permanentes o actuales.

Los anteriores son los ítems de análisis del SIM a fin de identificar, prevenir o eliminar aquellas amenazas que se ciernen sobre la seguridad y defensa nacional, tanto internos como externos, todo ello bajo los preceptos constitucionales de la República de El Salvador. Finalmente, el SIM se configura con los elementos y organismos que integran sus esfuerzos y objetivos con el fin de preservar la soberanía del Estado y la integridad del territorio.

d. Centro de Inteligencia Policial (CIP)

En los Acuerdos de Paz se estableció la disolución de los ex cuerpos de seguridad pública y la creación de la PNC, que sería un cuerpo nuevo, con nueva organización, mandos, mecanismos de formación y adiestramiento y doctrina.

La reforma del artículo 159 inciso segundo y tercero de la Constitución de la República dio vida jurídica a la creación, organización y funcionamiento de la PNC, separándola del Ministerio de la Defensa Nacional y suscribiéndola al ministerio correspondiente, en los cuales se estableció:

3 Campo de Acción Interno: su director será el Ministro de Gobernación, y estará conformado por el Ministerio a su cargo y los Ministerios siguientes: de Educación, Trabajo y Previsión Social, Salud Pública y Asistencia Social, Obras Públicas, Medio Ambiente y otras instituciones afines, relacionadas o dependientes de éstos. Campo de Acción Diplomático: su Director será el Ministro de Relaciones Exteriores y estará conformado por el Ministerio e instancias y afines a él. Campo de Acción Económico: su Director será el Ministro de Hacienda y estará conformado por el Ministerio a su cargo y los Ministerios e Instituciones siguientes: de Economía, Agricultura y Ganadería, Banco Central de Reserva, organismos e instituciones afines, relacionados o dependientes de éstos. Campo de Acción Militar: su Director será el Ministro de la Defensa por el Ministerio de la Defensa Nacional, el Estado Mayor Conjunto de la Fuerza Armada, la Junta de Jefes de Estado Mayor, Inspectoría General de la Fuerza Armada, Ejército, Fuerza Aérea y Fuerza Naval; organismos e instituciones afines, relacionadas o dependientes de éstas. Artículo 6 de la Ley de Defensa Nacional.

“La Defensa Nacional y Seguridad Pública estarán adscritas a Ministerios diferentes. La Seguridad Pública estará a cargo de la Policía Nacional Civil, que será un cuerpo profesional, independiente de la Fuerza Armada y ajeno a toda actividad partidista”.

“La Policía Nacional Civil, tendrá a su cargo las funciones de Policial Urbana y Policial Rural, garantizarán el orden, la seguridad y tranquilidad pública, así como la colaboración en el procedimiento de investigación del delito, y todo ello con apego a la ley y estricto respeto a los derechos humanos”.

El artículo 168 ordinal 17 de la Constitución de la República estableció, como atribución y obligación del Presidente de la República:

“Organizar, conducir y mantener la Policía Nacional Civil, para el resguardo de la paz, la tranquilidad, el orden y la seguridad pública, tanto en el ámbito urbano como en el rural, con estricto apego al respeto de los derechos humanos y bajo la dirección y autoridades civiles”.

En correspondencia al mandato constitucional se emitió la Ley Orgánica de la PNC que rige su organización y funcionamiento; el Reglamento de dicha Ley que, entre otros aspectos, desarrolla la organización policial, y crea el Centro de Inteligencia Policial (CIP), dependiente orgánica y funcionalmente de la Dirección General (art. 4), ubica a su estructura organizativa en el Organigrama Institucional y define los manuales correspondientes.

Dicho reglamento, art. 19, establece que será responsabilidad del CIP generar análisis de inteligencia a través de la recopilación, elaboración, procesamiento, control y difusión de la información, para la toma de decisiones adecuadas de todos los niveles de mando en la institución. De este dependerán: la Unidad de Inteligencia Policial y la Unida de Operaciones y Estadísticas.

Los registros de la PNC ubican la creación del Servicio de Información y Documentación de la PNC (SID) el 18 de julio de 1996, con la misión de acopio y tratamiento de información y documentación para facilitar la toma de decisiones de las autoridades de la Institución. En el año 2001 se le cambia el nombre por Centro de Inteligencia Policial (CIP), por Decreto Legislativo No. 82 de fecha 9 de octubre del año 2002 y art. 4 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil.

Para el 2005 estaban en funcionamiento el CIP Central y cinco regionales de inteligencia (Occidental, Central, Metropolitano, Paracentral y Oriental), considerados como Segundo Nivel de Inteligencia. En el mes de Julio del año 2009 se fortalece la Inteligencia Policial y se inicia la creación de los Departamentos de Inteligencia Policial (DIP) en las 22 Delegaciones Poli-

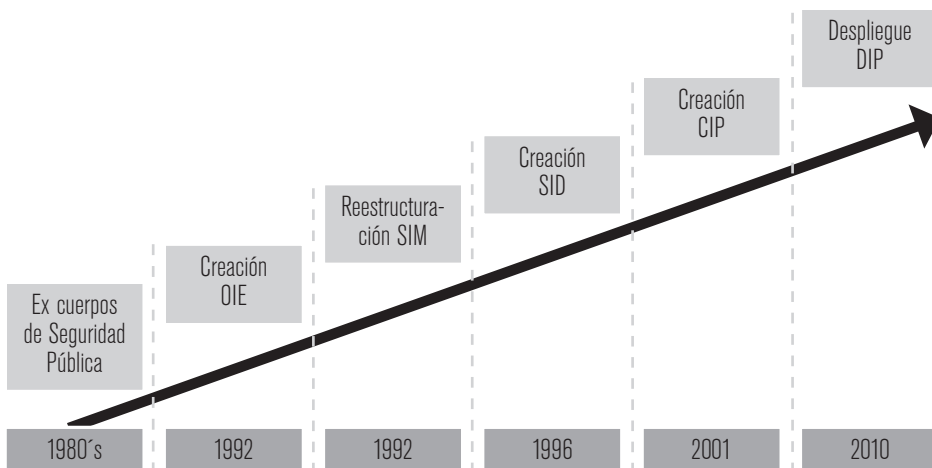
ciales, consolidándose el llamado Tercer Nivel de Inteligencia. Actualmente el CIP se encuentra desarrollando el Plan de creación de las Secciones de Inteligencia Policial (SIP) en 83 Sub Delegaciones Policiales, denominándole Cuarto Nivel de Inteligencia.

La Inteligencia Policial es muy útil cuando se trata de investigar el accionar de las pandillas, el crimen organizado y las estructuras delincuenciales dedicadas al narcotráfico, extorsiones, robo y hurto de vehículos, trata de personas, tráfico de armas de fuego, entre otras expresiones delictivas.

El CIP tiene la responsabilidad de suministrar productos de inteligencia utilizados para la toma de decisiones estratégicas, operativas y tácticas a nivel nacional, así como, para planificar el trabajo policial en las áreas de prevención, investigación y represión del delito; y de otras actividades que ponen en riesgo la seguridad y estabilidad de la población o alteren el orden y la Seguridad Pública.

En la ilustración siguiente se muestran las diferentes etapas de la inteligencia en El Salvador, partiendo del enfoque de inteligencia militar hasta el desarrollo de la Inteligencia Policial en la actualidad.

Marco Histórico de la Inteligencia Policial en El Salvador



Fuente: Elaboración propia.

B. Marco Teórico

El estudio se centra en los tipos de inteligencia relacionadas con la capacidad de reunir y analizar información para la toma de decisiones en diferentes ámbitos de interés, entre los cuales se puede mencionar:

- *Inteligencia exterior:* Actúa en el exterior, recogiendo información que dé apoyo a la política exterior, generalmente relacionada con los cargos diplomáticos.
- *Inteligencia Interior o de seguridad:* Referida a la contrainteligencia y terrorismo.
- *Inteligencia económica y tecnológica:* Tecnológica, es el espionaje industrial o comercial (obtención de concesiones, recursos, contratos, inversiones...), se encuadra dentro de la inteligencia exterior. La búsqueda de información sobre las grandes decisiones de una compañía antes de ser puestas en práctica para elaborar una campaña contraofensiva (desde impedir la fusión o compra de varias compañías). O la utilización de información privilegiada obtenida para su utilización en el mercado financiero o comercial.
- *Inteligencia empresarial:* Adapta la metodología de la inteligencia (en especial la económica) al ámbito empresarial, es una área de carácter privado (hay empresas especializadas en estos servicios), y creciente. La mayor parte de las corporaciones modernas tienen secciones de planificación estratégica que requieren servicios de inteligencia.
- *Inteligencia militar:* Recoge y evalúa información sobre las capacidades militares y armamentísticas de otros países, fundamentalmente estratégica, táctica y operacional.
- *Inteligencia criminal:* La lucha contra el crimen organizado, tráfico de armamento, organizaciones y grupos terroristas, delitos financieros, delincuencia internacional, tráfico de armas y divisas, redes de blanqueo de dinero negro, trata de blancas, tráfico de drogas, etc... algunos incluyen los movimientos extremistas.
- *Inteligencia Policial:* Producto del proceso de la información para el planeamiento y ejecución de las actividades policiales, especialmente para la toma de decisiones o en la modificación de las ya asumidas.

Lo anterior pone de manifiesto como en los últimos años se han incrementado los campos de interés de la inteligencia y tiene relación con la forma en que se ha extendido el concepto de seguridad, tomando en cuenta que las amenazas a los Estados también se han ampliado como producto de

la globalización; de tal manera que “la Comunidad de Inteligencia de los Estados Unidos hace referencia y establece los siguientes tipos de inteligencia: Política, Militar, Científica y Técnica, económica, Sociológica y Medioambiental”. (Centro de Inteligencia Prospectiva, 2010, pp. 14-15).

1. Niveles de la inteligencia

Se puede dar una variación por la concepción que de ella dan diferentes autores; sin embargo, se tomará la concepción adoptada por Naciones Unidas que la define en 3 tipos, los cuales se representan en la siguiente ilustración.



Fuente: tomado de Inteligencia Criminal, Manual para Directores UNODC

A continuación se definirán los niveles partiendo del nivel más básico: el Táctico, tomando en cuenta que este también contribuye con los siguientes como son el operacional y el estratégico.

• Inteligencia táctica

La inteligencia táctica se utiliza en el desarrollo de métodos para contrarrestar amenazas delictivas inmediatas, y por lo general está dirigida a delitos o entidades criminales específicas. Puede ser como reacción a un incidente o usada para prevenir un delito. La inteligencia táctica consiste en información compilada y analizada: nombres, direcciones, identificadores, socios delictivos y otra información identificativa. Esta podría tener muchas formas, pero fundamentalmente es la recopilación de hechos para componer un archivo sobre un sujeto identificado con miras a una investigación o proceso judicial. Esta información es recolectada continuamente y debe estar fácilmente disponible como un recurso efectivo y de valor para los investigadores que trabajan en investigaciones criminales. Finalmente, la inteligencia táctica provee las piezas de información que están construyendo la base sobre la que los profesionales de inteligencia desarrollaran el posterior análisis. (UNODC, 2011).

Según Ratcliffe “constituye el nivel más común de inteligencia criminal que opera en todo el mundo” (2008, p. 99). Este nivel de análisis es compatible con agentes de primera línea y los investigadores para la toma de acciones específicas para cada caso con el fin de alcanzar objetivos específicos.

• Inteligencia operativa

Este nivel de la inteligencia es compatible con los tomadores de decisiones que son responsables de áreas geográficas. Para Ratcliffe:

“constituye el segundo nivel de inteligencia criminal y es la creación de un producto de inteligencia que apoya a los comandantes de zona y directores regionales de operaciones en la planificación de acciones para la reducción de la delincuencia y el despliegue de recursos para lograr los objetivos operativos”. (2008, p. 100).

La inteligencia operativa ayuda a los responsables a tomar decisiones que determinan que grupos de la delincuencia son más vulnerables o que áreas de la ciudad requieren más recursos, de tal manera que pueda identificar prioridades para las próximas semanas o meses, ya que proporciona una visión y comprensión a más largo plazo que no pueden ser aliviados al hacer algunos arrestos. De acuerdo a lo que establece el Manual de Inteligencia Criminal para Directores, el análisis operacional consiste en:

- » Resumir información recibida desde una averiguación en proporción con la fiabilidad de varios componentes.
- » Identificar las características silenciosas como grupos o individuos delictivos; premisas relevantes, puntos de contacto y métodos de comunicación.

- » Investigar e interpretar información, llevando a cabo posteriores investigaciones, para después difundir los resultados del análisis lo antes posible.
- » Dar direcciones claras a los equipos de operaciones en línea con el objetivo de la política de inteligencia.

- **Inteligencia estratégica**

Está orientada a crear un conocimiento para ser usado en la toma de decisiones de la planificación a largo plazo y la asignación de recursos. Se necesita la efectiva actuación del analista de inteligencia en el nivel estratégico, con formación adecuada que le permita generar productos en diferentes niveles según el alcance que se pretenda, así se habla de análisis descriptivos, explicativos y predictivos.

Consiste en toda aquella información que responde a los requerimientos de los Gobiernos Nacionales para tener una visión global de los asuntos políticos, económicos, diplomáticos y militares; es necesaria para la preparación de políticas y planes en los niveles nacional e internacional.

Este es el nivel superior de la inteligencia derivada de la información obtenida sobre el área más amplia posible, de todo el espectro de asuntos militares, diplomáticos, políticos y económicos nacionales e internacionales.

Sin embargo, bajo el enfoque policial constituye el tercer nivel de la inteligencia criminal y tiene como objetivo ofrecer una visión y comprensión de los patrones de conducta criminal y el funcionamiento del ambiente criminal hacia el futuro y de forma proactiva. Según Ratcliffe:

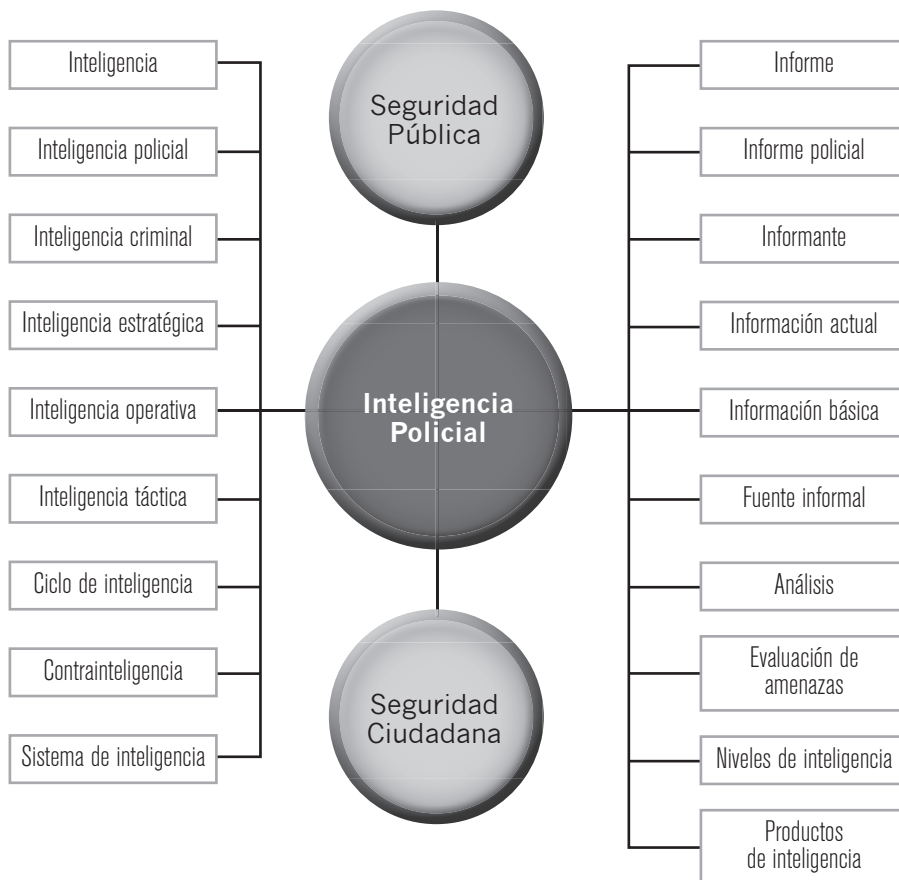
“El producto de inteligencia estratégica busca influir en los objetivos organizacionales a largo plazo y contribuir a los debates sobre las políticas, los recursos, la asignación y la estrategia. Es utilizada por los ejecutivos y gerentes de alto nivel que son responsables de la organización”. (2008, p. 101).

Este nivel de inteligencia tiene como propósito básico “crear conocimiento para ser usado en la toma de decisiones de la planificación a largo plazo y la asignación de recursos” (ONU DC, 2011).

C. Marco Conceptual

Para efectos de la presente investigación se presentan los conceptos principales relacionados con la función de inteligencia y como se entiende su significado, los cuales se muestran en la siguiente ilustración y se definen a continuación.

Esquematzación de conceptos útiles a la investigación



Fuente: Elaboración propia

• **Análisis:**

Consiste en el examen minucioso de la información para descubrir su significado y sus características esenciales.

• **Análisis criminal (análisis del crimen):**

Se entenderá como el descubrimiento y la comprensión de las relaciones existentes entre los hechos criminales y otros datos de interés policial, con el objeto de elaborar un informe final que sirva de base para la acción policial o judicial. El análisis criminal es una disciplina de Análisis de Seguridad Pública, que proporciona apoyo de información a los órganos de policía o a las agencias de justicia criminal.



- **Ciclo de la inteligencia:**

Es un proceso lógico y continuo mediante el cual pasa la información de interés policial desde su recopilación hasta su transformación en inteligencia, para ponerla a disposición de los usuarios, a fin de orientar la toma de decisiones a través de líneas de acción preventiva o represiva del delito. Para efectos del presente trabajo se tomará como base el ciclo de la inteligencia establecido por la UNODC, la cual lo define en 7 fases que son: Dirección/asignación de tareas, Recopilación, Evaluación, Compilación, Análisis, Desarrollo Inferencias, Difusión.

- a. La dirección/asignación de tareas** constituye la etapa inicial del ciclo, define las necesidades de información y el producto esperado por parte de los usuarios, para lo cual debe haber una relación muy estrecha con los productores/analistas. En ella se les informa a los recopiladores y los analistas de cuáles son las necesidades y las prioridades.
- b. La recopilación** consiste en el empleo de diferentes técnicas y métodos para obtener la información de interés policial de diferentes fuentes con base a un objetivo planteado. En esta etapa es de suma importancia contar con un plan de recopilación de información bien estructurado que contemple todas las vías posibles para obtener la información.
- c. La evaluación** es atribuirle un valor a la fuente de donde se ha obtenido la información, así como a la información misma, a fin de determinar su fiabilidad.
- d. La Compilación** estriba en una serie de procedimientos automatizados o no que permiten organizar y ordenar la información de manera que facilite el acceso rápido y preciso para la labor de análisis.
- e. Integración de los datos y análisis** es el examen minucioso de la información para descubrir su significado y sus características esenciales que permitan obtener conclusiones sobre el objeto analizado. “El análisis resalta los vacíos, fortalezas y debilidades de la información, y sugiere los caminos a seguir” (UNODC, 2011).
- f. Desarrollo de inferencias** consiste en hacer las deducciones respectivas sobre el objeto en análisis a partir de premisas.
- g. La difusión** se entiende como la distribución que se hace del producto de inteligencia elaborado hacia él o los usuarios finales autorizados, según el producto de que se trate, a través de mecanismos seguros y eficaces.



- **Contrainteligencia:**

Es la parte de la inteligencia que se encarga de detectar, localizar y neutralizar la actividad de la inteligencia adversaria. De igual forma, proporciona la seguridad a las instalaciones, personal y materiales de la propia inteligencia.

- **Evaluación de la amenaza:**

Producto de inteligencia estratégico que tiene como objetivo analizar y evaluar el carácter, ámbito y repercusiones de la delincuencia. La mayor parte de las veces será a largo plazo, orientada al futuro y por tanto revestirá el mayor grado de ambición analítica.

- **Fuente de Información:**

Es toda persona, documento, comunicación, actividad, material, equipo, infraestructura, accidente o fenómeno del ambiente natural, que constituye el origen real desde el cual se obtiene información.

- **Fuentes de Información:**

Las fuentes de información e inteligencia pueden dividirse principalmente en tres tipos: abiertas, reservadas y confidenciales. Abiertas: información disponible al público, generalmente a un coste muy bajo o de forma gratuita (aunque algunos proveedores de información son caros); información reservada: la recabada para un fin concreto y cuyo acceso o distribución están restringidos; información confidencial: la obtenida por medios encubiertos para fines específicos, incluidas las fuentes de carácter humano o técnico.

- **Informe:**

Narración cronológica, escrita y detallada, elaborada con el propósito de hacer del conocimiento de una autoridad las ocurrencias de una situación delicada o de un acontecimiento importante.

- **Información policial:**

Dato, informe, indicio o versión de interés para la ejecución de acciones o medidas de policía. Normalmente abarca los aspectos de ¿quién?, ¿dónde?, ¿cuándo?, ¿cómo?, ¿por qué?, ¿para qué? Constituye la materia prima con la que se produce la inteligencia.

- **Inteligencia:**

Resultado final del ciclo de la inteligencia que se convierte en información disponible, de inmediata o potencial importancia para orientar la toma de decisiones.

- **Inteligencia Criminal:**

Información compilada, analizada y difundida en un esfuerzo por anticipar, prevenir, o monitorear la actividad criminal.

- **Inteligencia estratégica:**

En el contexto policial consiste en información procesada y analizada relacionada con los patrones de tendencias emergentes de la actividad criminal; es empleada para la comprensión del crimen y el diseño de estrategias de control criminal para la consecución de objetivos tanto de corto, mediano y largo plazo. La inteligencia estratégica se centra en los objetivos a largo plazo de los cuerpos policiales. La caracteriza la revisión de las tendencias del momento y las emergentes, los cambios en el entorno de la delincuencia, las amenazas a la salud y el orden público, las posibilidades de controlar la acción, el desarrollo de programas de contención, y las posibles vías de cambio en políticas, programas y legislación.

- **Inteligencia operativa:**

La información que proporciona a la policía un conjunto de conocimientos técnicos y sistematizados con aplicación práctica, para desarrollar y ejecutar operativos policiales en contra de estructuras delictivas con éxito, minimizando los riesgos.

- **Inteligencia táctica:**

Información relacionada con eventos criminales específicos que puede ser empleada de manera inmediata por unidades operacionales para promover investigaciones criminales, elaboración de planes tácticos operacionales y proporcionar seguridad a oficiales de policía.

- **Inteligencia Policial:**

Producto del ciclo de la inteligencia destinado a obtener conocimiento sobre individuos, grupos de individuos y sus organizaciones involucrados en actividades criminales; describe sus actividades (pasadas, presentes y futuras) para establecer cómo operan, orientar el proceso de toma de decisiones de los mandos policiales en el planeamiento y ejecución de las actividades policiales, incluyendo las más complejas.

- **Información actual:**

Toda información cuyo origen tiene lugar en el presente y está en íntima relación con un pasado y un futuro inmediatos. Permite mantener actualizado el conocimiento proporcionado por la información básica.

- **Información básica:**

Su origen ha tenido lugar en un pasado más o menos remoto y normalmente es de carácter descriptivo y enciclopédico, de naturaleza estática o lentamente mutable, pudiendo relacionarse o no con la situación vigente. Generalmente contenida en bases de datos a disposición de ser consultada cuando se requiera.

- **Informante:**

Se refiere a toda persona que suministra información de interés policial de manera frecuente u ocasional, que puede servir para efectuar operaciones policiales en forma inmediata o futura.

- **Niveles de inteligencia:**

Referidos a los niveles de conducción a los cuales apoyara la Inteligencia Policial; es decir la correspondencia entre el producto de inteligencia y el usuario de inteligencia.

- **Sistema de Inteligencia Policial:**

Conjunto de dependencias de la institución policial que recopilan, evalúan, tratan, analizan y producen inteligencia; usan y difunden, de manera oportuna en todo el territorio jurisdiccional, el conocimiento que orienta las actuaciones y la toma de decisiones en materia de las funciones policiales de la organización.

- **Seguridad pública:**

Es la atribución y deber del Estado de garantizar el orden público y la aplicación de la ley a través de cuerpos especializados, para el caso la PNC, y financiados con recursos públicos.

- **Seguridad ciudadana:**

Es la protección de ciertas opciones u oportunidades de todas las personas –vida, integridad, patrimonio– contra un tipo específico de riesgo (el delito) que altera en forma “súbita y dolorosa” la vida cotidiana de las víctimas.

- **Producto de inteligencia:**

Es el resultado final del ciclo de la inteligencia que se materializa en un informe de inteligencia, el cual puede ser estratégico, operativo o táctico.



D. Marco Empírico

1. La función de Inteligencia Policial

La función de Inteligencia Policial en El Salvador está delegada al Centro de Inteligencia Policial, y su misión es generar análisis de inteligencia a través de la recopilación, elaboración, procesamiento, control y difusión de la información, para la toma de decisiones adecuadas por parte de todos los niveles de mando de la institución. De acuerdo a información obtenida en visitas de campo y lo establecido en su Manual de Organización y Funciones, corresponden al CIP las siguientes funciones principales:

- Planificar, dirigir, coordinar y supervisar las funciones relacionadas con Inteligencia Policial, en todo el territorio nacional con apego a la legislación vigente.
- Definir las políticas y normativas del CIP en los aspectos operativos y administrativos, así como controlar el estricto cumplimiento de las mismas.
- Elaborar y presentar a la Dirección General el Plan Operativo Anual del CIP para su debida revisión y autorización, así como planes de recursos humanos, materiales y financieros.
- Coordinar requerimientos informativos a nivel regional e internacional a fin de fortalecer redes de información con entidades homólogas.
- Fomentar, controlar y dirigir la actividad de inteligencia a fin de obtener de la ciudadanía información relacionada con hechos delictivos, actividades ilícitas, sospechosas o relacionadas con la ubicación de delincuentes, alteraciones sociales y otros relacionados.
- Supervisar y controlar el trabajo de las unidades centrales y territoriales que conforman el CIP.
- Realizar otras funciones de su competencia ordenadas por la superioridad.

2. Modelo de inteligencia aplicado por el CIP

Según lo expresado por el jefe del CIP, no se puede hablar aun de un modelo de inteligencia propio, debido a que la formación en inteligencia que se posee proviene de diferentes escuelas (Estados Unidos, Colombia, Argentina, Chile, España, Brasil) y no se ha logrado estandarizar y unificar criterios sobre la función de inteligencia.

Se han realizado mesas de trabajo con la participación de oficiales asignados al CIP a efecto de completar un diagnóstico del estado actual de la inteligencia, determinando inicialmente que el modelo de inteligencia



actual es empírico, con una mezcla de las diferentes escuelas con que se han formado, situación que no ha permitido avanzar significativamente.

Lo antes planteado es secundado por el Ministro de Justicia y Seguridad Pública, quien expresa que:

“La inteligencia en la policía se está reestructurando, pero hay deficiencia en cuanto a tener analistas, y la coordinación entre analistas y equipo de operaciones. Este es uno de los problemas más importantes que hay que resolver; además del acceso a fuentes nacionales de bases de datos, por ejemplo: las de Migración, de penales, a las cuales la policía no tiene el acceso oportuno. Otro de los problemas delicados es que no tiene los recursos económicos para tener acceso a fuentes de medios cerrados. Cualquiera puede tener acceso a los medios abiertos, pero para un verdadero acceso a los medios cerrados se necesitan recursos y una administración y alimentación de fuentes en forma sistemática, ordenada para que esta información sea debidamente procesada en la parte de análisis, pero si la información de la policía no llega a los niveles operativos y tácticos pues solo se queda como una noticia entre pocos, no da el resultado que todos queremos que dé”. (Perdomo, 2014).

Así mismo, no hay una conceptualización adecuada de la terminología utilizada y aplicada en la función de inteligencia debido a que no existe un manual que contenga un catálogo de conceptos de inteligencia; es decir no se cuenta con una doctrina de inteligencia –conjunto coherente de enseñanzas e instrucciones que definen la función de inteligencia y que se constituye en una guía para los funcionarios que se dedican a tal función–. No obstante lo anterior, el modelo de inteligencia empírico establece 4 niveles, tomando en cuenta la organización policial:

- **Primer nivel: Central**

En este nivel se administra la información obtenida por las diferentes dependencias desplegadas en el territorio, su competencia es nacional; y se emiten las directrices funcionales correspondientes para garantizar el cumplimiento de la misión.. Generalmente el enfoque se basa en labores de obtención, evaluación, tratamiento, análisis y difusión de productos de inteligencia referidos a crimen organizado, pandillas, alteraciones sociales; se dirigen al nivel estratégico de la institución policial, que incluyen al Ministro de Justicia y Seguridad, Director General y Subdirector General de la PNC, principalmente.

- **Segundo nivel: Regionales CIP**

Las 5 regionales están acorde a la distribución territorial de la PNC y tienen como objetivo recolectar, elaborar y difundir la información de interés policial concerniente a las actividades del crimen organizado en el ámbito regional, para la elaboración oportuna de estudios o informes estratégicos u operativos de interés al mando regional y/o territorial.

Corresponde a las regionales las funciones siguientes:

- Revisar y evaluar la calidad, pertinencia e importancia, de la información proporcionada por los Departamentos de Inteligencia, a fin de que se apegue a los lineamientos de la jefatura.
- Desarrollar estrategias de inteligencia que permitan orientar y guiar el trabajo de seguridad pública, para la consecución de los objetivos institucionales en la disminución de los índices delincuenciales.
- Llevar registro o carpeta de las afiliaciones de fuentes vivas de información.
- Recopilar, procesar y consolidar información relacionada con delitos de crimen organizado, pandillas, delincuencia común y movimientos sociales.
- Ordenar al personal bajo su responsabilidad y elaborar informes de inteligencia de acuerdo a la incidencia delincencial.
- Evaluar permanentemente la incidencia delincencial de la Región, a fin de guiar, contrastar y verificar la información.
- Elaborar y revisar los informes conforme a los formatos preestablecidos por el CIP.
- Desarrollar las líneas de trabajo emanadas por la jefatura del CIP.
- Apoyar al jefe regional de Seguridad Pública en el levantamiento de información que fuere necesario.
- Informar diariamente y de forma oportuna al jefe del CIP u Oficial de Servicio CIP, sobre toda información relacionada a novedades relevantes.
- Realizar otras funciones de su competencia ordenadas por la superioridad.

• Tercer nivel: Departamentos de Inteligencia

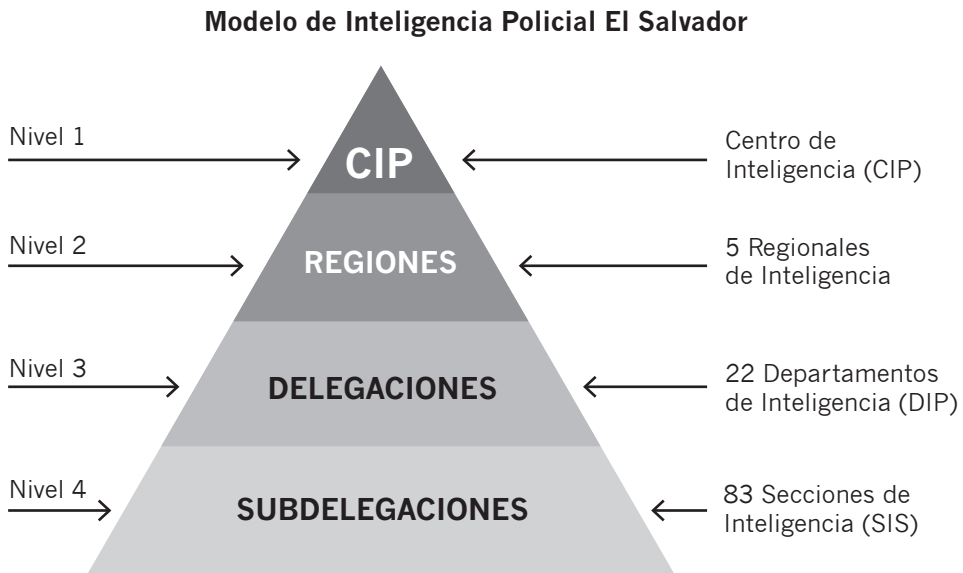
A nivel nacional se encuentran desplegados 22 Departamentos de Inteligencia Policial (DIP), dependen funcionalmente del CIP central y orgánicamente de los jefes de delegación territorial. El objetivo de los DIP es levantar información de carácter delincencial y estratégico; realizan el ciclo de la inteligencia en función de generar productos de inteligencia que sirvan de base para la toma de decisiones del jefe territorial respectivo y dependencias de investigación de la jurisdicción, así como, a la inteligencia regional en la administración de la información que ayude a la elaboración de informes de inteligencia.

Las principales funciones que realizan son:

- Obtener y analizar información del crimen organizado, pandillas, delincuencia común y movimientos sociales requerida por el CIP central y Regionales de Inteligencia.
- Desarrollar estrategias de inteligencia que permitan orientar y guiar el trabajo de seguridad pública.
- Divulgar la información respetando el conducto regular con base a la especialidad y filtros de seguridad.
- Atender lineamientos operativos y estratégicos, y participar en reuniones convocadas por el CIP, la Regional de Inteligencia y los jefes de región y delegación.
- Coordinar trabajos de inteligencia con las jefaturas locales de investigaciones y de operaciones de las Delegaciones.
- Apoyar a la unidad correspondiente en los casos de trascendencia social y operativa de relevancia, e informar de inmediato a la jefatura superior.
- Realizar reuniones semanales con el personal bajo su mando para la planificación de actividades, revisión y presentación de los informes de inteligencia.
- Elaborar carpetas confidenciales de registros de fuentes de información.
- Reportar diariamente y de forma oportuna toda información relacionada a novedades relevantes.
- Obtener y transmitir información que amerite ser operativizada en los casos que se encuentran en proceso.
- Desarrollar otras funciones de inteligencia ordenadas por la superioridad.

- **Cuarto nivel: Secciones de Inteligencia Policial**

La implementación del cuarto nivel aún está en proceso y se proyecta la creación de 83 Secciones de Inteligencia Policial en las subdelegaciones del país para ampliar la cobertura de inteligencia en el territorio y convertirse en un soporte para el trabajo policial a ese nivel. En la siguiente figura se representa como se configura el modelo de Inteligencia Policial actual de la PNC.



Fuente: Elaboración propia

3. Ciclo de la inteligencia aplicado por el CIP

El ciclo que se aplica en el trabajo de Inteligencia Policial consta de 5 fases que son: Dirección, Recopilación, Tratamiento, Análisis y Difusión:

a. Dirección

Consiste en la determinación de las necesidades de información de interés policial, a través de la planificación, organización, ejecución y control.

b. Recopilación

Es la obtención de información de interés policial a través de la explotación de las fuentes de información, para ser tratada y analizada a fin de convertirla en inteligencia.

c. Tratamiento

Esta etapa valora e integra la información recopilada por el personal de obtención. Incluye la depuración de la información irrelevante o de poco interés policial, para entregar un producto inicial a los analistas, lo cual ayudará a mejorar la calidad de la producción de inteligencia. Se realizan una serie de operaciones técnicas para ordenar la información recibida y tenerla a disposición para cualquier consulta posterior, pero principalmente para facilitar el desarrollo de la etapa siguiente de análisis. Para esta se emplean diferentes herramientas informáticas y software.

d. Análisis

El CIP cuenta con una plantilla de 40 analistas de inteligencia distribuidos en todo el territorio y formados en las técnicas básicas de análisis y el uso de algunas herramientas de análisis. Son quienes tienen la responsabilidad de elaborar los productos de inteligencia y están íntimamente relacionados con los equipos de obtención de información.

Entre los productos principales que generan están:

1. Informes de inteligencia estratégica semanal para el Ministro de Justicia y Seguridad Pública y el Director General de la PNC. Se les distribuye análisis de tendencias de delitos de homicidios, accionar de pandillas y otros.
2. Informes de inteligencia de casos que están relacionados con delitos y crimen organizado dirigidos a las áreas de investigación. Depende de la producción.
3. Informes de inteligencia coyunturales: responden a la coyuntura en todos los temas.

e. Difusión

Es la última fase del ciclo de la inteligencia y consiste en distribuir los productos de inteligencia a los usuarios en los diferentes niveles: Se han establecido una serie de normas para tratar de garantizar que la misma no se desvíe hacia usuarios no autorizados; sin embargo, hay deficiencias en el control.

De acuerdo a los registros facilitados por el CIP, en el año 2013 se difundieron 4,852 informes de inteligencia a las diferentes dependencias policiales. Los cuales se presentan en el siguiente cuadro.

Informes de Inteligencia año 2013

	DETALLE	CANTIDAD
	Informes para desarrollar acciones operativas en las delegaciones policiales	445
	Informes de análisis de estructuras delincuenciales	43
	Informes de análisis sobre acciones del crimen organizado	64
	Informes de análisis sobre alteraciones sociales	75
	Análisis de información sobre centros penales	73
	Informes de análisis sobre investigación de casos de homicidios	416
	Informes de análisis sobre el accionar delincencial de pandillas	69
	Informes diarios de homicidios	365
	Informes estratégicos semanales	36
	Notas de inteligencia de Regionales de Inteligencia y DIP	1244
	Informes de inteligencia de Regionales de Inteligencia y DIP	1563
	Informes especiales de Regionales de Inteligencia y DIP	459
TOTAL		4852

Fuente: Centro de Inteligencia Policial.

f. Flujo de Información

El flujo de información se materializa desde las fuentes de obtención hasta completar las etapas del ciclo de la inteligencia. Cada una de las dependencias del CIP recolecta información en sus respectivas jurisdicciones y realiza el proceso; toda esa información es canalizada hacia el nivel central para efectos de seguimiento, control y como insumos para los productos de inteligencia estratégicos.

g. Toma de decisiones

La exploración realizada en esta etapa indica que hay una producción de inteligencia significativa y sus productos difundidos a los respectivos usuarios, pero no se tiene un mecanismo de seguimiento y control que permita establecer si éstos son debidamente valorados por los tomadores de decisiones y aún más difícil saber, cuál es el impacto que tienen en la reducción de la criminalidad a través de las acciones implementadas.

El modelo de inteligencia es empírico y aun cuando presenta muchos aspectos positivos, también requiere de un fortalecimiento para ser más efectivo.

CAPÍTULO III. HIPÓTESIS DE INVESTIGACIÓN

A. Hipótesis General 1

HG1 A menor nivel de correspondencia del Modelo de Inteligencia Policial con las necesidades de inteligencia de los tomadores de decisión, menor será la utilidad de los productos de inteligencia generados.

1. Hipótesis Específicas

- a. HE1.1. A menores niveles de formación de los analistas de inteligencia, menor será la calidad de los productos de inteligencia generados.
- b. HE1.2. A mayor disponibilidad de acceso a bases de datos por parte de los analistas de inteligencia, mayor será la capacidad de generar productos de mejor calidad.
- c. HE1.3. A menor control de la gestión y manejo de los productos de inteligencia, mayor será el nivel de discrecionalidad en su uso.

B. Hipótesis General 2

HG2. A menor conocimiento del modelo de Inteligencia Policial por parte de los tomadores de decisiones, menor será el uso de la Inteligencia Policial en la toma de decisiones para la planificación policial.

1. Hipótesis Específicas

- a. HE 2.1. A mayor desconocimiento de la función de inteligencia por parte de los tomadores de decisión, menor será el uso de la misma en la planificación del trabajo policial.
- b. HE2.2. A menor cualificación del personal de analistas de inteligencia, menor será la posibilidad de anticipar riesgos y amenazas a la seguridad ciudadana.
- c. HE2.3. A menor participación de los usuarios de inteligencia en la evaluación sistemática de la producción de inteligencia, menor será la correspondencia de la producción de inteligencia a las necesidades de los tomadores de decisión.
- d. HE 2.4. A menor apertura de la Inteligencia Policial menor será el tipo y cantidad de usuarios de la Inteligencia Policial.



CAPÍTULO IV. METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

La investigación fue realizada siguiendo los pasos que establece el método científico, partiendo de la idea a investigar, el planteamiento del problema y su justificación, elaboración de hipótesis, elaboración de instrumentos, tabulación y análisis de resultados, hasta finalizar con las conclusiones y recomendaciones.

A. Población

Se trabajó con una población total de 138 personas de los diferentes niveles de la PNC agrupados bajo la técnica de grupos focales con encuesta de preguntas cerradas y abiertas. Los grupos focales se distribuyeron en 2 segmentos poblacionales: los productores de inteligencia y los usuarios de la inteligencia. Para cada subgrupo se elaboró un cuestionario específico, de acuerdo a la naturaleza de sus funciones y su rol en la Inteligencia Policial.

El grupo de los productores de inteligencia lo constituyeron 63 personas que incluyen al jefe del CIP, 22 jefes de Departamentos de Inteligencia y 40 analistas de inteligencia, estos últimos con presencia en los 14 departamentos del país. El de usuarios de inteligencia lo constituyeron 3 subgrupos, distribuidos en mandos estratégicos de conducción de la PNC (Subdirector General de la PNC, 4 Subdirectores, 4 jefes de Región y 20 jefes de Delegaciones; otro subgrupo por 22 jefes de Departamentos de Operaciones de Delegación; y el tercero por 20 jefes de Departamentos de Investigación adscritos a cada Delegación y 4 jefes de Divisiones y Unidades de investigación Centrales más relacionados con la función de inteligencia.

Es importante aclarar que se hicieron consideraciones relacionadas a circunstancias propias policiales en cuanto a la población en estudio, las cuales se detallan a continuación:

- Para el caso de los subdirectores se consideró una población de 6, sin considerar para el estudio 2 de ellos: el Subdirector de Administración y Finanzas que por la naturaleza de sus funciones no tiene mayor relación con el CIP y el Subdirector Antiextorsiones, por ser una Subdirección nueva cuyo funcionamiento está fuera del periodo de estudio.
- Con respecto a los jefes de Región se excluyó a uno de ellos que no estaba ejerciendo sus funciones durante la realización del cuestionario.
- Para el caso de los jefes de Delegación 2 de ellos tampoco estaban ejerciendo y los que asumen tal rol en su ausencia, sí llenaron el cuestionario en calidad de jefes de operaciones.



- Con los jefes de la DIN que orgánicamente son 22, por circunstancias similares a las anteriores, se consideró una población de 19 personas.

Se realizaron entrevistas a algunas autoridades entre ellas al Ministro de Justicia y Seguridad Pública, el Director del OIE, Subdirector General de la PNC y el jefe del CIP. Además se entrevistó al jefe de la Unidad Contra Crimen Organizado de la Fiscalía General de la República.

B. Muestra

Para calcular el tamaño de la muestra se utilizó la fórmula para calcular muestras finitas, facilitada por el docente, preestablecidas en Excel, la cual se aplicó de la siguiente manera:

Para el grupo de los productores de inteligencia se consideró una población de 62 personas que incluyen 40 analistas y 22 jefes DIP, con base a la cual se calculó el tamaño de la muestra utilizando un nivel de confianza del 95% y un error máximo de 5%, dando como resultado una muestra a encuestar de 53 personas. Ver siguiente figura.

Cálculo de la muestra

Matriz de Tamaños Muestrales para diversos márgenes de error y niveles de confianza, al estimar una proporción en poblaciones finitas

N [tamaño del universo]	62	←	Escriba aquí el tamaño del universo
p [probabilidad de ocurrencia]	0.5	←	Escriba aquí el valor de p

Nivel de Confianza (alfa)	1-alfa/2	z(1-alfa/2)	
90%	0.05	1.64	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 5px;">Fórmula empleada</div> $n = \frac{n_o}{1 + \frac{n_o}{N}} \quad \text{donde: } n_o = p * (1-p) * \left(\frac{Z(1 - \frac{\alpha}{2})}{d} \right)^2$
95%	0.025	1.96	
97%	0.015	2.17	
99%	0.005	2.58	

Matriz de Tamaños muestrales para un universo de 62 con una p de 0.5										
Nivel de Confianza	d [error máximo de estimación]									
	10.0%	9.0%	8.0%	7.0%	6.0%	5.0%	4.0%	3.0%	2.0%	1.0%
90%	32	35	39	43	47	50	54	57	60	61
95%	38	41	44	47	50	53	56	59	60	62
97%	41	43	46	49	52	55	57	59	61	62
99%	45	48	50	52	55	57	59	60	61	62

Fuente: elaboración propia.

En el caso del grupo de usuarios de inteligencia se empleó la misma fórmula con los mismos niveles de confianza y de error, considerando una población de 76 usuarios dando como resultado una muestra a encuestar de 63 usuarios. En la siguiente figura se refleja el resultado final del cálculo de la muestra objeto de estudio, con base a la cual se desarrolló la investigación:

Cálculo de muestra encuestada para efectos de investigación

Nivel	Instrumento	Preguntas		Población	Muestra	Muestra encuestada	Nivel de confianza	Error máximo
		Abiertas	Cerradas					
Usuarios de inteligencia	Cuestionario SD, JR, JD	30	7	76	63	65	97%	5%
	Cuestionario JDO	25	2					
	Cuestionario J DIN	26	3					
	Cuestionario J DCI	26	3					
Productores de inteligencia	Cuestionario Jefes DIP	21	2	62	53	62	99%	1%
	Cuestionario Analistas	31	0					

Significado: SD = Subdirectores, JR = Jefes de Región, JD = Jefes de Delegación, JDO = Jefes de Operaciones, J DIN = Jefes de Departamento de Investigaciones, J DCI = Jefes de Divisiones Centrales de Investigaciones, J DIP = Jefes de Departamentos de Inteligencia Policial.

C. Metodología de recolección de datos

El instrumento básico para la recolección de datos fue el cuestionario, uno por cada subgrupo de los antes mencionados.

1. Cuestionario dirigido a Subdirector General, Subdirectores, JR y JD, de nivel estratégico, formulado con 30 preguntas: 7 fueron preguntas abiertas para conocer un panorama general sobre el modelo y sus particularidades.
2. Cuestionario para los jefes de DO en su calidad de tomadores de decisión a nivel operativo y táctico, formulado con 25 preguntas: 2 abiertas.
3. Cuestionario dirigido a JDN, como tomadores de decisión a nivel operativo y táctico en materia de investigaciones, con 26 preguntas: 3 abiertas.
4. Cuestionario dirigido a los J DCI y UCI, con 26 preguntas: 3 abiertas.

5. Cuestionario dirigido a los jefes de DIP con 21 preguntas: 2 abiertas.
6. Cuestionario dirigido a los analistas de inteligencia como los principales productores de inteligencia, formulado con 31 preguntas.

Para mejor referencia en la figura a continuación se resume la forma en que se tramitaron las encuestas en los diferentes grupos focales.

Control de encuesta/cuestionario

TIPO	INSTRUMENTO	NIVEL	INSTRUMENTO	POBLACION CONSIDERADA PARA AÑO DE ESTUDIO	MUESTRA (ENCUESTADA)
USUARIOS DE INTELIGENCIA	1	ESTRATÉGICO	SUB DIRECTORES	4	5
			JEFES DE REGIONALES	5	3
			JEFES DE DELEGACION	22	16
	2	OPERATIVO	JEFES DE OPERACIONES	22	22
	3	OPERAT-TACTICO	JEFES DE DEPARTAMENTOS DE INVESTIGACIÓN	19	15
4	OPERAT-TACTICO	JEFES DE DIVISIONES INVESTIGACION	4	4	
PRODUCTORES INTELIGENCIA				76	65
PRODUCTORES INTELIGENCIA	5		JEFES DE DEPARTAMENTO DE INTELIGENCIA	22	22
	6		ANALISTAS DE INTELIGENCIA CIP	40	40
USUARIOS DE INTELIGENCIA				62	62
TOTALES USUARIOS PRODUCTORES				138	127

Fuente: Elaboración propia con base a encuestas tabuladas.

Con el objeto de facilitar el llenado de los cuestionarios por parte de los grupos en estudio, se obtuvo la autorización del Subdirector General de la PNC, Comisionado Mauricio Ernesto Ramírez Landaverde; y para operativizar con el grupo de los productores se coordinó con el jefe del CIP, quien facilitó las condiciones para reunir a los jefes DIP bajo su mando en las instalaciones de dicha unidad y giró instrucciones para que el grupo de analistas respondiera el cuestionario de forma digital

Con el objeto de tener una opinión externa sobre el uso de la Inteligencia Policial, se entrevistó al jefe de la Unidad Contra Crimen Organizado de la Fiscalía General de la República, por ser una unidad importante que tiene una relación directa con la PNC, principalmente con las UCI.

CAPITULO V. ANÁLISIS GENERAL DE DATOS

La pregunta rectora del presente estudio de investigación fue: *¿Cuál es el nivel de utilidad de la Inteligencia Policial en la toma de decisiones estratégicas, operativas y táctica?* Esta pregunta, nos llevó a plantear nuestro tema de investigación como: *“El impacto de la Inteligencia Policial en la Toma de Decisiones Estratégicas, Operativas y Tácticas en la Policía Nacional Civil de El Salvador”*.

Para el desarrollo del estudio se establecieron dos objetivos generales: El primero: Analizar el Modelo de Inteligencia Policial y el grado de utilidad de los productos de inteligencia en la toma de decisiones estratégicas, operativas y tácticas en la PNC y el segundo: Diagnosticar la forma en que se desarrolla el proceso de toma de decisiones en los niveles estratégico, operativo y táctico en la PNC.

Dos hipótesis generales se formularon como parte de la investigación, las cuales responden de alguna manera a la formulación de los objetivos que se plantearon. Las hipótesis generales son: la hipótesis general HG1: *A mayor nivel de correspondencia del Modelo de Inteligencia Policial con las necesidades de inteligencia de los tomadores de decisión, mayor será la utilidad de los productos de inteligencia generados* y la hipótesis general HG2: *A menor conocimiento del modelo que genera la Inteligencia Policial por parte de los tomadores de decisión, menor será el uso de la inteligencia en la toma de decisiones para la planificación del trabajo policial.*

Por cada hipótesis general se establecieron sus correspondientes hipótesis específicas y se identificaron los indicadores para cada una de las variables consideradas en la operacionalización⁴ de las mismas. La investigación permitió establecer la correspondencia entre las distintas hipótesis que se establecieron con los resultados empíricos que se encontraron.

Al evaluar la correspondencia del **modelo policial aplicado** en la PNC, ha quedado establecido, según los usuarios de la inteligencia, que no responde a las necesidades que demanda la seguridad pública. De igual manera opinan que el modelo de inteligencia actual de la PNC no responde a las necesidades de los tomadores de decisiones, ya que varios de los jefes no reciben productos de inteligencia y en la mayoría de casos la planificación del trabajo la realizan con base a la experiencia, estadísticas delincuenciales y demandas ciudadanas.

El marco teórico ha dejado de manifiesto que la correspondencia entre el modelo y las necesidades de los tomadores de decisión es fundamental a la hora de definir el modelo de inteligencia. De acuerdo a la entrevista del General Francisco Ramón Salinas Rivera en su calidad de ex director de la PNC y Director actual del OIE, todo modelo debe ser correspondiente a lo

4 Nota del editor: las secciones correspondientes a operacionalización de hipótesis y vaciado de resultados fueron suprimidas por razones de espacio; ello sin menoscabo de la lectura inteligible del análisis de datos.

que demandan las realidades en su contexto y lo que demandan los tomadores de decisiones. É l destaca que los modelos deben ser flexibles a los cambios y no mostrar rigidez que los vuelvan obsoletos o improductivos en concordancia con la realidad.

En el marco teórico se estableció que las instituciones policiales deben articular toda su capacidad de inteligencia para la producción de conocimiento necesario, continuo y prospectivo que logre el propósito ideal: “Prevenir más que curar”. En ese contexto, la Inteligencia Policial debe trazar sus objetivos, diseñar sus estrategias y actuar en concordancia con las necesidades que imponga la dialéctica de la realidad. Es con estas valoraciones y hallazgos que la HG1 “A menor nivel de correspondencia del Modelo de Inteligencia Policial con las necesidades de inteligencia de los tomadores de decisión, menor será la utilidad de los productos de inteligencia generados”, es congruente con el resultado de la investigación.

En cuanto a la **formación de los analistas** de inteligencia, Ratcliffe sostiene que “La inteligencia que no influye en el pensamiento de un tomador de decisión, no es inteligencia” (año 2008). El estudio ha demostrado que los analistas del CIP poseen en su mayoría (75%) un nivel de formación básica y solamente el 5% ha recibido formación avanzada; por lo tanto se puede decir que en la PNC y la ANSP no se ha promovido formaciones de tipo intermedio y avanzado.

“Los servicios de analistas competentes y experimentados son fundamentales para alcanzar una capacidad eficaz de información e inteligencia. La instrucción de los analistas es costosa y, si no se remunera suficientemente su labor, no tardan en vender sus competencias al sector privado por una remuneración financiera mucho mayor. La retención de los analistas constituye un problema reconocido”. (UNDOC. 2010, p. 10).

Al estudiar la **calidad de los productos** se encontró que los usuarios de inteligencia no dan una buena evaluación sobre los mismos. La hipótesis (HE1.1) relaciona que a menor formación de los analistas, menor será la calidad de los productos de inteligencia elaborados, lo encontrado tiene correspondencia con la hipótesis, ya que todos los grupos de usuarios participantes han dado una evaluación del 80% entre buena y mala a la calidad de los productos.

Este elemento es congruente con lo establecido en el marco teórico que establece que entre las funciones del analista está la elaboración de informes basados en el ciclo de Inteligencia que permiten a los decisores contar con información de calidad para tomar decisiones o para conocer el estado actual del entorno en relación a los intereses de la organización. Así mismo, se ha establecido la importancia de que los analistas de inteligencia

deben estar bien formados y trascender de lo básico a la especialización y formación avanzada en el análisis de inteligencia. El Jefe del CIP ha dejado claro que una de las debilidades de los analistas del CIP es la formación y que ya impulsan un proyecto para favorecer una formación más avanzada y holística. Esto, según el entrevistado, para mejorar la calidad de los productos de inteligencia y poder ampliar el portafolio de servicios y de usuarios de inteligencia.

El **acceso a las bases de datos** es un elemento que los analistas valoran no contar con él para mejorar la capacidad de generar productos de mejor calidad. La hipótesis HE1.2 referida a que *“a mayor disponibilidad del acceso a bases de datos por parte de los analistas de inteligencia, mayor será la capacidad de generar productos de inteligencia de mejor calidad”*, establece una relación de variables intervinientes como es el uso de la tecnología. En la era de la información y la tecnología, donde se cuenta con elevados volúmenes de información, se hace necesario que el analista tenga acceso suficiente a bases de datos que le faciliten y le ahorren tiempo para generar mejores productos de inteligencia.

“La información es la base de la investigación criminal y si bien puede suceder que muchos países no hayan introducido todavía bases de datos de computadora, es posible alcanzar resultados similares mediante el archivo cuidadoso y exacto de documentos escritos o fichas. Las diferencias consistirán normalmente en el tamaño físico del archivo, las competencias requeridas del archivero y la velocidad de la localización. Las bases de datos de computadora representan una considerable inversión, que suele subestimarse. El equipo puede volverse rápidamente obsoleto y las licencias para el uso de programas informáticos requieren suscripciones periódicas y costosas. Sin embargo, pueden derivarse grandes beneficios del manejo de grandes volúmenes de datos que, de otro modo, serían inmanejables. Si bien es cierto que la tecnología de la información puede reducir el número de empleados necesarios para realizar ciertas funciones, cualquier economía obtenida se reduce considerablemente cuando el costo de la fuerza de trabajo es bajo. Aunque, naturalmente, una computadora es mucho más rápida y su nivel de exactitud mucho mayor, no es mucho lo que pueda hacer la tecnología de la información que no pueda hacerse también mediante la actividad manual” (UNDOC, 2010, p. 10).

Un aspecto importante en la función de toda entidad responsable de la Inteligencia Policial son los **controles de la gestión y manejo** de los productos de inteligencia. En el estudio se ha establecido que el CIP no cuenta con los mecanismos suficientes de control que garanticen que no se desvíe o se desnaturalice su función. Para el 60% de los usuarios de inteligencia

en todos los niveles, esos mecanismos no son suficientes. Otro aspecto relacionado a esta variable, **es la discrecionalidad que se tiene de las funciones del CIP**; en la encuesta a los usuarios de inteligencia, el 57% manifiesta que la función del CIP ha sido desnaturalizada.

Por su parte el Sub Director General de la PNC, Comisionado Ramírez Landaverde, manifestó en su entrevista, que considera necesario fortalecer los mecanismos que eviten la discrecionalidad de las funciones del CIP. Además el Jefe de la Unidad Contra el Crimen Organizado de la FGR manifestó que el CIP y el OIE carecen de una ley que las regule, les dé facultades específicas y limite sus funciones a fin de evitar la desnaturalización o desviaciones a fines ajenos a los que deberían estar orientadas.

En el marco teórico se ha establecido que la protección de datos, en los últimos años, ha alcanzado altos niveles en el mundo y ha tomado forma una nueva doctrina de protección de datos personales. Estos elementos permiten cierta discrecionalidad por parte de las administraciones de la institución. Algunos países se han desarrollado mucho en eso y otros, como es el caso de El Salvador, no han logrado el mismo desarrollo con la misma rapidez. Así se establece que los hallazgos en relación a este planteamiento es congruente con la hipótesis: HE1.3 A menores controles de la gestión y manejo de los productos de inteligencia, mayor será el nivel de discrecionalidad en su uso.

“En los últimos 25 años del siglo XX, con el estímulo de los adelantos sin precedentes de la tecnología de la información, tomó forma una nueva doctrina de la protección de los datos personales (denominada a veces, simplemente, “protección de los datos”). Esta doctrina ha alcanzado un gran desarrollo en algunos países, pero no en otros, y constituye un ámbito sumamente complicado del derecho. Los países que suscriben esta doctrina consideran que todo dato que pueda identificar directa o indirectamente a una persona con vida (el “sujeto de los datos”) es propiedad de esa persona y no debe pasar a manos ajenas salvo en condiciones estrictamente controladas. El sujeto de los datos puede consentir que sus datos pasen a manos de terceros, pero dichos datos no pueden utilizarse para ningún fin no incluido en el consentimiento limitado del sujeto. Cuando los datos se necesitan para prevenir o combatir el delito, se hacen algunas excepciones con respecto al consentimiento, pero siguen en pie las demás restricciones. Así, por ejemplo, la doctrina dice que: a) los datos no pueden transmitirse a nadie a menos que se hayan establecido medios adecuados de fiscalización y seguridad para la protección de los datos; b) deben ser utilizados solo para los fines para los cuales se suministraron originalmente; y c) una vez

que dichos propósitos dejen de ser aplicables, los datos deberán destruirse. No todos los países aceptan, por cierto, este concepto y, por consiguiente, ello tiene consecuencias para el intercambio de información entre países que tienen leyes de protección de los datos y los que no las tienen. Hasta la fecha no se ha encontrado una solución universalmente aceptable a este dilema. En aquellos casos en que la protección de los datos y las leyes de privacidad están bien establecidas, existe un órgano oficial de supervisión independiente al que se pueden dirigir las quejas y que tiene atribuciones para inspeccionar la forma en que se gestionan los datos personales y ordenar los cambios que estime necesarios. Además, el sujeto de los datos tiene derecho a interponer un recurso ante los tribunales si se ha hecho un uso no autorizado de sus datos personales”. (UNDOC, 2010, p. 5).

Otro aspecto importante del modelo de Inteligencia Policial lo constituye el conocimiento que tienen los usuarios sobre cómo se aplica y cuál es su papel dentro del modelo. Este aspecto fue evaluado en la hipótesis HG2 que establece que: *“A menor conocimiento del modelo que genera la Inteligencia Policial por parte de los tomadores de decisión, menor será el uso de la inteligencia en la toma de decisiones para la planificación del trabajo policial”.*

De los usuarios de inteligencia encuestados, el 71% manifestó que no han participado en actividades para evaluar de manera sistemática la producción de inteligencia y el 74% que tampoco han participado en talleres u otro evento en el cual se hayan dado a conocer las funciones y el modelo de inteligencia que se aplica para la generación de inteligencia. Estos dos aspectos reflejan una debilidad del modelo empírico que se aplica, ya que los usuarios de inteligencia como actores claves dentro del ciclo de inteligencia deben participar de evaluaciones permanentes de los productos que reciben y además conocer cómo y cuál es su rol en el modelo de inteligencia que se aplica. La modernización de los servicios de inteligencia implica absorber un cambio cultural: una forma de ver y entender a la inteligencia, tanto por sus funcionarios como, fundamentalmente, por los usuarios de sus productos, y al mismo tiempo, requiere de un mayor compromiso de autoridades y sociedad.

Este conocimiento de los funcionarios y usuarios de la inteligencia según la hipótesis está relacionado al uso que se haga para la toma de decisiones. El estudio encontró que los usuarios de inteligencia utilizan muy poco la inteligencia que les es proveída para la planificación del trabajo policial. Se establece que el hallazgo es congruente con la hipótesis que a menor conocimiento del modelo por parte de los usuarios de la inteligencia, menor será el uso que éstos le den a esa inteligencia para la planificación de su trabajo.

Un aspecto que se consideró importante en este estudio es la cualificación de los analistas de inteligencia y su aporte en la anticipación de riesgos y amenazas. La hipótesis HE2.2 evalúa la relación entre la cualificación de analistas y la posibilidad de anticipar riesgos y amenazas a la seguridad pública.

En el marco teórico se estableció que un modelo de inteligencia debe lograr una capacidad continua de anticipación que dinamice procesos de alta calidad, de complejo diseño, de exigente profesionalismo y talento humano, y de diversos apoyos instrumentales, tecnológicos, administrativos y funcionales. Estos elementos concuerdan con el planteamiento de la hipótesis planteada y establecen una relación directa entre la cualificación del personal de inteligencia, especialmente los analistas con la posibilidad de anticipar riesgos y amenazas. Los hallazgos en este campo muestran que el nivel de los analistas es relativamente bajo y que la posibilidad de anticipar riesgos y amenazas es evaluado, por los usuarios de inteligencia, en poco y muy poco en un 40%, y de aceptable en un 42%.

Otro aspecto de estudio ha sido la **participación de los usuarios en el proceso de la inteligencia**, según la hipótesis HE2.3, esta participación está relacionada a la correspondencia de la producción de inteligencia a las necesidades de los tomadores de decisión. El hallazgo del estudio es congruente con la hipótesis. Se encontró que actualmente no hay mayor participación de usuarios (solo el 26% respondió sí haber participado) en actividades donde se haya dado a conocer el modelo de inteligencia; además solo el 29% ha participado en actividades sistemáticas de evaluación de la producción de inteligencia y el 25% considera que el modelo de inteligencia está en función de las necesidades que demanda la seguridad ciudadana.

La hipótesis HE2.4 relaciona dos variables: una es la **apertura de la Inteligencia Policial** hacia otras entidades fuera de la policía, y otra es el tipo y cantidad de usuarios. El estudio estableció que la producción de inteligencia está enfocada a usuarios al interior de la institución policial. El 90% de los analistas respondieron que solamente producen inteligencia para usuarios de la institución, el otro 10% que producen inteligencia a entidades fuera de la institución policial y señalaron que entre estas entidades se encuentran: centros escolares, la Dirección General de Centros Penales, el Ministerio de Educación y la Dirección General de Centros Penales. Este dato muestra congruencia con la hipótesis planteada que a menor apertura de la inteligencia, menor será el tipo y cantidad de usuarios de inteligencia. Es de considerar que de acuerdo al marco teórico del estudio, es necesario que los servicios de inteligencia fortalezcan la producción de conocimiento estratégico en seguridad ciudadana contemplar un portafolio de nuevos productos e incorporar una nueva línea de usuarios de inteligencia. Una Inteligencia Policial cada vez más cercana y oportuna a los requerimientos de los ciudadanos.

CAPÍTULO VI. PROPUESTA DE SOLUCIÓN A LA PROBLEMÁTICA

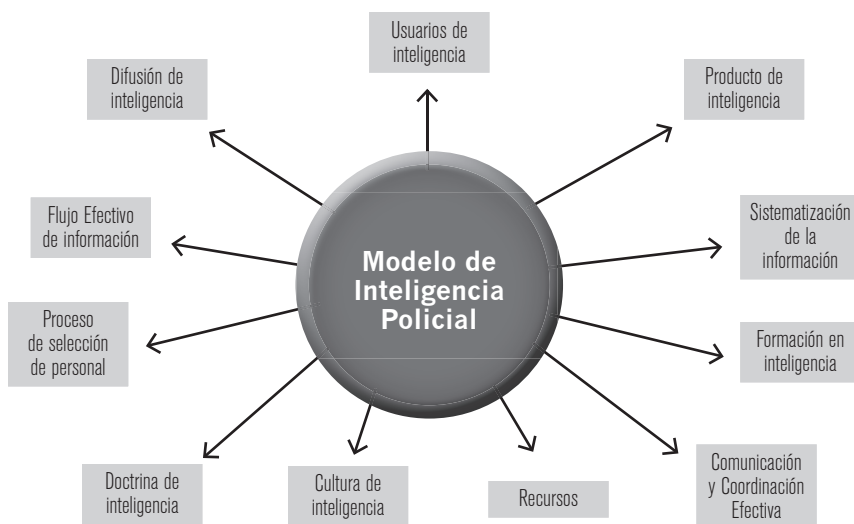
Con base a los resultados obtenidos en la investigación se hace una propuesta del modelo de Inteligencia Policial para la PNC de El Salvador, tomando en consideración que ello implicara elaborar un proyecto de reestructuración de la función de Inteligencia Policial.

Es importante aclarar que ya se realizan algunos esfuerzos para reestructurar la función de inteligencia, por lo que esta propuesta pretende contribuir a que tal proceso de reestructuración lleve a un desarrollo de la Inteligencia Policial y por consiguiente a su profesionalización en sus diferentes niveles, generando un aporte valioso para la toma de decisiones en materia de seguridad.

A. Aspectos fundamentales que debe tomar en consideración el Modelo de Inteligencia propuesto.

Se consideran los aspectos más importantes que las autoridades de la institución policial debiesen tomar en cuenta para el fortalecimiento de la Inteligencia Policial, sin que ello signifique que no existan otros; sin embargo, se trata de aspectos fundamentales que sustentan el buen funcionamiento. Los cuales se pueden visualizar en la siguiente ilustración:

Aspectos que debe considerar el modelo propuesto



Fuente Elaboración propia.

1. Doctrina de Inteligencia

Es esencial que se construya una Doctrina de Inteligencia que se convierta en la guía y orientación del actuar de todos los elementos de inteligencia. La doctrina debe considerar principalmente:

- a. Contar con una legislación de Inteligencia Policial que regule el marco de actuación de la función de Inteligencia.
- b. Un manual de Inteligencia Policial que defina los procedimientos básicos de actuación, que incluya: terminología estandarizada, definición del ciclo de Inteligencia, aplicación de normas para el manejo de informantes.
- c. Un sistema de valores que promueva el profesionalismo del personal de inteligencia.
- d. Estandarización de los procesos de inteligencia a fin de que cada uno de los actores sepa lo que le corresponde realizar.
- e. Establecimiento de controles internos y externos que puedan contribuir a auditar las funciones de inteligencia a fin de evitar desviaciones o desnaturalización de las funciones encomendadas.

2. Cultura de Inteligencia

La cultura de inteligencia implica que todo el personal de la institución policial debe tener claridad y comprensión de la función de Inteligencia Policial y colaborar y aportar desde su radio de acción a la producción de inteligencia; además, la ANSP deberá incluir desde los procesos de información inicial la enseñanza del modelo de Inteligencia Policial para que los futuros policías lleven una comprensión de que también serán parte de ese modelo.

3. Comunicación y Coordinación efectiva

Cuando se aborda este tema se hace en dos aspectos:

a. *Comunicación y coordinación interna*

Se refiere a una relación efectiva que debe existir entre productores de inteligencia (CIP y dependencias) con los usuarios de inteligencia (toda la organización policial, principalmente los tomadores de decisión), a fin de retroalimentar la función de inteligencia y cumplir adecuadamente las diferentes fases del ciclo de la inteligencia, en especial la primera fase que corresponde a la dirección/asignación de tareas, donde los usuarios asumen un papel protagónico; además para que el modelo funcione, tal relación es fundamental.



b. Comunicación y coordinación externa

Este aspecto es importante y está referido a dos ámbitos principales:

- Comunicación y Coordinación Interinstitucional.

Se refiere a la relación que debe existir entre la Inteligencia Policial con la inteligencia de otras instituciones entre las que se mencionan: Inteligencia de Estado, Inteligencia Militar, Inteligencia Penitenciaria, entre otras. Implica que la Inteligencia Policial debe estar abierta a captar información de interés policial que pueda existir en cualquier institución gubernamental o no gubernamental. En este caso es importante fortalecer las relaciones y establecer coordinaciones ágiles y efectivas con la comunidad de Inteligencia Nacional.

- Comunicación y Coordinación Internacional.

En este aspecto la Inteligencia Policial debe tener buenas relaciones con las inteligencias policiales de los demás países, principalmente aquellos de la región, con las cuales comparten intereses comunes en prevenir y anticipar riesgos a la Seguridad Pública. Lo anterior implica fortalecer los lazos en el seno de la comunidad de inteligencia regional.

4. Procesos de selección de personal adecuado

Debido a lo delicado que son las funciones de inteligencia es importante que el personal aspirante a dichas unidades pase por un proceso de selección riguroso que incluya entre otros aspectos:

- a. Presentación de currículum actualizado
- b. Verificación de antecedentes disciplinarios
- c. Verificación de campo que permita explorar la situación del aspirante en su entorno familiar, residencial y de amistades
- d. Realización de entrevistas para explorar conocimientos aptitudes y habilidades para la función a desempeñar
- e. Evaluación técnico-práctica
- f. Prueba poligráfica

Una vez completado tal proceso el aspirante podría ser incorporado a la función de inteligencia y cada año ser sometido a prueba de confiabilidad que será determinante para su permanencia.



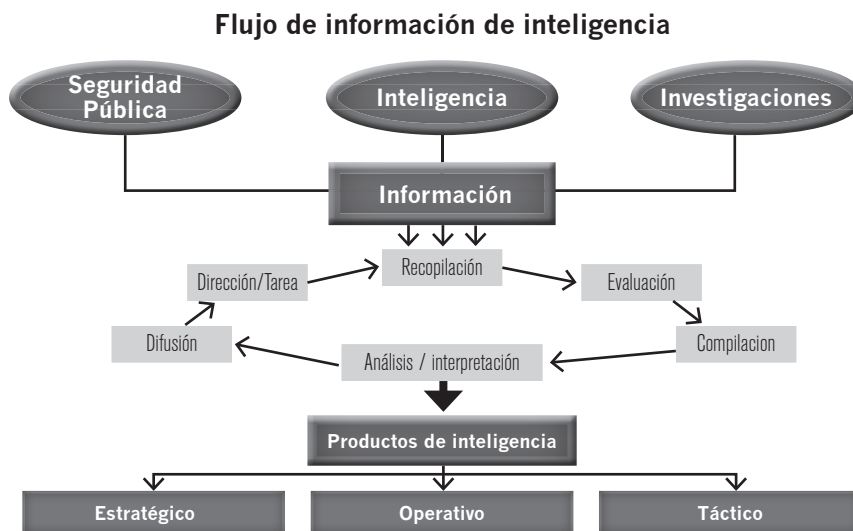
5. Formación en Inteligencia

El personal de las unidades de inteligencia debe tener una formación permanente que le permita obtener conocimientos, desarrollar habilidades y destrezas para mejorar su desempeño en el puesto de trabajo. Para ello habrá que tener un plan de formación en inteligencia coordinado con la ANSP; además de mantener enlaces con la cooperación internacional para coordinar procesos de capacitación dentro y fuera del país. La formación debe darse en tres niveles: básico, intermedio y avanzado, de acuerdo a la especialidad dentro de la función de inteligencia y cumpliendo los requisitos según el perfil requerido.

6. Flujo efectivo de la información

Es necesario garantizar el flujo efectivo de la información, como elemento básico para la generación de inteligencia, en todos los niveles, desde el básico que es la patrulla policial, hasta las divisiones y unidades centrales. En este aspecto es imprescindible definir qué tipo de información y bajo cuáles mecanismos se dará el flujo de acuerdo a cada nivel hasta su concentración. Un aspecto importante es que todos los mandos en los diferentes niveles y todo el personal policial estén comprometidos con trasladar la información obtenida por los canales establecidos para que pueda ingresar al ciclo de la inteligencia hasta la generación de productos de inteligencia.

La siguiente ilustración muestra la forma como se plantea el flujo de información, en el cual deben participar todas las dependencias policiales de seguridad pública, inteligencia e investigaciones que generan la información policial.



Fuente: Elaboración propia

7. Sistematización de la Información

Una vez definidos los mecanismos de obtención y flujo de la información, cobra especial importancia la sistematización de la información aprovechando los recursos tecnológicos existentes y particularmente la utilización de bases de datos robustas que permitan concentrar grandes volúmenes de información bajo un mecanismo de acceso rápido y disponibilidad 7/24; además la posibilidad de integración de tales bases de datos para facilitar la búsqueda y consulta de cualquier dato de interés para los fines policiales correspondientes.

La sistematización implica la alimentación de las bases de datos existentes para disponer de información accesible para su explotación por parte de los analistas; además de un gran compromiso de toda la estructura policial de atender los mecanismos establecidos para alimentar y actualizar dichas bases de datos a fin de evitar la dispersión e infrautilización de la información que se produce.

En este rubro es fundamental tener acceso a bases de datos externas de instituciones públicas y privadas que contienen información de interés para la seguridad pública. Para ello se requiere de voluntad política al más alto nivel, ya que implicaría, inclusive, hacer reformas legales para permitir que las instituciones que poseen y administran tal información la compartan con la institución policial sin poner muchos obstáculos.

La ilustración siguiente representa la forma cómo se puede construir un Sistema de Información Criminal que sea útil para la función de inteligencia y para la policía en general.

Mecanismo de sistematización de la información en la PNC



Fuente: Elaboración propia

8. Productos de Inteligencia

La producción de inteligencia constituye el resultado esperado de la función de inteligencia después de aplicar cada una de las fases del ciclo de la inteligencia, y se espera que tales productos cumplan tres requisitos fundamentales que son: fiabilidad, oportunidad y utilidad. En este sentido y tomando en cuenta los niveles decisionales al interior de la PNC, se debe definir claramente que se va a considerar como producto de Inteligencia de tipo estratégico, operativo y táctico, a fin de orientar adecuadamente a los tomadores de decisiones en los respectivos niveles, ya que al parecer aún no hay una claridad al respecto tanto de los productores de inteligencia como de los usuarios de inteligencia.

9. Usuarios de Inteligencia

Otro aspecto importante lo constituyen los usuarios de inteligencia como principales consumidores de la producción de Inteligencia, y los que definen las necesidades de inteligencia, direccionando el ciclo de la inteligencia. En este aspecto y considerando la evolución de la inteligencia existen dos grupos de usuarios:

a. *Usuarios Internos:*

Lo constituyen los elementos de la institución policial que hacen uso de los productos de inteligencia en los diferentes niveles de decisión que demandan la inteligencia para desarrollar su intervención de manera efectiva.

b. *Usuarios Externos:*

Aquellos potenciales usuarios que no pertenecen a la institución policial, pero que demandan productos de inteligencia para orientar de mejor manera sus funciones. Se encuentran acá una diversidad de usuarios entre los que destacan: Alcaldes Municipales, Directores de Centros Penales, Ministerio de Educación, organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, entre otras.

Tales actividades de la Inteligencia Policial se enmarcan en un nuevo enfoque denominado Inteligencia para la Seguridad Ciudadana, en el cual la Inteligencia Policial tiene un rol protagónico y participa activamente en los territorios en la identificación de factores de riesgo y amenazas para generar inteligencia que contribuya a mejorar los niveles de inseguridad.

10. Difusión de Inteligencia

La difusión de los productos de inteligencia a los usuarios que se determinen, debe responder a mecanismos y controles no burocráticos y que garanticen que tales productos lleguen de manera oportuna al usuario final,

sin que exista la posibilidad que sean desviados a usuarios no autorizados y se haga un mal uso de la inteligencia producida.

11. Recursos

Para una efectiva función de inteligencia es fundamental contar con los recursos necesarios que faciliten el ciclo de inteligencia y cumplir con el fin de generar productos fiables, útiles y oportunos. Cuando se refiere a recursos se dividen en:

a. Recursos Humanos

Constituyen el recurso más importante e implica contar con personal altamente calificado y en la cantidad suficiente para dar cobertura en el territorio nacional, por lo que es necesario definir la plantilla policial requerida para garantizar el funcionamiento y sostenibilidad del modelo. Es extremadamente necesario en este aspecto evitar las rotaciones frecuentes a fin de garantizar la estabilidad, profesionalismo y especialización del personal.

b. Recursos Materiales

Las Unidades de inteligencia deben poseer los recursos materiales básicos para desarrollar sus funciones, tanto en actividades de calle como de oficina: transporte, comunicación, mobiliario y equipo principalmente.

c. Recursos Tecnológicos

Tomando en cuenta que la delincuencia también evoluciona y dispone de toda la tecnología para el desarrollo de sus operaciones delictivas, con mucha más razón es de vital importancia dotar a la Inteligencia Policial de los recursos tecnológicos que le permitan mayor efectividad en los procesos de obtención, tratamiento y análisis de información. Se trata de contar con recursos tecnológicos actualizados, medios audiovisuales (cámara fotográfica, cámara de video, equipo de grabación), equipo informático y software idóneo para procesar y analizar grandes cantidades de datos, medios encubiertos, entre otros.

d. Recursos Financieros

Por último y sin ser menos importante, los recursos financieros son esenciales para garantizar la efectividad de las operaciones de inteligencia; por tanto debe disponerse de un fondo suficiente para cubrir lo que corresponda al reclutamiento y manejo de fuentes, medios para cobertura, entre otros.

Todos los elementos antes descritos son parte del modelo de inteligencia propuesto que se describe a continuación.

B. Modelo de Inteligencia

El modelo de Inteligencia Policial propuesto se caracteriza por ser un modelo abierto, integrado, conocido y comprendido por toda la estructura policial, con presencia en el territorio nacional y organizado en 5 niveles:

1. Nivel Central

Corresponde al CIP, a través de sus dependencias centrales, ser el ente rector que administra, controla y dirige los procesos de Inteligencia Policial, deberá dirigir la comunidad de Inteligencia Policial, generar principalmente inteligencia estratégica que oriente la toma de decisiones estratégicas y ser el órgano asesor de las autoridades de Seguridad Pública y Ciudadana. En este nivel, las dependencias centrales de investigación como son: División Elite Contra Crimen Organizado (DECO), División Antinarcóticos (DAN), División Central de Investigación (DCI), División Antiextorsiones, División de Investigaciones Antipandillas, División de Inteligencia Antipandillas y División de Inteligencia Antiextorsiones, deben designar un oficial de enlace con el CIP para coordinar e intercambiar la información de interés de inteligencia.

2. Nivel Regional

Corresponde a las regionales de Inteligencia Policial y deberá estar en concordancia con las regiones policiales de seguridad pública, de tal manera que además de dirigir y supervisar los departamentos de inteligencia de su jurisdicción, realice trabajo de inteligencia estratégico orientado a identificar riesgos y amenazas en sus respectivas jurisdicciones. Es el órgano asesor de la jefatura regional respectiva, sin perjuicio de cumplir los lineamientos emanados del nivel central.

3. Nivel Delegaciones territoriales

Que corresponde a los DIP adscritos a cada delegación policial, cuya función principal debe ser generar inteligencia operativa y táctica que contribuya a la toma de decisiones del jefe territorial en el área de prevención y control del delito. Tales departamentos deberán tener una comunicación y coordinación efectiva con todas las dependencias policiales de su respectiva jurisdicción a fin de propiciar un intercambio fluido de información y la generación de inteligencia.

4. Nivel Subdelegaciones policiales

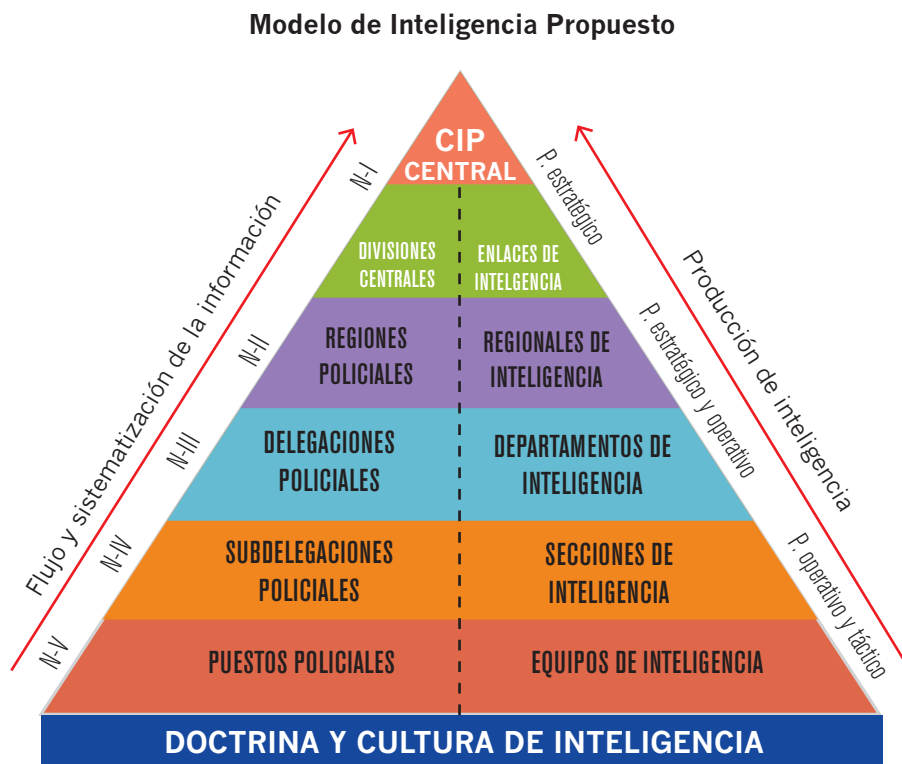
Corresponde a las secciones de Inteligencia Policial que estarían adscritas a las Subdelegaciones que funcionan en los territorios bajo la dependencia de las Delegaciones y, cuya función es contribuir a la generación de

inteligencia operativa y táctica en sus respectivas jurisdicciones. Son un ente clave para implementar el trabajo policial guiado por inteligencia y alimentar los niveles superiores de inteligencia.

5. Nivel Puestos Policiales

Correspondería a los equipos de Inteligencia Policial adscritos a los puestos policiales orientar el trabajo policial, en su respectiva jurisdicción, en la recopilación, procesamiento y análisis de la información que se genera para convertirla en inteligencia que oriente al jefe de puesto en la organización de sus dispositivos policiales.

En la siguiente ilustración se muestra la forma como estaría configurado el modelo de inteligencia propuesto, sobre la base de los aspectos antes mencionados y bajo la premisa de propiciar un flujo y sistematización efectiva de la información para que luego de operativizar el ciclo de la inteligencia se puedan generar productos de inteligencia estratégicos, operativos y tácticos según corresponda y finalmente tales productos sean de utilidad para tomar decisiones adecuadas de acuerdo a los problemas identificados.

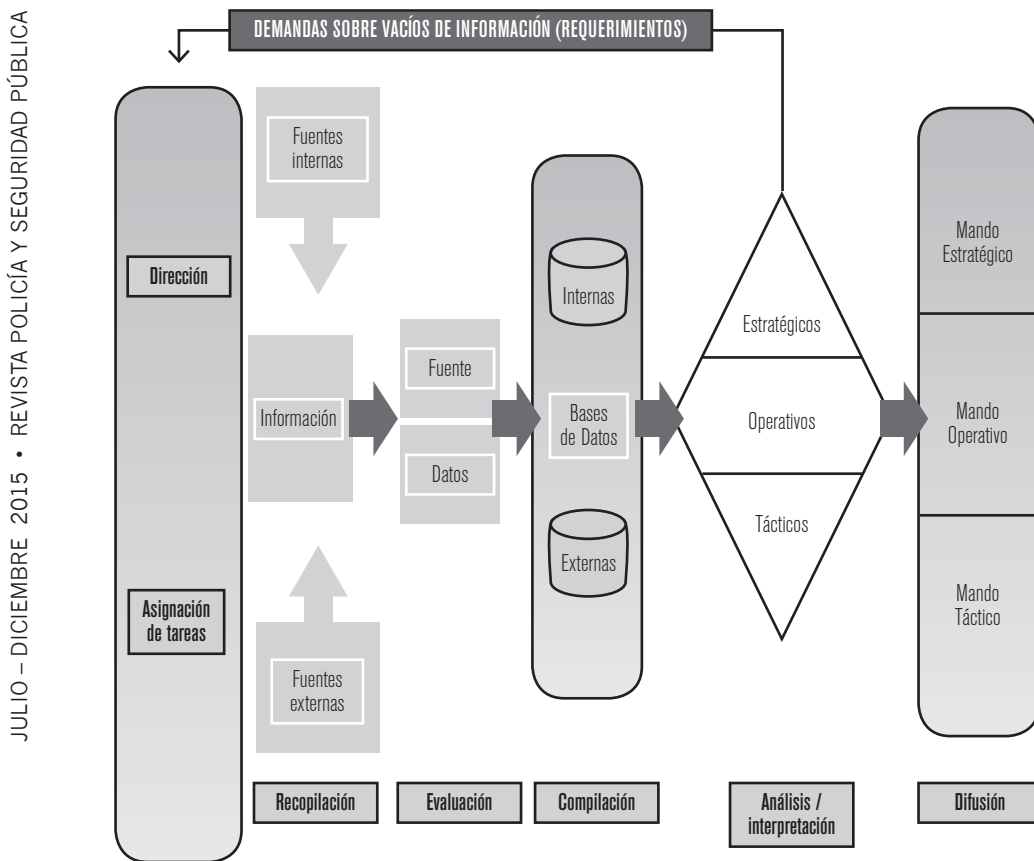


Fuente: Elaboración propia.

La operativización del modelo propuesto implica la adopción del ciclo de la inteligencia y la contribución de toda la estructura policial en la generación de información para convertirla en Inteligencia Policial y ser un instrumento útil para la toma de decisiones en los diferentes niveles.

En la figura siguiente se muestran las diferentes etapas del ciclo de la inteligencia consideradas para el modelo propuesto, tomando como base lo que establece el Manual de Inteligencia Criminal para Directores, de la UNODC.

Aplicación del ciclo de la inteligencia en sus diferentes fases



Fuente: Elaboración propia.

La consolidación del modelo de inteligencia requiere, además de la voluntad política de las autoridades de la institución policial, un liderazgo efectivo e involucramiento de los mandos superiores, ejecutivos y básicos, los cuales deben asumir un rol protagónico en la implementación del modelo y contribuir a difundir y asimilar esa cultura de inteligencia en toda la institución.



CAPÍTULO VII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Conclusiones

- Existe un desconocimiento bastante generalizado del Modelo de Inteligencia en los diferentes niveles de mando de la PNC, lo cual repercute en el interés y apoyo que estos puedan brindar para que dicha función se fortalezca en toda la estructura policial, a fin de contribuir a reproducir una cultura de inteligencia.
- La producción de inteligencia no genera un impacto significativo en la toma de decisiones en los niveles de mando estratégico, operativo y táctico, por consiguiente es poco utilizada para planificar el trabajo policial, lo que denota una debilidad para la institución policial.
- El modelo de inteligencia actual no corresponde con las necesidades de los usuarios de la inteligencia, ya que aun cuando reciben productos de inteligencia, no necesariamente están en función de lo que necesitan o de sus prioridades, a lo cual contribuye el deficiente conocimiento de la función de inteligencia y la escasa participación en jornadas de evaluación de tal función.
- La cualificación de los analistas de inteligencia es bastante limitada, lo que dificulta generar productos de inteligencia principalmente de tipo estratégico, que permitan orientar adecuadamente a las autoridades que conducen la institución policial sobre los principales riesgos y amenazas que hay que afrontar en el tema de seguridad.
- La aplicación de un modelo de Inteligencia Policial Empírico y no institucionalizado, conlleva a la carencia de una doctrina y cultura de inteligencia en la institución policial de la que todos se sientan parte y contribuyan activamente desde su función a la producción de inteligencia.
- La calidad de los productos de inteligencia que se generan, a pesar de tener una valoración aceptable, no trascienden lo esperado por los usuarios, dejando una brecha de necesidades de inteligencia que bajo el funcionamiento actual difícilmente se pueden atender.
- Existe una percepción significativa que ronda el 50% de los usuarios de inteligencia que expresan que las funciones del CIP en un momento han sido desnaturalizadas, lo que le resta credibilidad a sus actuaciones y por consiguiente puede provocar un desinterés de los miembros de la institución policial en contribuir a la generación de inteligencia.



- Los mecanismos de control y supervisión de la función de Inteligencia Policial no han sido suficientes para transparentar sus actuaciones y evitar señalamientos, tanto al interior como al exterior de la institución, situación derivada de la discrecionalidad con que se maneja tal función por la falta de legislación y demás normativas.
- Una de las grandes debilidades de la función de Inteligencia Policial es la sistematización de la información de interés policial, ya que las bases de datos internas no están integradas y actualizadas, y el acceso a las bases de datos externas es sumamente limitado, lo que afecta el trabajo de los analistas y por consiguiente la producción de inteligencia.
- La Inteligencia Policial en la actualidad a pesar de su evolución, aun se maneja con un esquema bastante cerrado y con un enfoque de usuarios a nivel interno institucional, contrario a lo que demandan los tiempos actuales donde se requiere que la inteligencia sea más abierta y en interrelación con la comunidad y demás instituciones que desarrollan esfuerzos para la prevención y la represión del delito.
- No se tienen mecanismos que permitan un seguimiento y evaluación de los productos de inteligencia a fin de determinar la utilidad y/o resultados obtenidos a raíz de las decisiones adoptadas con base a tales productos, lo que dificulta medir su contribución en la prevención y control del delito.
- Se establece que los usuarios de la Inteligencia Policial tienen escasa participación en mecanismos de evaluación de esta función, lo que en alguna medida genera que tampoco se sientan comprometidos con dicha función y por consiguiente su contribución al modelo sea muy limitada o irrelevante.
- Si bien es cierto, en los últimos años, han habido avances importantes en la función de Inteligencia Policial y se impulsa un proceso de reestructuración, hace falta un compromiso institucional y de Estado que permita un fortalecimiento real de los recursos humanos, materiales, tecnológicos y financieros que lleve a una profesionalización de la función, a fin de prepararla para los nuevos retos y desafíos que demanda la Seguridad Pública y la Seguridad Ciudadana.

Recomendaciones

- Gestionar las reformas de ley correspondientes para regular la función de inteligencia, a fin de sustentar la doctrina de inteligencia y promover la cultura de inteligencia.
- Definir y documentar el Modelo de Inteligencia Policial Salvadoreño, uniformando y estandarizando su funcionamiento en toda la institución policial.
- Desarrollar jornadas de divulgación de la función de Inteligencia en los diferentes niveles al interior de la PNC, a fin de generar un conocimiento uniforme de la inteligencia en la institución y que el personal se sienta parte del modelo de inteligencia a manera de ir creando una cultura de inteligencia.
- Mejorar los niveles de sistematización de la información generada en la institución policial, desde los diferentes niveles donde se produce hasta su centralización.
- Fortalecer los niveles de comunicación y coordinación efectiva entre los productores y los usuarios de inteligencia con el fin de propiciar un intercambio fluido de información en ambas direcciones que favorezca la producción y el uso de la Inteligencia Policial.
- Elevar el nivel de formación, especialización y profesionalización de los analistas de inteligencia de acuerdo a los productos de inteligencia que elaboren, con el objeto de mejorar la calidad de los mismo y por consiguiente su utilidad por parte de los tomadores de decisión.
- Fortalecer los mecanismos de control y supervisión de la función de inteligencia que permita evitar futuras desviaciones o desnaturalización para fines diferentes a los establecidos por ley.
- Fortalecer con recursos humanos, materiales, tecnológicos y financieros al CIP para que la función de inteligencia sea eficaz y eficiente de cara a los nuevos retos y desafíos en el ámbito de la Seguridad Pública y la Seguridad Ciudadana.
- Generar las capacidades necesarias en el campo de la Inteligencia Policial, para que se puedan elaborar productos de inteligencia estratégicos orientados a identificar riesgos y amenazas a la seguridad pública que sirvan de insumo a los tomadores de decisión para definir las políticas en materia de seguridad.

- Generar una apertura de la función de Inteligencia Policial hacia otros actores que participan de los esfuerzos de prevención y control del delito, a través de la oferta de productos de inteligencia que les permitan orientar de mejor manera el trabajo a realizar.
- Promover una estabilidad y desarrollo profesional del personal dedicado a la función de inteligencia, a fin de generar una verdadera especialización y cualificación que mejore la calidad de los productos de inteligencia.
- Promover al interior de la PNC el trabajo policial guiado por inteligencia en todas las dependencias de Seguridad Pública e investigación.
- Incluir en los procesos de formación inicial en la ANSP la enseñanza del modelo de Inteligencia Policial, a fin de que al convertirse en policías lleven impregnados tales conocimientos y sean aportadores a la cultura de inteligencia institucional.

Bibliografía

1. Arraigada, I. (1997). *Seguridad Ciudadana y Violencia en America Latina*. Chile: CEPAL.
2. Centro de Inteligencia Prospectiva. (2010). *Importancia de la Inteligencia en la consolidación de un Estado Democrático*. *Boletín de Inteligencia Prospectiva*, 14-15.
3. González Bull, R. (2002). El nivel de la Inteligencia Estratégica y su Prospección. *Política y Estrategia*, 51.
4. González, R. C. (2010). Una renovada producción de inteligencia estratégica y anticipativa. *Colección Temática Inteligencia Policial*, 2-8.
5. Gutiérrez, R. C. (2010). Una Renovada Producción de Inteligencia estratégica y anticipada para la seguridad de los colombianos. *Colección Temática No 2*, 3.
6. Hernandez, E. G. (s.f.). *Psicología Online*. http://www.psicologia-online.com/infantil/inteligencias_multiples.shtml
7. Maquiavelo, N. (1999). *ella-leph.com*. www.redpizarra.org/uploads/WikiPizarra/Elprincipipe.pdf
8. Maquiavelo, N. (s.f.). El Príncipe. Florencia: Edición electrónica www.philosophia.cl.
9. McGarrell, E. F. (2007). Intelligence-Led Policing. *Journal of Contemporary Criminal Justice*, 143.
10. Milano, Camilo. Análisis e Inteligencia Estratégica. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2010). *Sistemas Policiales de Información e Inteligencia*. Ney York: UNDOC.
11. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2011). *Inteligencia Criminal Manual para Directores*. Panamá: UNDOC.
12. Oliveira, A. D. (2012). Cooperación Internacional e Inteligencia en el Combate a la Criminalidad Transnacional. (BIBLID, Ed.) *Revista Policía y Seguridad Pública*, 136.
13. Policía de Turquía, 2006. Comprensión y respuesta al terrorismo. Documento presentado en el Nacional de la OTAN. Washington, DC, 8 a 9 septiembre, 2006.
14. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2009). *Informe sobre Desarrollo Humano para América Latina: Abrir espacios a la seguridad ciudadana y el desarrollo humano*. Panamá: PNUD.
15. Ratcliffe, D. J. (2008). *Intelligence-Led Policing*. Oregon, Estados Unidos de Norteamérica: Willan Publishing.

16. Ratcliffe, D. J. (2009). *Trabajo Policial Guiado por Inteligencia: Anticipando el riesgo e influenciando la acción*. Estados Unidos: International Association of Law Enforcement Intelligence Analyst.
17. Rial, J. (2008 - 2009). Organismos de Inteligencia en América Latina. *Inteligencia y Seguridad*, 73.
18. Tzu, S. (2004). *El Arte de la Guerra*. Atenas: Saga Ediciones.



INFORME
ESTRATÉGICO

- * Informe proyectivo sobre las pandillas en El Salvador y las perspectivas de su expansión territorial.

Antonio Luna



STRATEGIC
REPORT

* Projective report on gangs in El Salvador
and the prospects of its territorial expansion

Antonio Luna

Informe proyectivo sobre las pandillas en El Salvador y las perspectivas de su expansión territorial

Antonio Luna¹

Sumario de contenido

Introducción: Dimensiones del problema de las pandillas

Metodología del informe

- I. Desarrollo de las pandillas en El Salvador
 - Primera generación de pandilleros
 - Segunda generación de pandilleros
 - Tercera generación de pandilleros
 - Cuarta generación de pandilleros
- II. Posibles crisis internas de las estructuras de las pandillas
- III. Indicadores de una posible división y subdivisión en la MS13
- IV. Proyección de las tendencias delictivas de las pandillas en El Salvador

Resumen

El presente informe trata de contribuir a la comprensión de la magnitud del fenómeno de las pandillas analizando sus diferentes formas de organización entre sujeto y estructura; donde se muestra una compleja red de actores y coautores en la comisión de un delito, así como también sus diferentes unidades o núcleos, lo que les permite desarrollarse bajo un sistema compartimentado en materia de las comunicaciones para la aplicación de sus lineamientos delictivos o criminales de carácter estratégico.

El análisis de la información de los últimos tres años muestra datos que podrían convertirse en indicadores de cambios en los mandos de las organizaciones delictivas, a través de procesos violentos o consensuados al interior de las pandillas. Por ende, se perfila una tendencia de crecimiento del problema tanto humano como territorial, ya que estas divisiones y subdivisiones internas podrían generar desplazamientos de estructuras locales y ajusticiamientos de miembros por pérdida de confianza o cambio de bandos.

Al analizar la información que rige a las pandillas y las comunicaciones entre similares se encuentran datos referidos a posibles cambios de estrategias para el crecimiento de estructuras nacientes, pero un tanto quizás más complejas que las actuales, por la sencilla razón de que podría tratarse de una mezcla de organizaciones y métodos delictivos que probablemente aterricen en organismos criminales.

1 Informe elaborado para su publicación en el octavo número de la revista "Policía y Seguridad Pública". Documento estratégico hecho con información recopilada de distintas instituciones relativas a la seguridad pública en El Salvador, en el seno de una unidad de inteligencia dedicada a sistematizar información sobre el tema.

Introducción: dimensiones del problema de las pandillas

Desde el año 2011, las pandillas iniciaron una serie de eventos violentos y delictivos contra la sociedad, incrementando el número de homicidios y agregándoles el componente de terror. Tales fueron los asesinatos con lujo de barbarie en los que torturaban y desmembraban a sus víctimas. También incrementaron las extorsiones (denominadas rentas), ajusticiaban a sus miembros con pérdida de confianza, y al final concluyeron con alianzas estratégicas de carácter delictivo o criminal para alcanzar o buscar beneficios legales y delictivos.

Imagen 1.
Grafiti alusivo al control social que ejercen las pandillas.



Nota: Imágenes como estas acompañadas de la leyenda que dice “si de la vida quieres gozar ver, oír y callar” decoran las comunidades o recuerda a sus habitantes de la modalidad en la que deben vivir ante el accionar de las pandillas en los territorios.

Es así que las pandillas iniciaron la denominada “tregua”, generaron un activismo violento con la finalidad de mantener o consolidar el control territorial entre similares y ajenos a estas estructuras, ejecutaron a los que no compartían el proceso en el que se encontraban las estructuras y a aquellos que habían perdido la confianza de su compañeros. Así también sometieron a la población común, llamándolos “civiles”, a través de advertencias o amenazas individuales y colectivas.

Como antesala a la tregua, las pandillas diseñaron cementerios clandestinos para ocultar los cadáveres de sus víctimas y así garantizar la evasión de las investigaciones.

A finales del año 2011, las pandillas habían conformado una superestructura criminal en la que convergen los agentes delictivos de mayor influencia en el país. Dicha estructura es una especie de secreto a voces entre los pandilleros y delincuentes comunes, y funciona bajo los términos de un código de tipo internacional utilizado por las mafias mexicanas denomina-

do SUR13; en este código todos los involucrados son iguales, o al menos del mismo bando de cara a un objetivo común.

Los miembros de la MS13 en los últimos años no se han visto atacando a los 18; es más, son los de la pandilla 18 entre sí quienes se asesinan por control de la misma pandilla y territorio. Existen antecedentes de que pandilleros de la MS “caminan” o residen en territorios de la pandilla 18, pero de la fracción sureña.

Los pandilleros han generado una serie de normas y reglas que hacen énfasis en la disciplina, la lealtad, la obediencia y el respeto a los diferentes mandos establecidos, garantizándose así su cobertura ya que aplican un mecanismo compartimentado que imposibilita llegar hasta las personas de mayor interés para la seguridad pública.

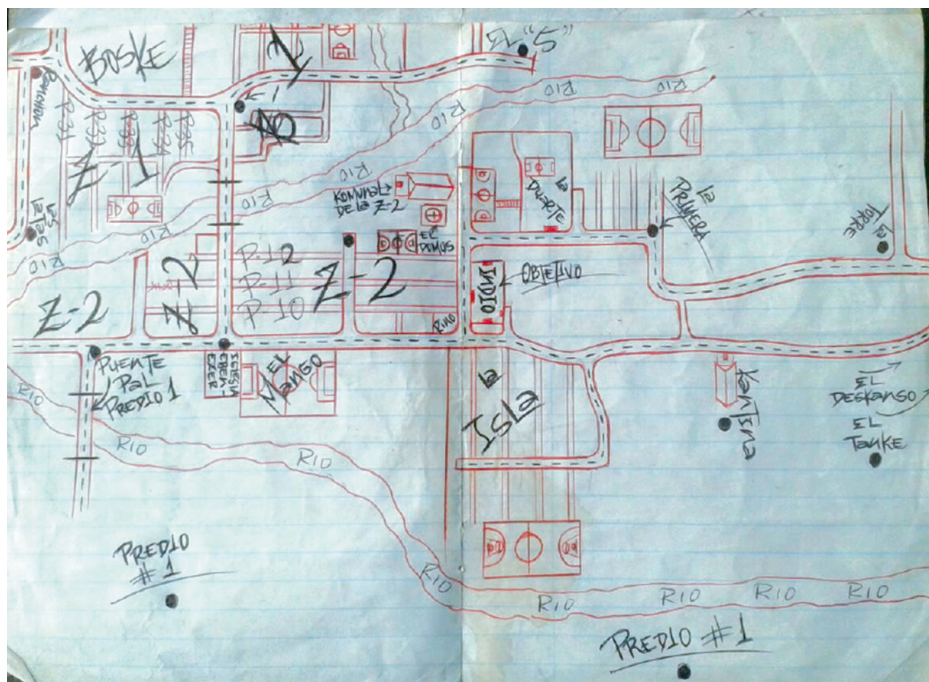
Los pandilleros han trabajado en los últimos cuatro años, de 2011 a 2015, por consolidar su capacidad de fuego, a través de la preparación de unidades especiales colectivas de pandilleros que se capacitan en entrenamiento físico y manejo de armas. Asimismo, han realizado fuertes esfuerzos por la obtención de armas de guerra, practican la guerra con objetivos no tradicionales al enfrentarse y ejecutar policías, realizan un trabajo de rastreo de información que les ayuda a dar con sus objetivos más selectivos entre funcionarios públicos; esta nueva dinámica de investigar a sus víctimas refleja algún nivel de inteligencia practicado en los últimos tres años.

Imagen 2.
Ejemplo de recolección y manejo de la información que sugiere un nivel de inteligencia practicado por las pandillas

PUPUSERIA	𐄂𐄂𐄂 𐄂𐄂𐄂𐄂𐄂𐄂	YAKK	𐄂𐄂𐄂𐄂
ZY	𐄂𐄂	ENA	𐄂𐄂𐄂𐄂
RAY	𐄂𐄂𐄂	TAMI	𐄂𐄂𐄂𐄂𐄂
TRAS	𐄂𐄂𐄂𐄂	DIGNA	𐄂𐄂𐄂𐄂𐄂
SAGUE	𐄂𐄂𐄂𐄂	MILA	𐄂𐄂𐄂𐄂
SOMPP	𐄂𐄂𐄂𐄂𐄂	SUEGRA	𐄂𐄂𐄂𐄂𐄂
SCAR	𐄂𐄂𐄂𐄂	TINA	𐄂𐄂𐄂𐄂
HIT	𐄂𐄂𐄂		
ALMA	𐄂𐄂𐄂𐄂		
CHILIN	𐄂𐄂𐄂𐄂𐄂		
TORO	𐄂𐄂𐄂𐄂		
CHEVO	𐄂𐄂𐄂𐄂		
PIRO	𐄂𐄂𐄂𐄂		
SERIO	𐄂𐄂𐄂𐄂		
SUEGRA	𐄂𐄂𐄂𐄂𐄂		

Fuente: Decodificación, elaboración propia.

Imagen 3. Ubicación de intereses territoriales de las pandillas



Fuente: PNC, croquis del sector de Apopa elaborado por pandilleros de la 18 fracción revolucionaria.

Metodología del informe

El presente informe es una especie de resumen sobre una serie de eventos desarrollados en los últimos cuatro años (de 2011 a 2015) al interior de las pandillas y en su accionar violento. Se ha basado en las siguientes fuentes:

- Análisis de comunicaciones transcritas de pandilleros referidas a homicidios por orden de los líderes.
- Análisis de las normas y reglas de las pandillas incautadas durante los últimos cuatro años (2012-2013-2014-2015).
- Análisis de información referido a crisis o desequilibrio interno de las pandillas.
- Monitoreo territorial de las estructuras de las pandillas.

I. El desarrollo de las pandillas en El Salvador

Al hablar de las pandillas en El Salvador estamos obligados a remontarnos a la década de los ochentas. Gran parte de la masa juvenil de aquellos tiempos se vio involucrada en la violencia y delincuencia que generaban las maras y que se concentraba en el robo callejero, el hurto desarrollado en tiempo nocturno y el consumo de marihuana y pega; pero sin que estas acciones tuvieran la atención de la sociedad y del Estado, posiblemente porque se supone que no ocasionó el daño social que las pandillas de las últimas dos décadas han generado. Es importante señalar y no olvidar que el accionar de estos grupos delictivos estaba opacado por la violencia generada en la guerra civil.

Finalizada la guerra, con los Acuerdos de Paz en 1992, se dio el proceso en desarrollo de deportación masiva de los pandilleros que habrían delinquido en los Estados Unidos y que, de inmediato, se acomodaron en las colonias y barrios de origen sin ninguna restricción por parte del Estado; allí cayeron como semilla en tierra fértil al encontrar una gran masa delictiva que se llamaba “maras” (la Gallo, la Chancleta, la Piojo, la Lechuza, La Mao Mao, la Escorpión, la Buitre, La Baby Gans, La Fosa, Los Morazanes etc.). Estas agrupaciones no tenían dirección ni conductor, estaban bajo el mando de uno de sus miembros de mayor respeto quien se convertía en especie de líder porque podía cambiar u orientar el comportamiento colectivo.

1. Primera generación de pandilleros

Durante la década de los ochenta, el país contaba en su territorio con agrupaciones juveniles de carácter delictivo conocidas como maras territoriales. Sus acciones, en su mayoría, eran:

- Competencias de baile entre maras.
- Riñas por respeto.
- Consumo de marihuana y bebidas embriagantes.

También realizaban actividades delictivas, tales como:

- Asaltos callejeros (el dos de basto, el requinte, el filetazo).
- Venta de marihuana (ganya).
- Brujear, es decir, robar o hurtar por las noches.
- Agredir físicamente a las víctimas y usar armas blancas.

Entre sus actividades adictivas se contaban:

- El consumo de marihuana, con los efectos más comunes de relajamiento, hambre y deseo de más hierba.

- Inhalación de pega de zapato, una sustancia altamente alucinógena, bajo cuyo efecto los asaltantes eran bastante agresivos y violentos con sus víctimas.

El tipo de armas que utilizaban eran cuchillos, navajas, espirómetros (el cable del freno de la bicicleta), corvos, punzones, etcétera, para realizar asaltos en la vía pública, entre otros.

Los delinquentes comunes (huelepegas, marihuaneros, delinquentes y callejeros) que quedaron sin dirección se convirtieron en la tierra fértil para los deportados.

2. Segunda generación de pandilleros

Esta generación de pandillas callejeras está organizada para obtener ganancias económicas, cuenta con un liderazgo que tiende a enfocarse en el tráfico de drogas y la protección del mercado. Funcionan en un espacio y territorio más amplio, que puede incluir ciudades y países vecinos, emplean un nivel de violencia necesario para proteger sus mercados y controlar la competencia. Deciden unirse y proveerles servicios a organizaciones más sofisticadas locales o internacionales.

Estilo de los pandilleros:

- Vestimenta floja dos o tres tallas más grande de la suya.
- Caminado similar al de los pandilleros de Los Ángeles, EE.UU.
- Consumo de drogas a discreción.
- Comunicación en público con lenguaje mudo.
- Ingreso a la pandilla por golpiza, según número de las pandillas.

Modalidad delictiva:

- Robos o asaltos callejeros.
- Pedir dinero al transeúnte.
- Ataques con armas de fuego de fabricación artesanal.
- Escenarios de guerra en los centros de estudio (institutos).

3. Tercera generación de pandilleros

Las pandillas, a medida que evolucionan, se convierten en grupos expandibles dentro del territorio con mercados más amplios; pasan de usar armas artesanales, y menos sofisticadas, tales como armas blancas, escopetas artesanales y explosivos caseros, a usar armas de fabricación industrial. Se incrementa el accionar delictivo de las pandillas en los delitos de homicidios especiales, de testigos y por encargo, distribución de drogas, tenencia de armas de guerra, robo de autos, secuestros, modalidad de secuestros exprés, entre otros. Es así que inician los primeros ingresos masivos de pandilleros en los centros penales.

4. Cuarta generación de pandilleros

Las pandillas aumentan su número en los distintos centros de reclusión a nivel nacional y se incrementan las extorsiones desde el interior de los mismos.

Las pandillas se involucran en el tráfico de drogas y de armas, establecen relación con cárteles internacionales (los Zetas y otros), como otra forma de obtener fondos además de las extorsiones que iniciaron en años anteriores.

Se da un incremento de los atentados en contra de policías. Las pandillas en su reorganización adoptan nuevas modalidades de cometer hechos delictivos, principalmente en contra de las autoridades.



Pandillas MS13 y Barrio 18

Las pandillas más grandes en El Salvador son la Mara Salvatrucha 13 y el Barrio 18, organizaciones que se iniciaron en la década de los noventa y cuyas clicas (como fueron denominadas las estructuras locales) se formaron a partir de 1991, mientras que su formación casi nacional se percibía en 1992. Estas organizaciones se conformaron por pandilleros o delinquentes que sobrevivieron el proceso armado, recién finalizado en 1992, y fueron entrenados u orientados bajo una nueva modalidad de organización y delincuencia por parte de los pandilleros deportados de los Estados Unidos por haber cometido delitos en esa nación.

La Mara Salvatrucha y el Barrio 18 iniciaron toda una campaña de expansión territorial que desarrolló una confrontación o pequeña guerra territorial. El paso del tiempo y la indiferencia de los tomadores de decisión política y social permitieron que la violencia y la organización de las pandillas se agudizara, mutara o transformara sin que

sus miembros fueran atendidos psicosocialmente o atacados con políticas y planes de seguridad. Es así que las pandillas, con un Estado que se los permitió, se desarrollaron a través de prueba y error, para luego ser llamados o considerados por los estudiosos o investigadores sociales como “el fenómeno de las pandillas”.

Estructura de las pandillas

En relación con las estructuras de las pandillas, se encuentran diferentes niveles y roles que les permiten mantener el control de la base poblacional que conforma su militancia o membresía y que ronda un promedio de 33,557 individuos. Estos se dividen en 21,619 pandilleros en libertad (14,868 corresponden a la MS13; 6,585 al Barrio 18; y 166 a otras pandillas) y 11,938 privados de libertad en centros penales (6,440 de la MS13; 5,498 pertenecen al barrio 18, de los cuales 2,686 son de la fracción revolucionarios y 2,383 de la fracción sureños, mientras que hay 137 sin identificarse con alguna fracción; finalmente hay 292 privados de libertad afines a la pandilla 18). Los pandilleros en las calles se congregan en al menos 1,400 territorios (colonias o comunidades) y son dirigidos desde 600 estructuras locales entre clicas y canchas como son definidos estos sub grupos de cada pandilla.

Cuadro1.
Pandilleros recluidos en centros penales de El Salvador, agosto de 2015

Pandilleros por género	MS13	18	Total
Femenino	495	477	972
Masculino	5945	5021	10966
Total de pandilleros	6440	5498	11938

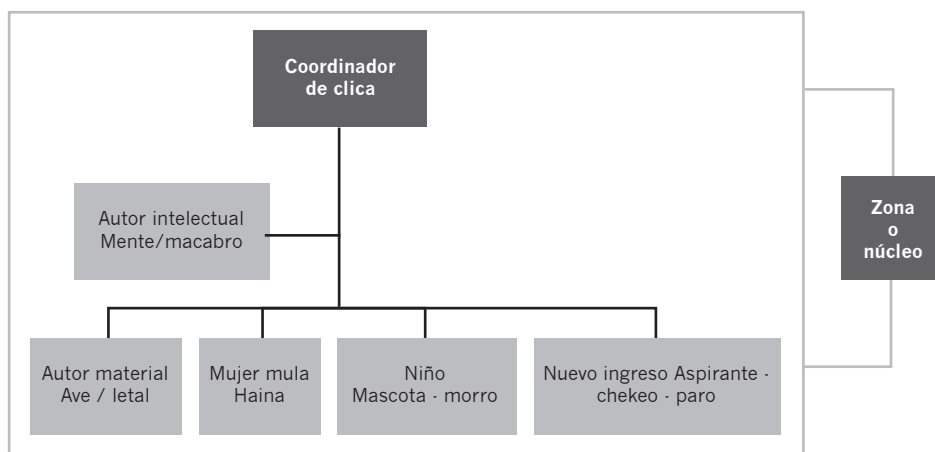
Fuente: Dirección General de Centros Penales.

La estructura local

Las estructuras locales, por regla general conocidas como clicas o canchas, tienen un mínimo de 15 miembros, cada una cuenta con 15 células operativas de 3 elementos. Para el cometimiento del delito, cada estructura tiene miembros con especialidades o roles en la actividad criminal previamente definidos por parte de los mandos nacionales.

En la pandilla MS, la estructura local es conocida como clica y las colonias bajo la influencia de estas son denominadas zonas (SAY). En la pandilla 18 esta estructura es llamada cancha y de la misma manera cuenta con zonas o núcleos.

Imagen 4.
Figura genérica de las estructuras locales

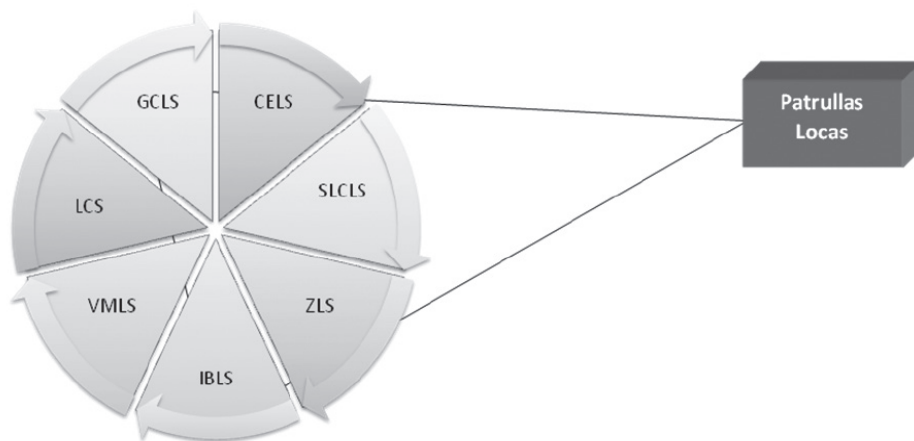


Fuente: Elaboración propia.

La estructura regional

El programa o tribu está conformado por representantes de estructuras locales conocidas como clicas y está bajo el mando de un pandillero denominado el corredor de programa. Los corredores de programas o tribus se reportan al mando nacional, la RG (ranfla general) que forma la pandilla MS, o el Barrio 18, compuesto por un representante de cada clica procedente de los EE. UU. Cada programa cuenta con un espacio territorial bien definido por ambas pandillas. Vale la pena aclarar que en este tipo de estructuras han sido conducidas tradicionalmente por los palabreros (líderes) de las clicas originarias de los EE.UU; pero hoy en día, según monitoreo de las pandillas, se ha determinado que hay cambios en estas disposiciones y actualmente se observan estructuras locales participando en este tipo de espacios regionales.

Imagen 5.
Figura genérica de las estructuras regionales: programa (MS13)
o Tribu (pandilla 18)



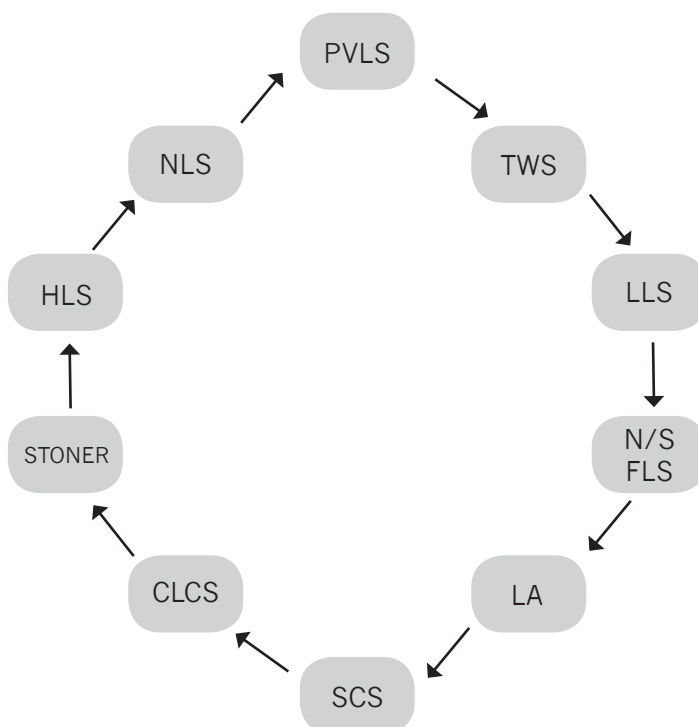
Ejemplos: GCLS “guanacos criminal locos salvatruchas”; CELS “cristos escalones”; SLCLS “san luis es criminal”; ZLS “zaragozas locos”; IBLS “iberias locos”; VMLS “villas marionas locos”; LCS “lil crazy”.

Fuente: Elaboración propia

La estructura nacional

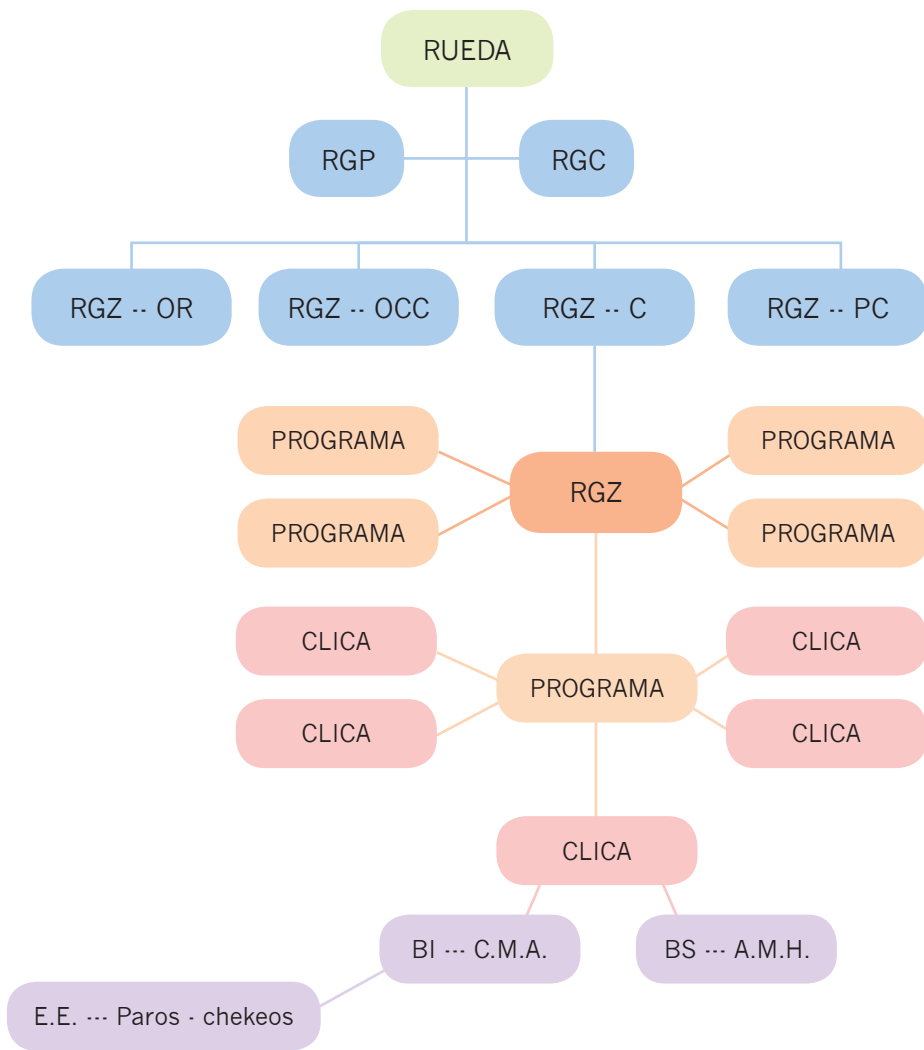
Los pandilleros le llaman al mando nacional “la RG”, ranfla general, “la rueda” o “el círculo” que forma el barrio MS13, o el Barrio 18st, compuesto por un representante de cada clica procedente de los EE.UU. Esto bajo la filosofía de la igualdad en la organización. Sin embargo, de la misma manera como se aclaró en el párrafo referido a estructuras regionales (programas), según monitoreo de las pandillas, se ha determinado una modificación de dichas disposiciones, ya que actualmente se observan estructuras locales participando en este tipo de espacios nacionales.

Imagen 6.
Figura genérica de las estructuras pandilleriles nacionales:
rueda (MS13) o círculo (pandilla 18)



Fuente: Elaboración propia.

Imagen 7
Ejemplo de cómo podría funcionar una pandilla en su conjunto



RUEDA = Mando nacional
 RGP, RGC = ranfla general de penales y de las calles
 RGZ= Mando general de la zona del país (oriente, occidente, etc.)
 PROGRAMA= Mando regional
 CLICA = Estructura Operativa
 BI – BS = Base interna y Base Social
 E.E. = Elementos Estratégicos con operación de inteligencia
 C.M.A. = Corredor, Mentecilla y AVECILLA
 A.M.H. = Aspirante, Mascota, Haina

Fuente: Elaboración propia.

JULIO – DICIEMBRE 2015 • REVISTA POLICÍA Y SEGURIDAD PÚBLICA



II. Posibles crisis internas de las estructuras de las pandillas

En esta sección se analizan los diferentes datos que apuntan a la posibilidad de que se eleve la violencia y delincuencia en el país, a partir de la proyección de un proceso interno de las pandillas que generaría inconformidades, desconfianza, y conspiraciones en la búsqueda de poder territorial y control de la masa.

Estos elementos permiten establecer algunas ideas sobre las posibilidades de una eminente subdivisión de manera pactada entre similares y una división forzosa o de tipo violenta. Esos indicios se encuentran a partir de audios, escritos o wuilas (cartas) de los pandilleros, en los que se puede percibir la pérdida de confianza en los líderes actuales que dirigieron la tregua, por acusarlos de abuso de poder al ordenar la muerte de sus propios miembros, por el enriquecimiento de ellos y sus familias a costas de la pandilla, al no haber trabajado por el beneficio del pandillero común y el crecimiento de la pandilla.

Los pandilleros que se oponen a continuar con estos liderazgos son de clicas grandes y en su mayoría sin vínculos directos con las clicas en los EE. UU. Dichas posibilidades se presentan como futuros escenarios críticos en materia de incremento de los homicidios. Pero, visto de otra manera, son los escenarios naturales que se desarrollan o configuran al interior de las organizaciones delictivas con visión criminal, donde este tipo de situaciones son una especie de autopurgas. Es así posible que se esté a las puertas de una situación crítica ya que se perfilan escenarios posibles que vendrían a expandir a la MS13 de forma fraccionada.

Indicadores de una posible división y subdivisión en la MS13

La pandilla Mara Salvatrucha muestra indicios o tendencias de descomposición o desequilibrio orgánico, ya que pandilleros exponen que los mandos nacionales fueron desconocidos, en referencia a los pandilleros que lideraron la tregua, por parte de la MS.

- Pandilleros privados de libertad en el centro penal de Zacatecoluca realizan conversaciones con sus similares “en las calles” para la orientación de romper con sus antiguos líderes, y crear una nueva línea y mando que estaría ubicada en el centro penal de Izalco.
- Exponen que un contingente de pandilleros de la MS13 está en la línea de desconocer el liderazgo de los pandilleros que sostuvieron la tregua tanto en los penales como en la calles.



Parecería pura coincidencia que son acusados de los mismos errores o delitos que están acusando a los de la pandilla contraria (Pandilla 18). Estos piden formar una nueva ranfla nacional y, de encontrar resistencia de los actuales líderes en penales o en las calles, estarán automáticamente dividiendo su pandilla entre los que siguen al mando antiguo y los que apoyan al relevo generacional, tomando como base de operaciones el penal de Izalco para los revolucionados al interior de la pandilla. Por ende, se podrían conformar dos fracciones de la MS, los de tipo local y los sureños, ya que los deportados trabajan bajo el sur y, por lo tanto, los pandilleros consideran los siguientes puntos:

- Que esta ruptura podría llevar a una guerra interna de la MS13 y que los territorios deben ser controlados con más firmeza, pues no sabrán quien será su vecino, si amigo o enemigo.
- Que para prepararse ante una posible crisis ordenan engrosar sus filas a través de reclutamiento de nuevos militantes para tener capacidad de defensa y ataque.

Así mismo se perfilan indicadores de conspiraciones internas, que se pueden percibir o deducir a través de algunos elementos recabados por las diferentes fuentes:

Indicador 1. La compañera de vida de uno de los máximos líderes nacionales de la MS13 le menciona la existencia o confabulación de nueve pandilleros con niveles de liderazgo contra los líderes que desarrollaron la tregua. El hecho que le da validez a la aseveración de la compañera de vida es que el pandillero en cuestión, recluso en centro penal de máxima seguridad, reconoce las diferentes situaciones críticas que se desarrollan al interior de su pandilla.

Indicador 2. Estos nueve sujetos conforman la ranfla y han determinado un nuevo orden para los beneficios económicos según importancia; y definen el centro penal de Izalco en el occidente del país como la nueva base de operaciones.

Indicador 3. El pandillero de alias el “Piolín”², recluso en uno de los centros penales, es el supuesto pandillero que comanda la nueva ranfla y conspiración contra los antiguos líderes. Según información el pandillero de alias “Pancho”, recluso en un centro penal de máxima seguridad, reiteró a un pandillero de la calle en el proceso de conspiración y dictó nuevas directrices:

2 Se usan alias falsos para resguardar procesos de investigación en curso.

Exponen que un contingente de pandilleros de la MS13 está en la línea de desconocer el liderazgo de los pandilleros que sostuvieron la tregua tanto dentro de los penales como en la calles.

Que esta ruptura llevará a una guerra interna de la MS13 y que los territorios deben de ser controlados con más firmeza ya que no sabrán quien será su vecino, si amigo o enemigo.

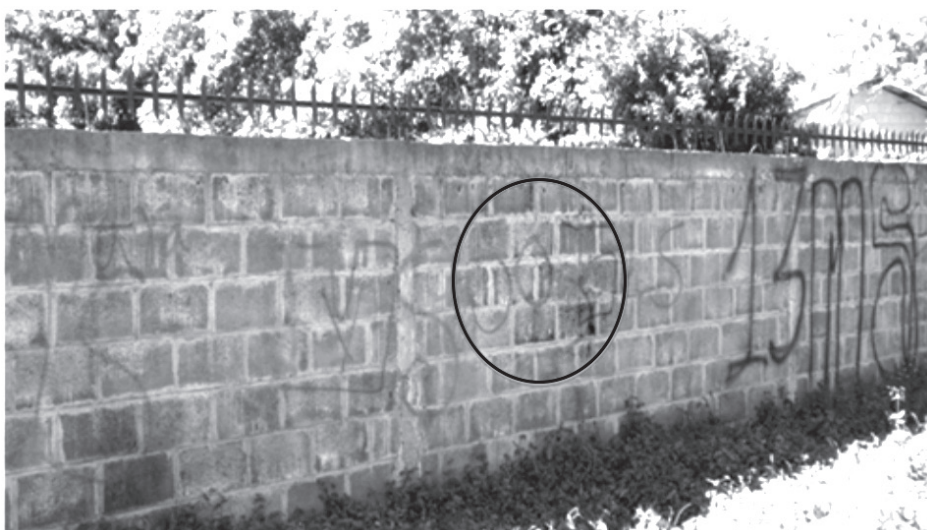
Que los pandilleros MS que están contra los liderazgos de la tregua son los alineados por el centro penal de Izalco.

Para prepararse ante una posible crisis ordena engrosar las filas de sus estructuras locales (clicas) para tener capacidad de respuesta y ataque.

Indicador 4. El anuncio público de la estructura 503, hecho por Raúl Mi-jango, uno de los mediadores de la tregua entre pandillas a través de una entrevista y comunicado en medios escritos, televisivos y digitales, reveló que los pandilleros se encontraban afinando los detalles para la unificación de una superestructura delictiva denominada la 503.

De ello se pueden verificar indicios a través del monitoreo territorial sobre estructuras, donde se encuentran territorios muy bien definidos y marcados por la iniciales de clicas locales, pandilla general, y programa o proyecto definido como la 503.

Imagen 8.
Grafiti de estructura local de la MS13 donde se señala el indicativo 503



Cantón Santa Anita, Municipio de Mercedes Umaña, departamento de Usulután.
GLS 503 MS Guanacos Locos.

Según información de fuentes institucionales y fuentes en campo, en los últimos meses del 2015 se han incrementado otros indicadores de que en la Mara Salvatrucha se configura o perfila un proceso interno de nuevo orden, ya que se conforman nuevos mandos y subdivisiones de tipo pasivo o consensuado, para evitar así llegar a la confrontación violenta entre pandilleros de la misma organización criminal. Estas subdivisiones se perfilan en tres tipos de visiones que podrían estarse desarrollando al interior de la pandilla MS.

- Al analizar la ubicación de estructuras, se identifica que la 503 MS13 está compuesta por las clicas que se originaron en los Estados Unidos específicamente en Los Ángeles y otros estados (califas), y tienen un fuerte posicionamiento en la zona oriental del país. Fracción que podría conformar un grupo de interés en este conflicto potencial.
- Los más románticos o tradicionales en la filosofía pandilleril MS13 podrían ser las clicas compuestas por aquellos pandilleros más nacionalistas, es decir aquellas clicas con la vieja escuela del barrio o la filosofía principal del pandillero; esto es la hermandad y solidaridad entre similares. Ellos podrían regirse bajo líneas más apegadas a la gran mayoría en las que pueden existir líderes, positivos y negativos por supuesto.
- Los más violentos y delictivos entre sus estructuras son llamados Ciccos, Maniacos, Psicópatas MS13; son las clicas más violentas (street vacil o vacil de la calle) o que han acumulado suficiente poder como para independizarse de las clicas extranjeras.

Se podrían conformar dos o tres fracciones de la MS, los de tipo local y los sureños, ya que los deportados trabajan bajo el SUR13³. El incremento del homicidio podría crecer hasta en un 50 % en el proceso de desplazamiento territorial entre clicas similares.

3 SUR13 significa: Sureños Unidos por Raza 13, treceava letra del abecedario, M = Mexican mafia; utilizada para convocar la unidad de los latinos del mundo criminal para realizar un frente común, ante mafias o estrategias de seguridad de cada estado región.

Imagen 9 y 10.
Grafiti de estructuras locales de la MS13 donde se señala el indicativo 503



Izquierda: Municipio de Suchitoto, departamento de Cuscatlán, 503 MS13.
Derecha: Municipio de Ilopango, departamento de San Salvador. CGLS 503 MS13, criminal gánster locos salvatruchas.

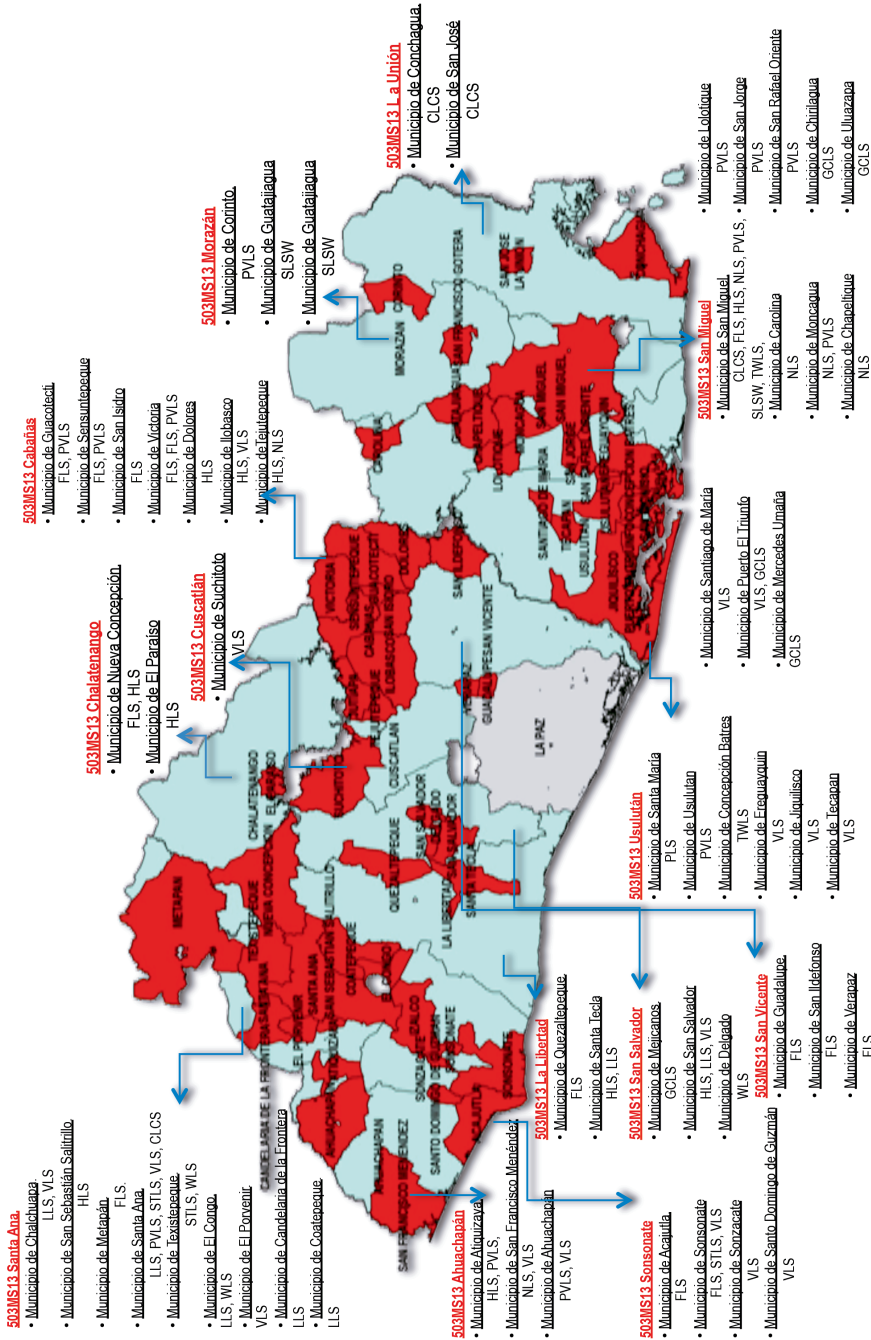
Es importante reconocer que existe un promedio de catorce clicas de tipo transnacional que llegaron al país a finales de 1991 y se fueron consolidando a nivel nacional a través de la conformación de clicas locales con las que podían contar los pandilleros deportados con cobertura y movilidad territorial. Ellas son las siguientes según su orden de importancia.

Cuadro 2.
Clicas de tipo transnacional en la pandilla MS13

N.º	Clicas de tipo transnacional	
1	PVLS´	Park View Locos Salvatruchos
2	VLS´	Vatos Locos Salvatruchos
3	FLS´	Francis Locos Salvatruchos
4	FLS´	Fulton Locos Salvatruchos
5	NLS´	Normandie Locos Salvatruchos
6	HLS´	Hollywood Locos Salvatruchos
7	LLS´	Leewards Locos Salvatruchos
8	STLS´	Stoners Locos Salvatruchos
9	WLS´	Western Locos Salvatruchos
10	GCLC	Guanacos Criminal Lil Cico
11	SLS´W	Sailor Locos Salvatruchos
12	CLCS´	Coronados Lil Cicos Salvatruchos
13	TWS	Tiny Wino Salvatruchas
14	L. A.	Los de eley = Los Ángeles

Fuente: elaboración propia.

Mapa 1. Posicionamiento territorial de la 503 MS13



III. Proyección de las tendencias delictivas de las pandillas en El Salvador

Hoy en día en El Salvador se perfilan diferentes escenarios delictivos y violentos, promovidos o generados por las pandillas, al encontrarse en procesos de expansión, división y definición. Es decir, las pandillas tienden a expandirse en un proceso de división orgánica, ya que se han ido configurando diferentes líneas de operación sin dejar de ser parte de una misma pandilla pero con fines diferentes. Además, se puede observar que han buscado constantemente la alineación o asociación con los carteles mexicanos y los carteles del sur.

Entre las tendencias de las pandillas se tienen las siguientes:

1. Venderse o posicionarse como una fuerza operativa para los carteles del narcotráfico en la región del Triángulo Norte.
2. La separación sutil de las estructuras de tipo transnacional con las de tipo nacional, lo cual promoverá una expansión territorial.
3. Existe información que sugiere que las pandillas se encuentran en punto clave para su transformación en una especie de organización criminal más compleja.

1. Venderse o posicionarse como una fuerza operativa para los carteles del narcotráfico. Esta podría ser una de las razones del porqué algunas estructuras regionales de las pandillas, entre programas y tribus, se han dedicado al entrenamiento y armamentización de grupos elite o de mayor confianza de los palabreros más influyentes, y han ido concentrándose en los lugares más desolados y las zonas costeras y montañosas del país.

Imagen 10 y 11.
Entrenamiento de pandilleros en centros penales, años 2013 y 2014



Nota: Entrenamiento de pandilleros bajo el estilo militar en colectivos de 30 elementos, todos son miembros del ala revolucionaria de la pandilla 18.

Este es uno de los puntos que contienen los acuerdos generales de las pandillas elaborados durante el 2012, en el que plantean convertirse en lo que reza a continuación: “Durante 3 meses equiparse con yerros y tener capacitada a la gente adecuada para el trabajo del barrio. Si el enemigo va con su familia al suave. El barrio lleva el proyecto de establecer una sola línea a nivel C. A.”.

Imagen 12.

Extracto de documento de comunicación interna de las pandillas

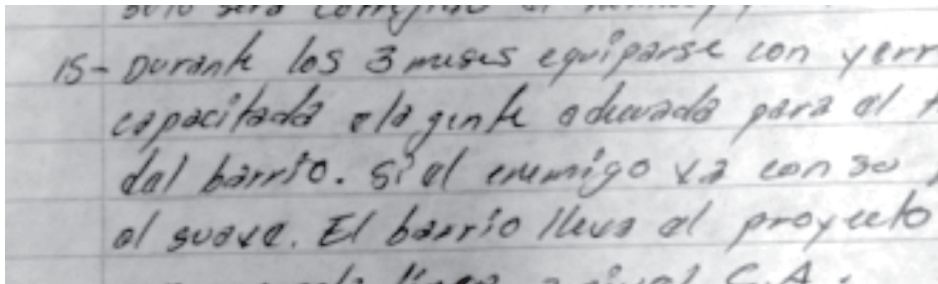


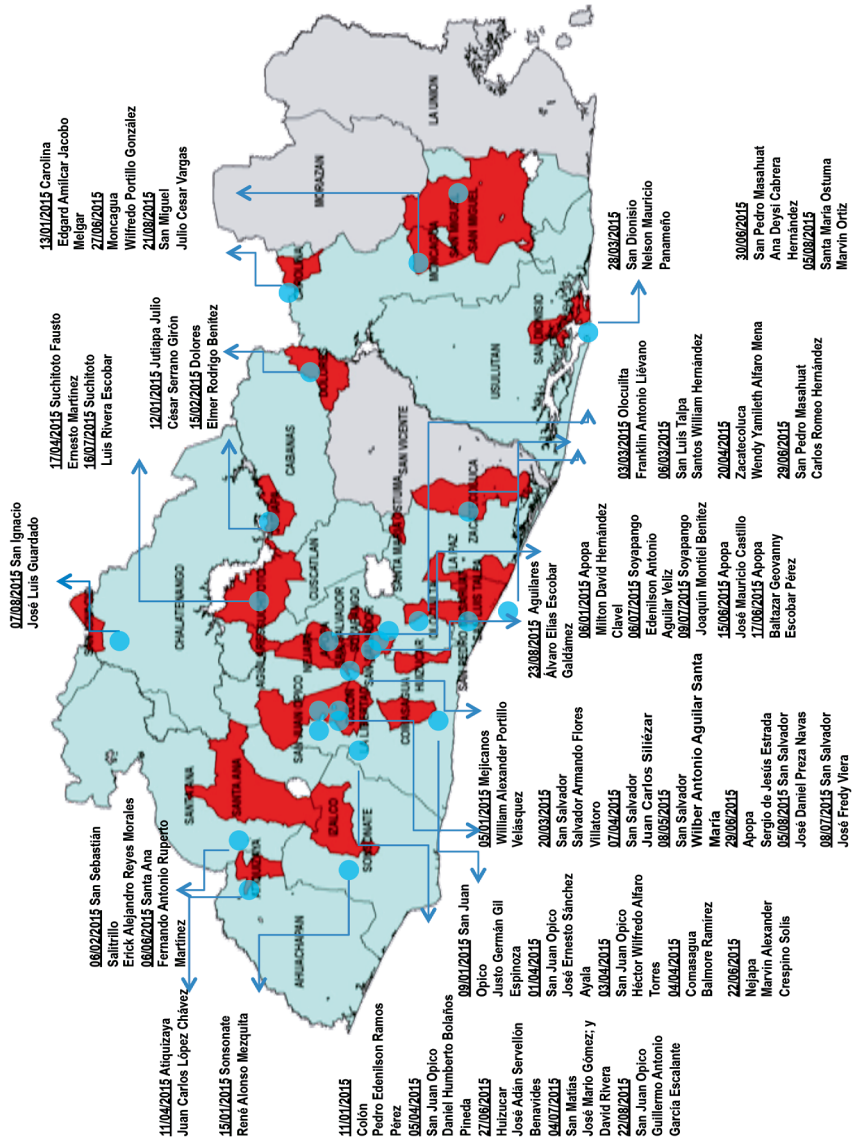
Imagen 13 y 14

Grupos armados bajo la modalidad elite o patrulla loca, Pandilla 18 fracción revolucionaria, en el municipio de Zacatecoluca, departamento de la Paz, año 2014



Las pandillas, en su campaña de enfrentamiento o demostración de fuerza contra el sistema de seguridad pública, han ejecutado tan solo en ocho meses del 2015 a 43 agentes de la corporación policial. Estos han sido asesinados bajo modalidades de intersección y ejecución, dicho proceso se percibe según información de campo e informes de inteligencia que en un 90 % han sido ejecutados por miembros de la pandilla 18 revolucionaria.

Mapa 2.
Agentes de la PNC asesinados (43) entre enero y agosto de 2015. Mapa de georeferenciación

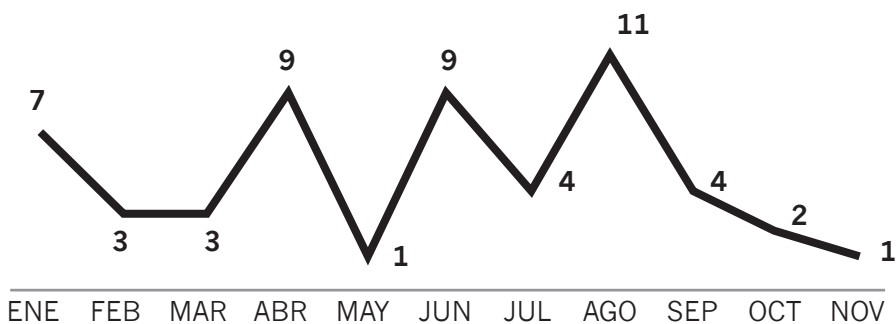


Cuadro 3
Detalle de policías asesinados (54) por área institucional de trabajo.
Enero - Noviembre 2015

Áreas Policiales	Siglas	Homicidios
Academia Nacional de Seguridad Pública	ANSP	1
División Anti Narcóticos	DAN	1
División de Cumplimientos Judicial	DCJ	1
División Elite contra el Crimen Organizado	DECO	1
División de Medio Ambiente	DMA	1
División de Tránsito Terrestre	DTT	2
Emergencias 911	911	5
Grupo de Reacción Policial	GRP	2
Division Central de Investigaciones	DCI	2
Inspección Oculares	IO	3
Seguridad Pública	SP	21
Policía Comunitaria	PC	1
Patrullas de Intervención Policial Comunitaria	PIP – COM	1
Protección de Personas Importantes	PPI	5
Taller PNC	PNC	1
Unidad de Control Migratorio	UCM	3
Unidad del Mantenimiento del Orden	UMO	2
Unidad de Prevención de la Corporación	UPC	1
Total		54

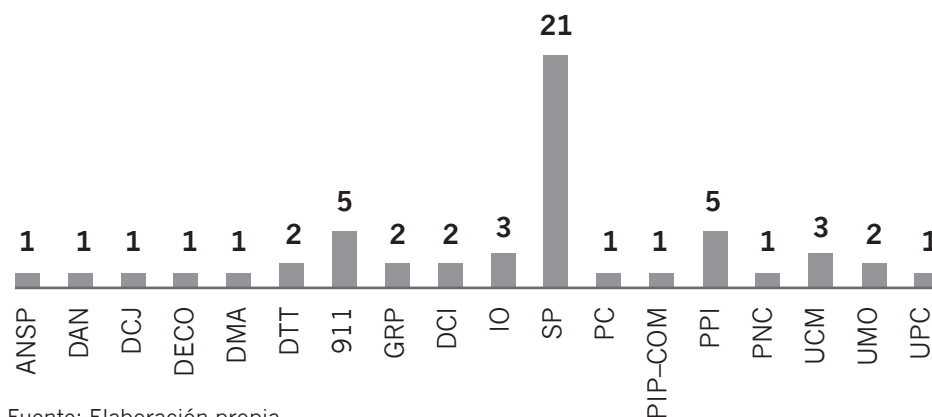
Fuente: Elaboración propia

Gráfico 1
Homicidios de policías por mes (54)
Enero - noviembre de 2015



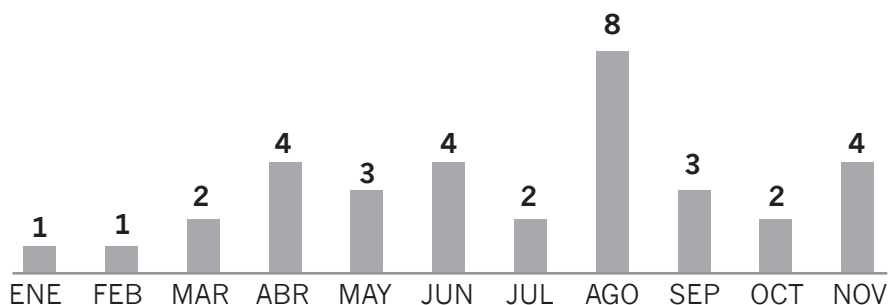
Fuente: Elaboración propia

Gráfico 2
Detalle de policías asesinados (54) por área institucional de trabajo.
Enero - Noviembre 2015



Fuente: Elaboración propia

Gráfico 3
Homicidios de militares por mes (34)
Enero - noviembre de 2015



Fuente: Elaboración propia

2. La separación sutil de las estructuras de tipo transnacional con las de tipo nacional. Los pandilleros de mayor nivel jerárquico e influencia de tipo internacional buscan bajar los niveles de culpabilidad, para no ser señalados o procesados en el futuro según la ley o en términos de terrorismo. Para los pandilleros, este tipo de procesos abriría las puertas a organismos de justicia internacional españoles y norteamericanos para ser juzgados y extraditados bajo la figura de terroristas. Así como también podrían declarar las clicas y miembros en todo el mundo como organismos terroristas.

Se está a las puertas de una situación crítica, ya que se perfilan escenarios posibles que vendrían a expandir a la MS13, de forma fraccionada. Por ejemplo, si hoy en día existe un promedio de 340 territorios con estructu-

ras, para enero del 2016 se podría tener un estimado de 600, ya que todo apunta a que los pandilleros entrarían en un proceso de reclutamiento de nuevos miembros.

La lectura sobre la tregua entre pandillas que realizan los sectores políticos de oposición, hasta la fecha, es de carácter político y no técnico, ya que asumen que la tregua fortaleció a las pandillas. Esta aseveración contrasta con las diferentes situaciones que se desarrollan al interior de la pandilla MS13, ya que hoy en día se perfila un proceso de conspiración e insubordinación a los mandos o palabrereros que lideraron la llamada tregua, acusándolos de:

1. Traición, alegan algunos miembros detractores de los mandos de la tregua que estos trabajaron con las autoridades de justicia y la policía para entregar a sus miembros.
2. Aseguran que los mandos de la tregua debilitaron a las pandillas de forma territorial porque los ataron con normas y reglas que les imposibilitaban continuar con la defensa de sus territorios.
3. Acusan a los mandos de la tregua de lucrarse económicamente con recursos económicos y materiales que alegan pedían para la pandilla o una estructura denominada “la familia”, sin embargo esta no tienen nada.
4. Acusan a los mandos de la tregua de abuso de poder, al aplicar severamente las reglas de la pandilla contra aquellas clicas o miembros que no compartían las disposiciones de estos ya que no beneficiaban a la pandilla, pero que todos tenían que cumplir.

Una lectura errónea que imposibilita ver las bondades de dicho proceso ya que sí se obtuvo una reducción significativa del homicidio, se logró descubrir las estructuras y sus diferentes formas, se logró la identificación de sujetos con niveles de liderazgo que no se perfilaban antes de este proceso. También es importante señalar que al revisar los datos territoriales no se encuentran nuevas estructuras en los últimos tres años. Pero es importante reconocer, no obstante, que para inicios del año 2014, se observaron cambios de conducta delictiva en contra de los habitantes en los territorios bajo influencia pandillas, se observó el posicionamiento de nuevas expresiones orgánicas como el 503, “PV” por vida y “VT” big time (el gran tiempo), todas estas son estructuras de tipo regional. En la pandilla 18 se perfila una tercera fracción conocida como el barrio 18, esta se encuentra en la etapa de conspiración y formación en la que buscan debilitar a los mandos revolucionarios y sureños para luego alcanzar su misión principal, que según los promotores de esta, es la unificación del barrio 18, y para tal fin plantean la necesidad de ejecutar a 50 palabrereros de cada fracción.

3. Existe información que sugiere que las pandillas se encuentran en punto clave para su transformación en una especie de organización criminal más compleja. Existen informes de inteligencia que plantean que las pandillas han realizado contactos internacionales que estarían comprando o adquiriendo un lote de armas de grueso calibre; esto implicaría que cuentan con los recursos económicos, la cohesión de las diferentes organizaciones delictivas y criminales, así como también la coordinación con estructuras del crimen organizado que les proveería de este tipo de armas.

Las pandillas han elaborado una serie de normas y reglas que les garantizan el control de una gran masa poco pensante o analítica, y de alto nivel agresivo e impulsivo. Es por ello que se han transcrito algunas de las 88 normas de la pandilla MS13 que amarran a sus miembros en su actuar contra las diferentes personas, podría ser esta la razón o respuesta del por qué esta pandilla ha tenido baja o escasa participación en la ejecución de homicidios y otros delitos; esta pandilla no ha figurado en el incremento de la violencia, al menos eso sugieren la información y noticias sobre los delitos cometidos por pandilleros (ver cuadro 4).

Cuadro 4. Extracto de normas de la pandilla MS13

Numeral	Normativas referidas a los miembros activos (homeboy)
22	Todo homeboy que se vea involucrado en una violación y sea investigado y se le compruebe en un 99 % pagará con su vida sin excepción alguna.
27	Como pandilla MS13 solo se le puede dar chequeo a aquel que haya matado chavalas – bandosas – soplones enemigos en realidad del barrio.
28	Nadie tiene autorización de rentear –extorsionar–amenazar–robar–violar, faltas de respeto a los familiares de los homies y si un familiar se ve involucrado en algo que afecte al barrio se le dirá al homeboy pariente que si él no hace nada se le dirá al corredor de su clika y si no al corredor de programa y si ellos no hacen nada el barrio tomará la medida adecuada apegadas al barrio MS13
36	El homeboy que extorsione a un familiar de un homeboy será castigado y si el acusado anda libre se castigará al llegar al tavoy tiene que regresar lo timado.
37	Si un homeboy mata a un familiar de un homeboy injustamente sea jaina, prima, hermana, tía, abuelo, hijos, papá, mamá, sobrinos se investigará en un 99% si es justo, pagará con su vida.
38	En el caso de lesbianas pagarán con su vida, ni su clika ni su programa podrá abogar por ellas, así como las civiles por no respetar la palabra del barrio.
39	Cualquier homeboy puede vivir en un espacio de la Mara pero no podrá levantar su clika ahí a menos que la clika o programa le den el aval por sus buenas acciones.
41	Los homeboy que se encuentren haciendo algo prohibido por el barrio con el fphon se le decomisara el aparato.
42	El homeboy que se tire a realizar una acción mala en nombre de otro homeboy y se le descubra no se la acabará.

44	Cuando un homeboy calcine o desmembre sin pruebas de que esta persona le debe algo al barrio pagará con su vida y si es enemigo se le castigará y corregirá.
45	Si un homeboy deja entrar al tayo a otro homeboy que esté sucio, al corredor encargado se le corregirá.
53	Si un homeboy cuetea a otro homeboy se investigará en un 99% y si es así pagará con su vida y si ellos llegaran a un acuerdo se respetará la decisión.
58	No tratarse entre los homeboys con palabras que se usan con el enemigo como: floja, anciana, vieja, culero, etc.
59	Queda prohibido robar el que se sorprenda se pondrá de ejemplo ni su clika ni su programa podrán abogar por ellos.
61	No andar especulando ondas de ningún homeboy sin tener pruebas de la acusación o chaqueta o sea lo que pida para el homeboy revocará en el.
62	Todo homeboy nuevo ingreso tendrá una entrevista con la R` para explicarles como está el pedo y no se salgan de la línea que como barrio tenemos.
63	Todo homeboy que le falte el respeto a un loco de la R porque este le llame la atención de no quererse someter a lo establecido por el barrio será corregido severamente y si hay tiro será corregido el marquero y no el ranflero por tener la razón.

Fuente: Documentos incautados. Extracto de la transcripción de las 88 normas de la MS13.

Las pandillas elaboraron en mayo del 2015 un promedio de 24 puntos en el que plantean la unión de fuerzas entre ellas, esto mismo sugiere la posibilidad de que habrían alcanzado acuerdos entre similares para un frente común y no una sola agrupación, si no una especie de consorcio criminal o delictivo (ver cuadro 5).

Cuadro 5. Normas o líneas generales de las pandillas de manera integrada

1.	Toda pegada vestido de jura o rana (policía o soldado) tiene que ser coordinada con postes dentro y fuera de la zona que vaya a hacer.
2.	Toda tribu o clika tiene que aportar mensualmente a la caja chica del barrio.
3.	Todo paro (colaborador de las pandillas), poste (persona que vigila), chequeo o pase (proceso para que una persona sea miembro activo de la pandilla) tiene que ser reportado ya que son los próximos a ser brincados a ellos vamos a tirar al agua (acción) para probar su cora (corazón) por los barrios.
4.	Solo pegada de gente pesada vamos a arriesgar homeboy (pegada con largos).
5.	Toda clika o tribu tiene que aportarle al barrio dos cortos (pistolas o revólver) al mes si no va a aguantar verga toda clika o tribu.
6.	Todo programa de la MS y la 18 tienen que aportar un largo (fusil sin especificar calibre) al barrio mensual si no los corredores o palabreros van a aguantar verga y les van a bajar de cargo.



7. Todo corredor de clicas o tribu tiene que entregarle al barrio de toda jura (agentes policiales), rana (miembros del ejército), dicra (agentes de la DECO), detectoya (detectives), jura de tabo (custodios de centros penales), PPI (agentes policiales supernumerarios), que vivan en la cancha de uno.
8. Esa gente es la que se va a sacar en los próximos días pero esa gente se tiene que reportar como desaparecida.
9. Del listado anterior solo los cagalalos vamos a dejar tendidos para infundir miedo.
10. La gente infiltrada en el ejército y la jura por clicas tienen que hacer reporte al barrio sus apellidos.

Fuente: Documentos incautados.

1. Todo gánster de la Salvatrucha y de la 18 son como carnales, no pueden hacerse daño.
2. El que no respete la vida de un adversario en el pasado ahora somos como hermanos y se le va a quebrar el culo a él y a su familia.
3. Toda la fuerza en conjunto de las dos pandillas y ayudantes son para desmoralizar al gobierno no para nosotros mismos.
4. Principales piezas a sacar son soplones pesetas las listas negras de las dos pandillas.
5. Pero aún más importante policías, jueces, fiscales, ranas y toda institución que interfiera con nuestros planes en conjunto.
6. Todo homeboy que haga una pegada o los que maten en ella tienen un gran crédito a nivel barrio.
7. Todas las armas de cualquier clicas o tribu está disponible para cualquier pegada largo corto o granadas.
8. El hacer cualquier pegada él o los artilleros se pueden encaletar en cualquier cancha y los motivos de la clicas o tribu están en la obligación de sacarlas ya llegando a la caleta.
9. Al capturar policías en zonas rurales prioridad uniformes, botas, nabarones, cuetes, placas todo completo.
10. A la víctima se pica y se entierra.
11. El que le dé vuelta por no enterrar bien a los clientes se le va a pegar corte de 6 minutos y si no se muere lleva bate para que haga bien las cosas.
12. Cuando algo se vaya a hacer y que salga de regalías se tiene que tirar un mensaje tipo reporte aunque no esté activo el fon de su corredor o palabrero.
13. Nunca olvidemos nuestros ideales y metas que nuestros homitos que le están haciendo huevos allá en Zacate estén con nosotros en los tabos comunes por eso este punto es el número maniacada 13.
14. Ya que somos uno solo por el momento cuidarnos las espaldas del otro.

Fuente: Documentos incautados.



Anexo 1. Análisis de indicadores de violencia de las pandillas

INDICADORES DE VIOLENCIA	RESULTADOS	MOTIVACIONES
Asesinato de policías	54 agentes policiales de 18 diferentes áreas; algunos asesinados bajo la modalidad de seguimiento, intercepción y ejecución*.	Las pandillas buscan vender una imagen ante el crimen organizado nacional e internacional así como también con los carteles mexicanos, que les permita posicionarse como un instrumento de fuerza o logístico en la región centroamericana y para dicho objetivo tendrán que construir corredores territoriales bajo control y seguros para sus socios.
Asesinato de militares	Durante el presente año se registró el asesinato de 34 miembros de la Fuerza Armada, según informes se observa que los elementos fueron investigados previamente por parte de las pandillas.	
Ataques a la corporación policial	Los pandilleros realizaron aproximadamente 100 ataques armados a las diferentes unidades policiales, tanto delegaciones, puestos y patrullas bajo la modalidad de llamadas falsas, emboscadas, y de manera sorpresiva, en la que utilizaron armas largas y granadas industriales.	
Asesinato de agentes penitenciarios	7 agentes penitenciarios fue la cuota trágica de la DGCP.	
Incremento generalizado de homicidios	Hasta el 09 de diciembre se registraron 6,470 homicidios	

* Nota del autor: Los datos corresponden al mes de noviembre de 2015.

Nota del editor: Al cierre del año 2015 se registraron 61 policías asesinados.

<p>Grupos armados</p>	<p>Hay un estimado de 20 grupos armados pertenecientes a las pandillas con mayor presencia en los departamentos de San Salvador, La Paz y Usulután. Se a podido determinar el estimado a partir del análisis de la información y el monitoreo de las estructuras delictivas entre programas y fracciones delictivas.</p>	<p>Al analizar el posicionamiento territorial de estos grupos armados se encuentra un dato interesante que consiste, prácticamente, en la limpieza o aseguranza de corredores territoriales en las que conectan clicas de una misma pandilla. Estos grupos desfilan con armas de guerra ante los habitantes de dichos territorios con la finalidad de infundir temor y hacerse así del control territorial y poblacional para cuando requieran pedir el abandono de estos lugares. Para establecer sus bases de operaciones de mayor interés.</p>
<p>Armamentización de las pandillas</p>	<p>30% podría ser el porcentaje de la armamentización de las pandillas ya que no lo realizan como ejército, si no como formación y equipamiento de unidades elite.</p>	<p>Las pandillas cuentan con grupos armados y entrenados para asesinar a sus contrarios y realizar sus depuraciones internas muchas veces simulando ser policías o militares, además venden el servicio de sicarito y buscan posicionarse como fuerza de seguridad en la región para los carteles mexicanos.</p>
<p>Expansión territorial de las pandillas</p>	<p>Se perfila el crecimiento de la masa pandilleril, ya que los nuevos líderes plantean darle autorización (pase) a las personas que conforman su base social (cheques y paro) para que se conviertan en miembros activos (Hommeboy)</p>	<p>La posible expansión de los grupos criminales provocaría un incremento de los territorios con presencia pandilleril (donde se asienten estructuras locales), asimismo incrementaría la incorporación de nuevos pandilleros activos. Dicha expansión podría provocar que se llegue a los dos mil territorios con presencia de pandillas, y varios miles de nuevos miembros en su base social y base interna.</p>
<p>Infiltración de los pandilleros en instituciones de seguridad</p>	<p>Las pandillas han trabajado desde hace tres años por infiltrar las instituciones de seguridad como la Policía, ANSP (Academia Nacional de Seguridad Pública), Ejército, Alcaldías, penales, etc.</p>	<p>Los grupos delictivos buscan permanentemente todo acceso posible que dé con armas, dinero, poder, información que puedan utilizar para alcanzar o consolidar las metas criminales que se han ido trazando en el transcurso del tiempo</p>

Fuente: Elaboración propia.



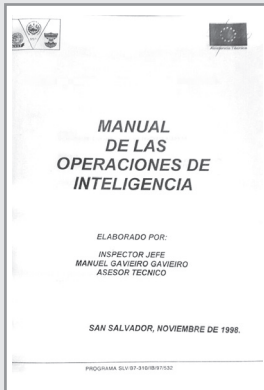
RECENSIONES

- * “Manual de operaciones de inteligencia”
Karla Andrade

* "Intelligence Operations Manual"
Karla Andrade



RECENSIONS



“Gaviero Gaviero, Manuel. (1998). Manual de las operaciones de inteligencia”

San Salvador: Edit: Policía Nacional Civil de El Salvador. 38 pp.

1. Introducción

Las operaciones de inteligencia comprendidas en este manual representan una descripción de diversas herramientas técnicas, por medio de las cuales se pueden conducir actividades operativas para la recolección de información, que constituye una de las fases del proceso de inteligencia. En esencia, el documento estructurado en ocho temas presenta una guía metodológica, básica y de lenguaje sencillo, que facilita los paso a paso a considerar por quienes se desenvuelven en servicios de información.

Alrededor del año 1998, cuando se elaboró el presente documento, la coyuntura policial estaba constituida por el diseño y construcción de unidades policiales, entre estas el Servicio de Información Policial; este documento fue una contribución técnica operativa, bajo un modelo de inteligencia español, aun considerado vigente en la organización policial salvadoreña, que constituyó una herramienta formativa para quienes conformaron los primeros grupos de policías que se dedicarían a estas tareas.

Las técnicas en el manejo y recolección de información acogen principios básicos y transversalmente aplicados en todos los modelos: la anticipación, la toma de decisiones, la seguridad, es un ejemplo de estos. Este documento forma parte de una serie de manuales e instructivos relativos a la inteligencia policial que sumaron conocimientos a otros de países de larga tradición en la temática.

2. Síntesis de contenido

Entre los temas que componen este manual se encuentran los siguientes:

a. El papel de las operaciones de inteligencia.

Establece la relación de los servicios de información y el Estado, detalla aspectos de la eficacia versus la seguridad, característica esencial para hacer la diferencia entre la seguridad física de colaboradores y la eficacia de la información objeto de la misión.

b. Factores y características necesarias para ser un profesional de la unidad de apoyo operativo.

Referido a las habilidades personales y profesionales de índole positiva como son: lealtad, responsabilidad, sacrificio, disposición, protección de secretos, ceñirse a las órdenes y planes, observancia de buenos modales; y negativos: abuso de autoridad, mal comportamiento, descuido del secreto, pérdida de control de emociones.

c. Coberturas.

Concerniente a los métodos, técnicas y recursos empleados para disfrazar la naturaleza de una misión, ya sea ofensiva y defensiva o de contrainteligencia; algunos tipos de status y acción, natural y artificial, oficial y no oficial, de fondo y pasajera.

d. Fuentes, redes de informadores y colaboradores.

Describe en forma general las fuentes de información y sus clases: por la forma, abiertas, reservadas y secretas; por los medios humanos, informadores y colaboradores; técnicas como análisis de medios de comunicación social, archivos, observación telefónica, redes de comunicación y hemerotecas. Al informador lo define como la persona anónima o conocida, abierto o clandestino, ajena al servicio que proporciona información consciente o inconscientemente; el colaborador es la persona conocida o ajena al servicio que coopera con información en cualquier actividad, produce información continua y recibe contraprestación de tipo económica.

e. Seguridad y técnicas de observación.

Realiza una descripción y observación en los servicios de información, los cuales requieren de técnica y habilidad retentiva, ambos elementos juegan un papel importante en la descripción de eventos. Es vital tomar en consideración el reconocimiento o planificación previa, la información del objetivo, el área de influencia, ubicación, planimetría, factores incidentes; además del análisis a través de un plan de reconocimiento, de ubicación del área y de lugar de lo general a lo particular, empleando croquis, mapas, características, rutas de acceso, nombres y factibilidades de contra vigilancia. La regla de oro del ocultamiento es "lo que no se ve, no se sabe".

La observación desarrolla la contra vigilancia y la vigilancia. Esta última consiste en el control visual y en ocasiones, auditivo de actividades sin que el objetivo lo advierta; la contra vigilancia procura descubrir la posible vigilancia del objetivo, garantizando que la actividad esté limpia de otros observadores o peligros. La entrada a escondidas bajo cobertura también forma parte de la observación.

f. Comunicaciones clandestinas.

Las precisa, entre otras, en las medidas, recursos y arreglos empleados entre el responsable de caso, sus colaboradores y contactos, para ocultar o disfrazar la existencia de la comunicación y su contenido. Describe además los componentes del plan de comunicaciones.

g. Captación, manejo y terminación de colaboradores.

Sobre la captación para estudiar las condiciones potenciales de candidatos para el servicio, desarrolla el ciclo de adquisición de colaboradores y parte de un hecho real "las personas por su propia naturaleza, desean saber de los demás", afirmando el autor que "es la segunda inteligencia más antigua del mundo". El ciclo consiste en el análisis del blanco; la acumulación de información; la evaluación de candidatos; el reclutamiento y sus tipos: sin preparación, el desarrollado, estudiado y mixto.

El manejo de colaboradores o conjunto de técnicas y métodos para obtener la mayor productividad y arte de manejar las relaciones clandestinas, involucra compartir el secreto; el "rapport" o habilidad de crear un ambiente agradable entre el manipulador y el blanco; los principios básicos del manejo de colaboradores "el briefing" y el "debriefing".

El primero es la preparación global de un colaborador para poder llevar a cabo una misión clandestina en la forma más efectiva, completa y segura posible, bajo los elementos de: preparación más motivación más apoyo material. Debe ser controlado, consciente, organizado y extensivo.

El debriefing es la sesión con el colaborador durante la cual el adquisidor determina si hubo éxito total o parcial en la misión y lo ocurrido, los problemas, consecuencias y si sucedió algo inesperado. El propósito es verificar si completó la misión, el cómo a partir de revisar los requerimientos entregados; los problemas encontrados, las resoluciones y detalle de la información nueva para su uso posterior; el adquisidor guiara la técnica, procura el "rapport", y verifica la exactitud de las respuestas.

Frente a problemas en el manejo de los colaboradores sugiere el empleo de pruebas o programa de acciones que aseguren la lealtad al servicio, el uso de técnicas de autenticación, la formulación de preguntas para su con-

traste posterior, como por ejemplo: ¿Existe la fuente? ¿Proporciona todo lo que conoce?; usar para cotejar la información obtenida recursos como: archivos, índices, investigación de campo, seguimiento, intervención, evaluación psicológica, peritos, incluso ejercicios, asignación de un objetivo que no existe, o del cual se tiene control, la exigencia de contabilidad, señalar una actividad que involucre riesgo personal considerable, entre otros métodos.

Sobre la terminación de actividades con el colaborador, realiza una descripción de los factores intervinientes como: señalar causas, practicar "rapport"; intereses del patrocinador, razonamientos. Entre las causas de pérdida de utilidad operacional menciona el riesgo de resultados, la deshonestidad, la falta de condiciones en el colaborador.

Sugiere realizar un chequeo final sorpresivo o preparado, el repaso del historial operacional a través de preguntas como: ¿Qué sabe de nosotros? ¿Conoce algo útil que no comunicó?, considerar la seguridad a futuro, recordándole los aspectos de confidencialidad con la organización, de bonificación, acuerdos de seguridad y finiquitos, plan para futuros re-contactos.

h. Redacción de informes.

Enumera las características que deben tener los registros permanentes de actividades que ayudan al análisis e interpretación y dejan constancia del ABC de la información: "quién, qué, dónde, cuándo, porqué y cómo"; además deben reunir y respetar las características de pertinencia, exactitud, claridad, imparcialidad, completos y concisos.

Ampliando las características anteriores, la pertinencia aplica a aspectos relevantes o importantes del objetivo; ante la duda o imposibilidad de determinar la veracidad o no de un hecho, debe manifestar que no se ha podido probar su veracidad y que la información no es concluyente. La exactitud es la característica más importante y básica para evitar informes precipitados o defectuosos; implica informar exactamente lo que se vio, se oyó y se hizo, debiendo observarse la no interpretación de la información que se recibe, es decir no redactar lo que se cree que este significa; los informes no llevan conclusiones.

La claridad en la redacción fácil consiste en darse a entender, para ello habrá que utilizar lenguaje sencillo y normal, con una estructura gramatical de oraciones cortas y claras. La Imparcialidad es referida a notificar sobre toda información pertinente, sin asumir juicios o papeles estereotipados.

Un informe completo es aquel cuya característica está estrechamente relacionada con la exactitud, es decir, no omite detalles en la cadena de hechos que se está reuniendo; considera que los hechos que no se informan

se pierden. Finalmente, la característica de conciso es aquella que trata directamente el asunto, siendo comprensivos y compactos, pero no abreviados, considera que la manera más corta de decir las cosas es la mejor.

3. Valoración crítica del texto.

Desde su creación, la Policía Nacional Civil de El Salvador, recibió diversos aportes técnicos-formativos, en particular el presente documento sentó las bases con las cuáles se abrió la primera oficina que se desempeñaría en este rubro, su creador era asesor policial internacional para esos años.

Este manual tiene por objetivo desarrollar las capacidades del área que recolecta información, actualmente denominada en algunas esferas policiales como Área de Apoyo Técnico Operativo; si bien, los modelos de inteligencia en el mundo han cambiado, diversificado, tecnificado y ampliado sus usuarios, muchas veces al ritmo de coyunturas o intereses, aun con los años de publicación, el manual describe elementos esenciales y vigentes para estos servicios, por ejemplo las características de la redacción de informes, esto es básico e imprescindible, significa, aplicar la ética, responsabilidad, imparcialidad respecto de los datos, hechos o circunstancias que han sido recolectados, en la lógica muchas veces de la sensibilidad de estos y las consecuencias de su uso.

Si bien, transcurridos ya más de 15 años, su vigencia radica en que la obtención y búsqueda de información es en buena parte un trabajo de calle, de contactos, de vigilancia, que involucra astucia, versatilidad, habilidades y destrezas personales, de quienes ejecutan las técnicas, incluso para el uso de las tecnologías disponibles actualmente. La debilidad, más allá de forma o fondo del documento en sí mismo, fue de proyección y continuidad, de sistematización del conocimiento; lo anterior ha hecho que surgiera la compartimentación de la información y de la formación académica básica en el rubro, produciéndose la fragmentación de ambos, elementos que están siendo retomados bajo nuevos enfoques operativo-estratégicos.

Karla Andrade
Subcomisionada de la Policía Nacional Civil
El Salvador



LEYES Y DOCUMENTOS
OFICIALES

- * Ley de la Defensa Nacional
- * Ley del Organismo de Inteligencia del Estado

- * National Defence Act
- * State Intelligence Agency Act



LAWS AND OFFICIAL DOCUMENTS

REPUBLICA DE EL SALVADOR EN LA AMERICA CENTRAL

1



DIARIO OFICIAL



DIRECTOR: Lic. René O. Santamaría C.

TOMO N° 357

SAN SALVADOR, JUEVES 3 DE OCTUBRE DE 2002

NUMERO 184

SUMARIO

	Pág.		Pág.	
ORGANO LEGISLATIVO		SECCION CARTELES OFICIALES		
		De SEGUNDA PUBLICACION		
DECRETO No. 948.- Ley de la Defensa Nacional.	2-6	Carteles Nos. 895 y 896.- ACEPTACION DE HERENCIAS A FAVOR DE LOS SRES. CARLOS FRANCISCO BOLANOS BOLANOS, ENMA BOLANOS FLORES Y SR. HECTOR EMILIO MONTOYA RAMIREZ. (alt.)	51	
ORGANO EJECUTIVO		Carteles Nos. 897 y 898.- TITULOS SUPLETORIOS A FAVOR DEL ESTADO DE EL SALVADOR EN EL RAMO DE EDUCACION, CTON. LAS FLORES, SONSONATE CALUCO Y DE LA SRA. CRUZ MOLINA DONAN. (alt.) ..	51-52	
MINISTERIO DE GOBERNACION		Cartel No. 899.- EDICTO DE EMPLAZAMIENTO DE LA CAMARA SEGUNDA DE PRIMERA INSTANCIA DE LA CORTE DE CUENTAS, DE LOS SEÑORES SANTIAGO ORELLANA, MARIA SANDRA GOMEZ Y GILMA MILENA FLORES. (alt.)	52	
RAMO DE GOBERNACION		De TERCERA PUBLICACION		
Estatutos de la Asociación Media Luna Blanca Salvadoreña y Acuerdo Ejecutivo No. 44, aprobándolos y confiriéndoles el carácter de Persona Jurídica.	7-15	Carteles Nos. 878, 879, 880 y 881.- ACEPTACION DE HERENCIAS A FAVOR DE LOS SRES. JOSE LUIS ORELLANA PINEDA, FELICITO RAMIREZ Y MARIA ZOLA ALVARADO; MARIA JENARA AYALA DE ESCALANTE Y OTROS Y MINELY AUXILIADORA HERNANDEZ VDA. DE MIRANDA. (alt.)	52-53	
MINISTERIO DE ECONOMIA		Carteles Nos. 882 y 883.- TITULOS SUPLETORIOS A FAVOR DE LOS SRES. PABLO HERNANDEZ HERNANDEZ Y GUSTAVO HERNANDEZ HERNANDEZ. (alt.)	53	
RAMO DE ECONOMIA		SECCION CARTELES PAGADOS		
Acuerdos Nos. 684, 685, 686, 687 y 692.- Se legaliza el desempeño de Misiones Oficiales.	16-17	De PRIMERA PUBLICACION		
Acuerdos Nos. 700, 701 y 705.- Se aprueban Normas Salvadoreñas Recomendadas.	18-35	Carteles Nos. 23056-1v, 23058-1v, 23059-1v, 23068-1v, 23070-1v, 23083-1v, 23084-1v, 23093-1v, 23095-1v, 23097-1v, 23107-1v, 23111-1v, 23117-1v, 23119-1v, 23127-1v, 23130-1v, 23132-1v, 23134-1v, 23136-1v, 23103-1v, 23045-1v, 23092-1v, 23098-1v, 23120-1v, 23075-1v, 23080-1v, 23081-1v, 23082-1v, 23060, 23063, 23105, 23110, 23114, 23126, 23133, 23136, 23046, 23047, 23048, 23049, 23050, 23051, 23052, 23129, 23106, 23112, 23094, 23208, 23131, 23135, 23065, 23066, 23067, 23078, 23128, 23104, 23064-Bis, 23085, 23086, 23087, 23088, 23089, 23090, 23057, 23064, 23068-Bis, 23099, 23121, 23122, 23124, 23125, 23076, 23118, 23101, 23100, 23411.		54-72
MINISTERIO DE EDUCACION		De SEGUNDA PUBLICACION		
RAMO DE EDUCACION		Carteles Nos. 22830, 22858, 22859, 22903, 22914, 22926, 22933, 22934, 22872, 22879-Bis, 22865, 22866, 22892, 22901, 22906, 22912, 22930, 22874, 22893, 22991, 22889, 22904, 22890, 22928, 22891, 22860, 22868, 22861, 22867, 22869, 22880, 22881, 22882, 22883, 22884, 22885, 22886, 22887, 22888, 22895, 22913, 22963-C.		73-84
Acuerdo No. 15-0290.- Se reconoce la validez académica de estudios realizados por José Luis Berganza Portillo.	36	De TERCERA PUBLICACION		
Acuerdo No. 15-1186.- Ampliación de servicios en el Colegio Moisés Vincenzi, ubicado en el Municipio de San Rafael Cedros.	36	Carteles Nos. 22544, 22551, 22558, 22564, 22590, 22594, 22648, 22649, 22652, 22654, 22546, 22557, 22559, 22560, 22605, 22650, 22561, 22562, 22563, 22655, 22614, 22595, 22596, 22600, 22635, 22636, 22637, 22642, 22643, 22645, 22653, 22565, 22597, 22613, 22651, 22587, 22632, 22628, 22569, 22570, 22571, 22572, 22573, 22574, 22575, 22576, 22577, 22578, 22579, 22580, 22581, 22634-Bis, 22639, 22615, 22644, 22646, 22583, 22584, 22638, 22641, 22864-C.		85-104
ORGANO JUDICIAL				
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA				
Acuerdos Nos. 463-D y 481-D.- Autorizaciones para el ejercicio de la abogacía en todas sus Ramas.	36			
INSTITUCIONES AUTONOMAS				
ALCALDIAS MUNICIPALES				
Decretos Nos. 3 y 4.- Ordenanzas "Reguladora de las Asociaciones Comunes" y del "Catastro Tributario Municipal", de la Villa de Jujutla.	37-41			
Decreto No. 5.- Reformas a la Ordenanza de Tasas por Servicios Municipales de la Villa de Jujutla.	42			
Estatutos de las Asociaciones de Desarrollo Comunal "Santantita Paso Hondo", Cantón Obraje Nuevo y "Casero Laucel", Acuerdos Nos. 1 y 3, emitidos por las Alcaldías Municipales de San Pablo Tacachico y El Paisnal, respectivamente, aprobándolos y confiriéndoles el carácter de Personas Jurídicas.	43-50			

Dirección: 4a. C. Pte. y 15 Av. Sur # 829 S.S. Tel.: 221-3540 • Página Web: www.gobernacion.gob.sv/diario_oficial • Correo: diario.oficial@gobernacion.gob.sv

ORGANO LEGISLATIVO

DECRETO No. 948.-

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPUBLICA DE EL SALVADOR,

CONSIDERANDO:

- I.- Que por medio del Decreto Legislativo No. 868 de fecha 27 de abril de 1994 se derogó la Ley Orgánica de la Defensa Nacional, contenida en el Decreto Ley No. 275, de fecha 22 de agosto de 1961, publicada en el Diario Oficial No. 157, Tomo 192, del 30 del mismo mes y año;
- II.- Que la Defensa Nacional es un objetivo fundamental y una obligación indelegable e ineludible del Estado y responsabilidad de todos los salvadoreños; que siendo parte activa de la Seguridad Nacional es un medio para que EL SALVADOR mantenga el desarrollo sostenible necesario que permita a sus habitantes el goce de los derechos establecidos en los Artículos 1 y 2 de la Constitución;
- III.- Que es necesario contar con la normativa aplicable para que las instituciones y todos los habitantes de El Salvador, en especial los ciudadanos, aseguren los elementos que la Constitución manda defender;
- IV.- Que la Constitución establece que la soberanía del Estado reside en el pueblo, que el territorio de la República sobre el cual EL SALVADOR ejerce jurisdicción y soberanía es irreductible, dando la misión a la Fuerza Armada para su defensa.

POR TANTO,

en uso de sus facultades constitucionales y a iniciativa del Presidente de la República, por medio del Ministro de la Defensa Nacional y los Diputados José Antonio Almandáriz Rivas, Roberto Villatoro, Rodrigo Avila, Jesús Grande, José Rafael Machuca, Renato Antonio Pérez, Alfonso Arístides Alvarenga, René Napoleón Aguiluz Carranza, José Francisco Merino López, Alejandro Dagoberto Marroquín, Elizardo González Lovo, Noé Orlando González, Mario Antonio Ponce, Walter Guzmán, Isidro Caballero, Julio Moreno Niños, Rubén Orellana Mendoza, Ciro Cruz Zepeda, Manuel Durán, Milena Calderón de Escalón, Walter René Araujo, Carlos Antonio Borja Letona, Enrique Valdés Soto, Julio Antonio Gamero, Gerardo Antonio Suvillaga, Roberto José d' Aubuisson, Mauricio López Parker, Norman Noel Quijano, Guillermo Antonio Gallegos Navarrete, Juan Duch Martínez, Juan Miguel Bolaños, Joaquín Edilberto Iraheta, Martín Francisco Zaldívar, José Mauricio Quinteros, Osmín López Escalante, Nelson Funes, Héctor Nazario Salaverría, Douglas Alejandro Alas, William Rizzieri Pichinte, Louis Agustín Calderón, Hermes Alcides Flores, Donato Eugenio Vaquerano, Carlos Reyes, Rafael Edgardo Arévalo Pérez, Jesús Guillermo Pérez Zarco y Ernesto Antonio Angulo Milla.

DECRETA la siguiente:

LEY DE LA DEFENSA NACIONAL

TITULO I

DEL OBJETO DE LA LEY Y DEFINICIONES

CAPITULO I

OBJETO DE LA LEY

Art. 1.- La presente Ley tiene por objeto establecer las bases jurídicas, orgánicas y funcionales fundamentales para la preparación y ejecución de la Defensa Nacional.

Art. 2.- Los objetivos de la Defensa Nacional son:

- 1º. Mantener la soberanía del Estado y la integridad del territorio definidos en el Art. 84 Cn;
- 2º. Desarrollar y mantener un Sistema de Defensa Nacional moderno y adecuado a la realidad de El Salvador;
- 3º. Contribuir al mantenimiento de la paz y la seguridad internacional.

Art. 3.- Finalidades de la Defensa Nacional:

- 1°. Mantener la inviolabilidad de la soberanía e independencia de El Salvador y el ejercicio de su libertad de acción, así como la integridad de su patrimonio material e identidad nacional, tanto en el campo interno como en el externo;
- 2°. Vencer los obstáculos que se opongan a la consecución de los objetivos nacionales e impedir que se logren objetivos que resulten vulnerantes para el Estado Salvadoreño.

CAPITULO II

DEFINICIONES

Art. 4.- Para los efectos de la presente Ley se entenderá por:

- 1°. **Seguridad Nacional:** Conjunto de acciones permanentes que el Estado propicia para crear las condiciones que superan situaciones de conflictos internacionales, perturbaciones a la tranquilidad pública, catástrofes naturales y aquellas vulnerabilidades que limiten el desarrollo nacional y pongan en peligro el logro de los objetivos Nacionales;
- 2°. **Defensa Nacional:** Conjunto de recursos y actividades que en forma coordinada desarrolla el Estado permanentemente en todos los campos de acción, para hacer frente a una amenaza a la soberanía nacional y la integridad del territorio;
- 3°. **Campos de Acción:** Areas en que se agrupan los Ministerios e Instituciones del Gobierno; cuyo propósito es facilitar la planificación, coordinación y ejecución de las tareas para prevenir o resolver un conflicto. Normalmente se establecen cuatro Campos de Acción: Interno, Diplomático, Económico y Militar;
- 4°. **Política de Defensa:** Parte integral de la Política Nacional, que dicta o determina los objetivos de la Defensa Nacional, a fin de establecer acciones y asignar los recursos necesarios para la consecución de tales objetivos;
- 5°. **Estrategia Nacional:** Ciencia y arte de preparar y aplicar el poder nacional, para la consecución de los objetivos nacionales;
- 6°. **Poder Nacional:** Conjunto de medios de todo orden de que dispone efectivamente el Estado para alcanzar y mantener los objetivos nacionales;
- 7°. **Objetivos Nacionales:** Metas que el Estado Salvadoreño se propone alcanzar al interpretar los intereses y aspiraciones nacionales. Pueden ser permanentes o actuales;
- 8°. **Sistema de la Defensa Nacional:** Conjunto de elementos y organismos que integran sus esfuerzos y objetivos con el fin de preservar la soberanía del Estado y la integridad del territorio.

TITULO II

DEL SISTEMA DE LA DEFENSA NACIONAL

CAPITULO I

DE SU FORMACION.

Art.- 5.- El Organismo Ejecutivo tiene la responsabilidad de conducir y administrar la Defensa Nacional, en coordinación estrecha con los Organismos Legislativo y Judicial. Su planeamiento es una actividad dentro del ámbito esencialmente político.

El Sistema de la Defensa Nacional estará conformado por tres niveles, cuya coordinación corresponde a los funcionarios y organismos como se detalla a continuación:

- 1°. **Nivel de Dirección Política:** El Presidente de la República y Comandante General de la Fuerza Armada, el cual contará con un Grupo Asesor y de Trabajo que se formará del Consejo de la Seguridad Nacional;
- 2°. **Nivel de Conducción:** Los Directores de cada Campo de Acción serán los Ministros, quienes contarán con un Grupo Asesor y un Grupo de Trabajo.
En el Campo de Acción Militar el Grupo Asesor es la Junta de Jefes de Estado Mayor y el Grupo de Trabajo es el Estado Mayor Conjunto de la Fuerza Armada;
- 3°. **Nivel de Ejecución:** La implementación en los distintos Campos de Acción estará a cargo de los Ministros, y la ejecución de las directrices corresponde a los organismos e instituciones del Gobierno y a las Ramas de la Fuerza Armada.

Art. 6.- Para los fines de la Defensa Nacional los Campos de Acción Nacional estarán conformados de la forma siguiente:

Campo de Acción Interno: Su Director será el Ministro de Gobernación, y estará conformado por el Ministerio a su cargo y los Ministerios siguientes: De Educación, Trabajo y Previsión Social, Salud Pública y Asistencia Social, Obras Públicas, Medio Ambiente y otras instituciones afines, relacionadas o dependientes de éstos;

Campo de Acción Diplomático: Su Director será el Ministro de Relaciones Exteriores y estará conformado por el Ministerio e instancias y afines a él;

Campo de Acción Económico: Su Director será el Ministro de Hacienda y estará conformado por el Ministerio a su cargo y los Ministerios e Instituciones siguientes: De Economía, Agricultura y Ganadería, Banco Central de Reserva, organismos e instituciones afines, relacionados o dependientes de éstos;

Campo de Acción Militar: Su Director será el Ministro de la Defensa Nacional y estará conformada por el Ministerio de la Defensa Nacional, el Estado Mayor Conjunto de la Fuerza Armada, la Junta de Jefes de Estado Mayor, Inspectoría General de la Fuerza Armada, Ejército, Fuerza Aérea y Fuerza Naval; organismos e instituciones afines, relacionadas o dependientes de éstas.

Art. 7.- La Política de la Defensa Nacional mantendrá a los Campos de Acción en capacidad permanente de prevenir y contrarrestar por los medios que señala el Derecho Internacional, las amenazas que los afectan en sus áreas de responsabilidad.

Art.- 8.- El Sistema de la Defensa Nacional tiene por finalidad:

- 1º.- Elaborar los documentos directivos y ejecutivos de la Defensa Nacional;
- 2º.- Organizar el Campo Diplomático;
- 3º.- En el Campo de Acción Económico adaptar la economía, a las necesidades del país;
- 4º.- En el Campo de Acción Interno preparar a la nación para la cohesión del país, en apoyo al esfuerzo militar en caso necesario; y,
- 5º.- En el Campo de Acción Militar, ejecutar la Defensa de la Soberanía del Estado y de la integridad de su territorio.

CAPITULO II

DE LAS ATRIBUCIONES Y OBLIGACIONES

Art. 9.- En el Nivel de Dirección, corresponde al Presidente de la República y Comandante General de la Fuerza Armada:

- 1º.- Dirigir la Política de la Defensa Nacional;
- 2º.- Definir los Objetivos de la Defensa Nacional;
- 3º.- Aprobar los documentos directivos y ejecutivos de la Defensa Nacional; y,
- 4º.- Solicitar la asignación de los recursos que requiera la Defensa Nacional.

Art. 10.- Corresponde al Grupo Asesor del Nivel de Dirección Política:

- 1º.- Asesorar al Nivel de Dirección en sus atribuciones y obligaciones, especialmente, en la política de la Defensa Nacional;
- 2º.- Recomendar los documentos directivos y ejecutivos de la Defensa Nacional y los estudios realizados en los distintos Campos de Acción; y,
- 3º.- Proporcionar la información requerida por el resto de los Niveles del Sistema de la Defensa Nacional.

Art. 11.- Corresponde al Grupo de Trabajo del Nivel de Dirección Política:

- 1º.- Elaborar la documentación primaria de la Defensa Nacional;
- 2º.- Preparar los estudios que requiere el Nivel de Dirección.

Art.12.- En el Nivel de Conducción, corresponde a los Ministros:

- 1º.- Ejecutar los Planes de la Defensa Nacional en sus respectivos Campos de Acción;
- 2º.- Efectuar seguimiento de las actividades referentes a la Defensa Nacional encomendadas a los diferentes Campos de Acción; y,
- 3º.- Aprobar los documentos directivos y ejecutivos de la Defensa Nacional en su respectivo Campo de Acción.

Art. 13.- Corresponde a la Asesoría del Nivel de Conducción:

- 1º.- Asesorar a la Dirección de cada Campo de Acción en sus atribuciones y obligaciones;
- 2º.- Revisar los documentos directivos y ejecutivos de la Defensa Nacional de sus respectivos Campos de Acción; y,
- 3º.- Proporcionar la información requerida por el resto de los niveles del Sistema de la Defensa Nacional.

Art. 14.- Corresponde al Grupo de Trabajo del Nivel de Conducción:

- 1°.- Elaborar la documentación secundaria de la Defensa Nacional; y,
- 2°.- Preparar los estudios que requiere el nivel de conducción.

Art. 15.- En el Nivel de Ejecución corresponde a los Ministros:

- 1°.- Ejecutar los planes de la Defensa Nacional en sus respectivos ministerios;
- 2°.- Efectuar seguimiento a las actividades encomendadas en los documentos ejecutivos de la Defensa Nacional; y,
- 3°.- Aprobar los documentos directivos y ejecutivos de la Defensa Nacional en sus respectivos ministerios o ramas.

Art.- 16.- Corresponde a los grupos de trabajo del Nivel de Ejecución:

- 1°.- Elaborar los planes y órdenes de la Defensa Nacional; y,
- 2°.- Preparar los estudios que requiera el Nivel de Ejecución.

TITULO III

DE LOS ORGANISMOS SUPERIORES DE LA FUERZA ARMADA

CAPITULO UNICO

DE LAS ATRIBUCIONES

Art. 17.- El Presidente de la República en su carácter de Comandante General de la Fuerza Armada tendrá además de las atribuciones que le confiere la Constitución y otras Leyes de la República las que le señala el Art. 9 de la presente Ley.

Art. 18.- El Ministerio de la Defensa Nacional será el organismo asesor principal del Presidente de la República y Comandante General de la Fuerza Armada, en lo relativo a la Defensa Nacional.

Art. 19.- Serán atribuciones del Ministerio de la Defensa Nacional las siguientes:

- 1°.- Asesorar a los distintos niveles del Sistema de la Defensa Nacional, en lo pertinente a las políticas de la Defensa Nacional;
- 2°.- Coordinar con las Direcciones de los Campos de Acción el apoyo al esfuerzo Militar; y,
- 3°.- Dirigir el Campo de Acción Militar.

Art. 20.- El Estado Mayor Conjunto de la Fuerza Armada será el responsable de la Conducción Estratégica de la Fuerza Armada, en las etapas de preparación y ejecución.

Art. 21.- Las atribuciones del Estado Mayor Conjunto de la Fuerza Armada, serán las siguientes:

- 1°.- Preparar los documentos directivos que requiera el Nivel de Dirección Política en los aspectos que al área militar se refieran;
- 2°.- Elaborar la Planificación de Guerra de la Fuerza Armada;
- 3°.- Asesorar al Ministerio de la Defensa Nacional en materia de Política de la Defensa Nacional;
- 4°.- Ejecutar la Política Militar; y,
- 5°.- Planificar y dirigir la Movilización y Desmovilización Militar.

TITULO IV

DISPOSICIONES GENERALES Y FINALES

CAPITULO UNICO

Art. 22.- El Sistema de la Defensa Nacional establecido en la presente Ley, constituye la base para la formulación y desarrollo de la Política de la Defensa Nacional.

Art. 23.- La movilización y desmovilización nacional se ejecutarán conforme lo establece el TITULO IX CAPITULO UNICO DE LA MOVILIZACION Y DESMOVILIZACION en la Ley Orgánica de la Fuerza Armada.

Art. 24.- Los funcionarios, las autoridades públicas o municipales, deberán proporcionar la información de que tengan conocimiento en el ejercicio de sus funciones, toda vez sean requeridos por la autoridad competente y sea pertinente para los fines de la Defensa Nacional.

Art. 25.- Las personas naturales, nacionales o extranjeras que sustraigan información clasificada de la Defensa Nacional para su divulgación o para inteligencia de cualquier otro Estado, será juzgado conforme a la legislación penal correspondiente.

Art. 26.- El Organismo Ejecutivo deberá emitir el Reglamento de la presente Ley.

Art. 27.- Deróganse todas las disposiciones contrarias al contenido de esta Ley.

Art. 28.- El presente Decreto entrará en vigencia ocho días después de su publicación en el Diario Oficial.

DADO EN EL PALACIO LEGISLATIVO: San Salvador, a los quince días del mes de agosto del año dos mil dos.

CIRO CRUZ ZEPEDA PEÑA,
PRESIDENTE.

WALTER RENE ARAUJO MORALES,
PRIMER VICEPRESIDENTE.

JULIO ANTONIO GAMERO QUINTANILLA,
SEGUNDO VICEPRESIDENTE.

RENE NAPOLEON AGUILUZ CARRANZA,
TERCER VICEPRESIDENTE.

CARMEN ELENA CALDERÓN DE ESCALON,
PRIMERA SECRETARIA.

JOSE RAFAEL MACHUCA ZELAYA,
SEGUNDO SECRETARIO.

ALFONSO ARISTIDES ALVARENGA,
TERCER SECRETARIO.

WILLIAM RIZZIERY PICHINTE,
CUARTO SECRETARIO.

RUBEN ORELLANA MENDOZA,
QUINTO SECRETARIO.

CASA PRESIDENCIAL: San Salvador, a los trece días del mes de septiembre del año dos mil dos.

PUBLIQUESE,

FRANCISCO GUILLERMO FLORES PEREZ,
Presidente de la República.

JUAN ANTONIO MARTINEZ VARELA,
Ministro de la Defensa Nacional.



REPUBLICA DE EL SALVADOR EN AMERICA CENTRAL

DIARIO OFICIAL



TOMO N° 352

SAN SALVADOR, VIERNES 21 DE SEPTIEMBRE DE 2001

NUMERO 178

SUMARIO

ORGANO LEGISLATIVO	Pág.	DE SEGUNDA PUBLICACIÓN	Pág.
DECRETO N° 502.- Se autoriza al Ministerio de Hacienda, para que entregue en Comodato un inmueble a favor del Parlamento Centroamericano.	2	Cartel No. 1531.- ACEPTACION DE HERENCIA A FAVOR DE MARIA URSULA ERROA DE SANCHEZ.	61
DECRETO N° 554.- Ley del Organismo de Inteligencia del Estado. . .	3-6	Carteles Nos. 1532, 1533 y 1534.- TITULOS DE PROPIEDAD A FAVOR DE MARIA DEL CARMEN GIRON ESPINOZA, ALICIA ARGUETA MARTINEZ Y BERNABE ANTONIO PEREZ RAMOS.	61
ORGANO EJECUTIVO		DE TERCERA PUBLICACIÓN	
MINISTERIO DE ECONOMÍA		Cartel No. 1530.- AVISO DE COBRO DEL MINISTERIO DE EDUCACION A FAVOR DE SANTOS FERNANDINO BENITEZ.	62
DECRETO N° 102.- Reglamento para la implementación del Programa de Desgravación Arancelaria del Tratado de Libre Comercio Centroamérica-República Dominicana.	7-8	Carteles Nos. 1523, 1524 y 1525.- AVISOS DE COBRO DEL MINISTERIO DE EDUCACION A FAVOR DE JOSE BALDEMAR GUARDADO, MARIA RUBIA RIVERA RIVERA Y CELIA ESPERANZA MAURICIO DE ARGUETA.	62
RAMO DE ECONOMIA		SECCION CARTELES PAGADOS	
Acuerdos Nos. 363, 364, 366 y 367.- Se aprueban Normas Salvadoreñas Recomendadas.	9-19	DE PRIMERA PUBLICACIÓN	
Acuerdo No. 198.- Se concede beneficio a favor del señor Mario Luis Velasco.	20	Carteles Nos. 22992-1v, 23053-1v, 23054-1v, 23055-1v, 23056-1v, 23057-1v, 23058-1v, 23059-1v, 23074-1v, 23076-1v, 23078-1v, 23087-1v, 23095-1v, 23096-1v, 23113-1v, 23120-1v, 23131-1v, 23024-1v, 23025-1v, 23026-1v, 23088-1v, 22993-1v, 23077-1v, 23108-1v, 23128-1v, 23000-1v, 23001-1v, 23002-1v, 23003-1v, 23004-1v, 23005-1v, 23006-1v, 23007-1v, 23008-1v, 23009-1v, 23010-1v, 23011-1v, 23012-1v, 23013-1v, 23014-1v, 23015-1v, 23016-1v, 23017-1v, 23018-1v, 23019-1v, 23020-1v, 23021-1v, 23022-1v, 23023-1v, 23027-1v, 23075-1v, 23097-1v, 23098-1v, 23099-1v, 23072, 23073, 23076-Bis, 23083, 23090, 23091, 23092, 23093, 23094, 23106, 23274, 23107, 23110, 23112, 23115, 23116, 23128-Bis, 23124, 22995, 22996, 22997, 22998, 23028, 23029, 23030, 23031, 23032, 23033, 23034, 23035, 23036, 23037, 23038, 23039, 23040, 23041, 23042, 23043, 23044, 23045, 23046, 23047, 23048, 23049, 23050, 23051, 23052, 23058-Bis, 23069, 23081, 23117, 23118, 23119, 23105, 23111, 23109, 23130, 23071, 23123, 23129, 23121, 23122, 23060, 23062, 23064, 23066, 23061, 23274, 23719, 23063, 23065, 23067, 23274.	63-95
MINISTERIO DE EDUCACIÓN		DE SEGUNDA PUBLICACIÓN	
RAMO DE EDUCACION		Carteles Nos. 22736, 22736-Bis, 22738, 22739, 22740, 22797, 22803, 22822, 22835, 22836, 22842, 22844, 22857, 22859, 22873, 22738, 22814, 22804, 22861, 22862, 22867, 22868, 22869, 22875, 22876, 22849, 22850, 22851, 22826, 22831, 22858, 22827, 22864, 22865, 22878, 22860(2P), 22927-C, 22951-C, 22957-C, 22914-C, 22915-C.	96-104
Acuerdos Nos. 15-0680 y 15-0797.- Se reconocen Directoras de dos centros educativos.	21	DE TERCERA PUBLICACIÓN	
ORGANO JUDICIAL		Carteles Nos. 22564, 22581, 22591, 22595, 22608, 22614, 22617, 22629, 22603, 22525, 22538, 22582, 22583, 22586, 22589, 22599, 22601, 22622, 22623, 22624, 22625, 22628, 22669, 22635, 22600, 22640, 22563, 22602, 22605, 22615, 22530, 22531, 22532, 22533, 22534, 22535, 22536, 22537, 22584, 22590, 22592, 22645, 22646, 16377, 22802-C, 22866-C, 22807-C.	105-115
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA		SECCION DOCUMENTOS OFICIALES	
Acuerdo No. 577-D.- Se autoriza a la Lic. Blanca Marina Barillas Calderón, para que ejerza la profesión de Abogado en todos sus Ramos.	21	MINISTERIO DE EDUCACIÓN	
Acuerdo No. 594-D.- Se autoriza a la Lic. Nuvia Arvenia Cruz, para que ejerza las funciones de Notario, aumentándosele en la nómina respectiva. . .	21	Resoluciones Nos. 372 y 393.- Reposiciones de Títulos.	116
INSTITUCIONES AUTONOMAS		Director en Funciones: LIC. RENE A. FIGUEROA	
ALCALDÍAS MUNICIPALES		Dirección: 15 Av. Sur y 4a. C. Pte. # 829 S.S. Tel.: 222-3139	
Decreto No. 4.- Reformas a la Ordenanza Reguladora de Tasas por Servicios Municipales de San José, Departamento de La Unión.	22-23	Página Web: www.minter.gob.sv	
Decreto No. 12.- Ordenanza Reguladora de Tasas por Servicios Municipales de Sensuntepeque.	24-50	Correo: imprensa@ianet.com.sv	
Estadutos de las Asociaciones de Desarrollo Comunal "San José La Carbonera" y "Cantón Jalacatal", Acuerdos Nos. 10 y 12, emitidos por las Alcaldías Municipales de Guadalupe y San Miguel, respectivamente, aprobándolos y confiriéndoles el carácter de Persona Jurídica.	51-58		
SECCION CARTELES OFICIALES			
DE PRIMERA PUBLICACIÓN			
Cartel No. 1573.- DECLARATORIA DE HEREDERO A FAVOR DE ELVIRA SANCHEZ OSORIO.	59		
Carteles Nos. 1574, 1575 y 1576.- ACEPTACION DE HERENCIAS A FAVOR DE JOSE ERNESTO LÓPEZ LEON, FAUSTINO LEMUS RIVAS Y FRANCISCA SANCHEZ.	59		
Cartel No. 1577.- TÍTULO DE PROPIEDAD A FAVOR DEL GOBIERNO DEL SALVADOR, EN EL RAMO DE DEFENSA NACIONAL, SITUADO EN TERCERA AVENIDA SUR Y TRECE CALLE ORIENTE (SANTA ANA).	59-60		
Cartel No. 1578.- PÚBLICA SUBASTA SEGUNDA POR LA CAJA DE CREDITO DE SANTIAGO DE MARIA CONTRA JOSE ANTONIO BENITEZ RIVERA.	60		
Cartel No. 1579.- AVISO DE COBRO DEL MINISTERIO DE EDUCACION A FAVOR DE LIDIA ROSALIA CASTILLO DEL CASTILLO.	60		

JULIO - DICIEMBRE 2015 • REVISTA POLICÍA Y SEGURIDAD PÚBLICA

DECRETO No. 554

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE EL SALVADOR,

CONSIDERANDO:

- I.- Que la Constitución de la República, en virtud de lo plasmado en los Acuerdos de Paz, respalda la materia referida a la inteligencia del Estado, lo que es un aspecto vinculado estrechamente a los conceptos de seguridad y defensa de la sociedad y del Estado; para lo cual establece, en su artículo 168 ordinal 18º, el Organismo de Inteligencia del Estado, siendo necesario desarrollar los demás aspectos de carácter normativo y de organización según las competencias que correspondan;
- II.- Que es potestad constitucional del Órgano Ejecutivo, determinar su propia organización, encontrándose especialmente facultado el Presidente de la República para la organización, conducción y mantenimiento del Organismo de Inteligencia del Estado;
- III.- Que no obstante lo anterior, los aspectos normativos de los alcances en materia de Inteligencia del Estado, están dentro de los ámbitos sometidos a la reserva de ley;

POR TANTO,

en uso de sus facultades constitucionales y a iniciativa del Presidente de la República por medio del Ministro del Interior, Seguridad Pública y Justicia y de la diputada Carmen Elena Calderón de Escalón,

DECRETA, la siguiente:

LEY DEL ORGANISMO DE INTELIGENCIA DEL ESTADO

Art. 1.- La presente ley tiene por objeto establecer las facultades, principios y bases jurídicas del Organismo de Inteligencia del Estado, regular lo relativo al acopio y análisis de la información que para la seguridad, defensa y desarrollo de la sociedad y el Estado es necesaria, además de la coordinación de los organismos que tienen competencia en la materia.

Art. 2.- La labor de inteligencia es esencial a la seguridad del Estado y, como tal, tiene el carácter de permanente e integral y se desarrolla en todos los campos y niveles de la actividad nacional.

Se consideran actividades contra la seguridad del Estado todas aquellas que puedan poner en peligro la existencia o la estabilidad de la institucionalidad del país tal, como el terrorismo en cualquiera de sus manifestaciones.

Art. 3.- El Organismo de Inteligencia del Estado es un ente de carácter civil, profesional y apolítico al servicio de la sociedad y el Estado.

Art. 4.- El Organismo de Inteligencia del Estado estará bajo la autoridad y conducción del Presidente de la República, quien deberá mantenerlo institucional y presupuestariamente, determinando además sus políticas y líneas de acción.

Art. 5.- El Organismo de Inteligencia del Estado, tiene por objeto informar y asesorar al Presidente de la República en materia de inteligencia, lo necesario para la satisfacción de los objetivos nacionales vinculados al desarrollo del país, la seguridad del Estado y la vigencia del régimen democrático, referida especialmente a todos los campos de la

seguridad nacional.

Art. 6.- Para el cumplimiento de su misión, el Organismo de Inteligencia del Estado estará facultado para el acopio de la información necesaria y la realización de las actividades de inteligencia que conlleven a mantener la seguridad nacional, debiendo actuar con pleno respeto de los derechos y garantías constitucionales.

Será obligación de las instituciones y oficinas públicas brindar la información que le sea requerida por el Organismo de Inteligencia del Estado, en el ejercicio de sus funciones.

Art. 7.- El régimen legal, la formación del personal, las líneas organizativas, las directrices operativas y en general, la doctrina del Organismo de Inteligencia del Estado se enmarcarán dentro de los principios constitucionales y democráticos.

Art. 8.- Todos los asuntos, actividades, documentación sobre los cuales conozca y produzca el Organismo de Inteligencia del Estado, serán considerados clasificados, cuyo manejo corresponderá al Presidente de la República.

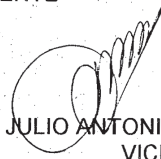
Art. 9.- Todos los aspectos operativos, administrativos, de personal, organización y funcionamiento serán regulados mediante el Reglamento que para tal efecto emitirá el Presidente de la República.

Art. 10.- El domicilio del Organismo de Inteligencia del Estado será la ciudad de San Salvador, sin perjuicio de establecer oficinas en cualquier lugar de la República.

Art. 11.- El presente Decreto entrará en vigencia ocho días después de su publicación en el Diario Oficial.

DADO EN EL PALACIO LEGISLATIVO: San Salvador, a los veinte días del mes de septiembre del año dos mil uno.

WALTER RENÉ ARAUJO MORALES
PRESIDENTE

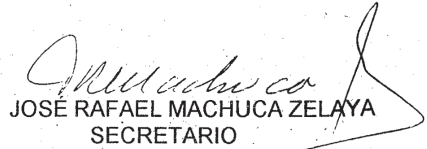


JULIO ANTONIO GAMERO QUINTANILLA
VICEPRESIDENTE

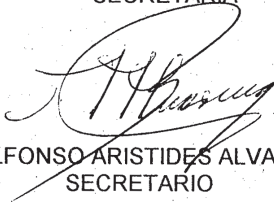
CIRO CRUZ ZEPEDA PEÑA
VICEPRESIDENTE



CARMEN ELENA CALDERÓN DE ESCALÓN
SECRETARIA



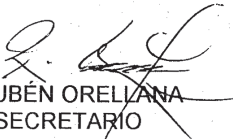
JOSÉ RAFAEL MACHUCA ZELAYA
SECRETARIO



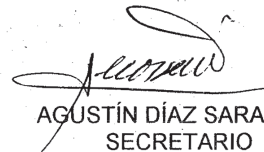
ALFONSO ARISTIDES ALVARENGA
SECRETARIO



WILLIAM RIZZIERY PICHINTE
SECRETARIO



RUBÉN ORELLANA
SECRETARIO



AGUSTÍN DÍAZ SARAVIA
SECRETARIO

CASA PRESIDENCIAL: San Salvador, a los veintiún días del mes de septiembre del
año dos mil uno.

PUBLIQUESE,

FRANCISCO GUILLERMO FLORES PÉREZ,
Presidente de la República.

FRANCISCO RODOLFO BERTRAND GALINDO,
Ministro del Interior y Ministro de Seguridad Pública
y Justicia (ad-honorem).



DOCUMENTOS INSTITUCIONALES

- * Proyecto: Centro de investigación Científica de la Academia Nacional de Seguridad Pública (CINC-ANSP)
- * La profesionalización de la gestión de las políticas de seguridad ciudadana: desafíos y lecciones aprendidas. Experiencia en la formación policial de El Salvador.
- * Discurso del Coordinador Principal del Centro de Investigación Científica en el marco de la presentación pública del séptimo número de la revista “Policía y Seguridad Pública”.

- * Project: Scientific Research Center of the National Public Security Academy (CINC-ANSP)
- * Professionalization of citizen security policy management: challenges and lessons learned. Experience in Police Training in El Salvador.
- * Speech of the Main CINC-ANSP Coordinator during the seventh submission of the magazine "Policía y Seguridad Pública"



INSTITUTIONAL DOCUMENTS



Academia Nacional de Seguridad Pública

Proyecto: Centro de Investigación Científica de la Academia Nacional de Seguridad Pública de El Salvador (CINC/ANSP)

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN; II. JUSTIFICACIÓN; III. OBJETIVO GENERAL; IV. OBJETIVOS ESPECÍFICOS; V. METAS; VI. PROGRAMAS Y ACTIVIDADES; VII. ESTRATEGIAS; VIII. CRONOGRAMA; IX. PRESUPUESTO; X. FUENTES DE FINANCIACIÓN

I. INTRODUCCIÓN

El presente documento contiene el proyecto de creación y ejecución del Centro de Investigación Científica de la Academia Nacional de Seguridad Pública de El Salvador, CINC/ANSP.

La Academia Nacional de Seguridad Pública¹, es una institución surgida de los Acuerdos de Paz suscritos el 16 de enero de 1992, mediante los cuales se puso fin al conflicto armado de El Salvador. Fue creada por medio del Decreto Legislativo No. 95, del 27 de febrero de 1992, publicado en el Diario Oficial No. 42, Tomo 314, del 3 de marzo de 1992, que contiene la Ley Orgánica de la ANSP.

Los considerandos de dicha Ley Orgánica, establecen:

- I. Que de acuerdo al Art. 159 de la Constitución de la República, se crea la Policía Nacional Civil como un cuerpo profesional, independiente de la Fuerza Armada, y ajena a toda actividad partidista;
- II. Que para ser miembro de la Policía Nacional Civil es imprescindible que todo aspirante a la misma, ingrese previamente a la Academia Nacional de Seguridad Pública para su proceso de formación;
- III. Que en base a los Considerandos anteriores es procedente dictar las disposiciones pertinentes que regulen la actividad y funciones de la Academia Nacional de Seguridad Pública.

El artículo uno, de la referida Ley Orgánica de la ANSP, establece que ésta es una Institución Autónoma de derecho público adscrita al Ministerio de Seguridad

¹ En adelante podrá denominarse la Academia o la ANSP

Pública y que para el cumplimiento de sus fines, la Academia tendrá personalidad jurídica, autonomía administrativa y financiera y contará con su propio presupuesto, cuyo ejercicio fiscal será anual y aprobado por el Órgano Legislativo.

De conformidad con el artículo 3, de la ley indicada, las principales atribuciones de la ANSP, son:

- a) Formar profesionalmente a los miembros de la Policía Nacional Civil, según requerimiento que ella exija y conforme lo establece la Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil;
- b) Elaborar los planes de selección y realizar las pruebas respectivas para el ingreso a la Academia y la promoción en la Policía Nacional Civil;
- c) Investigar, estudiar y divulgar materias relativas a la Policía Nacional Civil y la Seguridad Pública;
- ch) Evaluar sistemáticamente al personal de la Policía Nacional Civil y organizar los cursos correspondientes, para los efectos de promoción y ascensos de sus miembros en todos los niveles y categorías.

De acuerdo con esas disposiciones legales, la ANSP es la institución rectora de la formación profesional de los integrantes de la Policía Nacional Civil (PNC), en todas las modalidades de capacitación y en todas las categorías y niveles policiales, lo cual incluye tanto los llamados cursos de formación inicial, mediante los que se puede ingresar al cuerpo policial en el nivel básico, en la categoría de agente; o en el nivel ejecutivo, en la categoría de subinspector, como también los cursos de actualización, especialidades, ascensos y promociones.

En consecuencia, la Academia tiene una enorme responsabilidad en la preparación de los hombres y mujeres que integran la institución policial, para que éstos sean capaces de cumplir la misión institucional de la PNC, que según el Art. 1 de su Ley Orgánica, consiste en:

“proteger y garantizar el libre ejercicio de los derechos y las libertades de las personas, prevenir y combatir toda clase de delitos, así como la colaboración en el procedimiento para la investigación de delitos; mantener la paz interna, la tranquilidad, el orden y la seguridad tanto en el ámbito urbano como rural, con estricto apego a los derechos humanos.”

Para cumplir con el propósito anterior, las funciones de la Academia van más allá de los procesos educativos. Como toda institución académica, la ANSP no solo cuenta con atribuciones orientadas a la capacitación de los y las integrantes de la Policía Nacional Civil, sino que también se le atribuye una labor de investigación, estudio y divulgación de materias relativas a la Policía Nacional Civil y la Seguridad Pública, tal como lo indica el literal c) del artículo 3 de su Ley Orgánica.



El Centro de Investigación Científica de la Academia Nacional de Seguridad Pública (CINC/ANSP), que se presenta en este proyecto, pretende cumplir con esa atribución legal. Pero no se trata de un mero cumplimiento formal. Se pretende desplegar una intensa actividad científica que sirva como insumo, como complemento indispensable para conseguir la excelencia académica en la formación de la ANSP, así como elevar la capacidad profesional de los y las policías, y su formación en valores democráticos como el servicio a la comunidad y el pleno respeto a los derechos humanos.

II. JUSTIFICACIÓN

La formación profesional de la Policía Nacional Civil fue objeto de debate en el proceso de diálogo y negociación que culminó con los Acuerdos de Paz de Chapultepec, por lo que, en el apartado 5 del capítulo 2 de los mismos, se establecen los lineamientos generales para la creación de la Academia Nacional de Seguridad Pública (ANSP), entre ellos los de ser una institución autónoma, con personalidad jurídica propia, autonomía administrativa y financiera, con su propio presupuesto y adscrita al Ministerio de Seguridad Pública (Art. 1 Ley Orgánica ANSP).

Entre sus principales atribuciones están la formación profesional de los policías, según requerimientos que exija la PNC, elaborar los planes de selección y realizar las pruebas respectivas para el ingreso a la Academia, evaluar sistemáticamente al personal policial y organizar los cursos correspondientes para los efectos de promoción y ascensos de sus miembros en todos los niveles y categorías (Art. 2, Ley Orgánica ANSP).

La necesidad de una formación policial eficiente, que garantizará la graduación de elementos policiales con alto nivel técnico y profesional, se volvió más urgente a raíz de un Acuerdo complementario en virtud del cual, las primeras 10,000 plazas de la Policía Nacional Civil debían ser ocupadas por cuotas de la manera siguiente: 20% con elementos provenientes de los desaparecidos cuerpos de seguridad pública; 20% con ex-combatientes de las fuerzas insurgentes y 60% con personas que no participaron directamente en el conflicto armado.²

Por esa razón, y por la importancia que tiene la nueva Policía Nacional Civil en la construcción de la democracia y el Estado Constitucional de Derecho en El Salvador, la creación y desarrollo de la ANSP contó con el apoyo de la comunidad internacional, tanto al nivel de supervisión política de su apego a los postulados de los Acuerdos de Paz, lo que estuvo en manos de las diferentes misiones de observadores de Naciones Unidas, como al nivel de asistencia técnica, que

² Naciones Unidas, *Ejecución de los Acuerdos de Paz en El Salvador. Recalendarizaciones, acuerdos complementarios y otros documentos importantes*, San Salvador, Unidad de Apoyo al Enviado Especial del Secretario General, 1997, Pág. 3

principalmente estuvo a cargo de los Estados Unidos de América, a través del Programa Internacional de Adiestramiento en Investigación Criminal, ICITAP, de la Unión Europea, especialmente a través de la cooperación española y de los países nórdicos, particularmente Suecia y Noruega.³

Sin embargo, la calidad de la formación impartida en la Academia durante mucho tiempo tuvo que ser sacrificada, sobre todo en sus primeros cinco años, ante la urgencia de graduar una gran cantidad de nuevos policías en el menor tiempo posible, a efecto de cumplir con el compromiso de desplegar al nuevo cuerpo policial en un período breve. Desde mediados de 1993, la Academia contó permanentemente con más de 2,000 alumnos y cada uno recibió formación básica en un plazo no mayor de seis meses. Incluso, en 1995 el Consejo Académico decidió reducir dicho plazo a cinco meses y completar la formación del nuevo policía con tres meses de adiestramiento en el servicio policial antes de la graduación.⁴

El predominio de la cantidad impidió o dificultó por mucho tiempo que la Academia cumpliera otras tareas como la organización de los cursos de actualización, especialidades, ascensos y promociones para el personal desplegado. Igualmente ha afectado no sólo la calidad de la formación de las personas graduadas sino que ha neutralizado o mermado los recursos para la capacitación técnica de elementos de las divisiones especializadas como investigación criminal, antinarcóticos, Finanzas, criminalidad financiera, inteligencia policial, etc.

La prevalencia del cumplimiento cuantitativo en la función educativa de la ANSP, también obstaculizó el cumplimiento de otras atribuciones legales de dicha institución, como es la que se indica en el literal que textualmente dice: "c) Investigar, estudiar y divulgar materias relativas a la Policía Nacional Civil y la Seguridad Pública."

De conformidad a esa atribución legal, desde su origen la ANSP tenía que ser tanto un centro de formación de policías profesionales, como un centro de investigación científica en materias relativas a la institución policial y las políticas de seguridad pública, de manera que esa labor educativa fuese complementada con una actividad de producción y gestión de conocimientos a través de diversas disciplinas de las ciencias sociales, jurídicas, criminalísticas, criminológicas y otros saberes que en el mundo contemporáneo son conocidas como ciencia policial.

El presente proyecto de creación y ejecución del Centro de Investigación Científica de la Academia Nacional de Seguridad Pública (CINC/ANSP), pretende dar cumplimiento a esa atribución legal, no solo para cumplir formalmente con una atribución legal, si no con la firme convicción de que una institución que tiene en sus manos la formación de los y las policías, debe efectuar todos los esfuerzos necesarios para elevar el nivel de esa formación y uno de ellos es precisamente

³ Cfr. COSTA, Gino, Op. Cit., Pág. 334- 354

⁴ Ib., Pág. 343 y 344



realizar una labor de investigación, análisis, reflexión y divulgación en asuntos relacionados a la actividad policial y a la seguridad pública.

Esta convicción también encuentra asidero en el nuevo Plan Estratégico Institucional (PEI) para el período 2010 – 2014, cuyas principales concepciones son las siguientes:

a) MISIÓN INSTITUCIONAL: Formar integralmente y con excelencia académica a policías capaces de garantizar la seguridad de la población, con respeto a los Derechos Humanos;

b) VISIÓN INSTITUCIONAL: Ser una Institución de alto prestigio nacional e internacional, reconocida por sus aportes a la investigación científica y por la excelencia de sus graduadas y graduados como policías, que gozan de la confianza de la Población.

Asimismo, la actividad científica que se desplegará a través del CINC/ANSP, se encamina a cumplir con dos de las líneas estratégicas del nuevo PEI 2010-2014, como son, la *línea estratégica 1: Formación con excelencia académica de policías integrales y al servicio de la comunidad;* y *línea estratégica 2: Investigación académica relativa a la policía y a la seguridad pública.*

En consecuencia, la investigación científica a cargo de la ANSP debe orientarse a cumplir con tres propósitos: primero, contribuir a elevar el nivel académico y el rigor científico del cuerpo docente, los contenidos programáticos, las metodologías de enseñanza y demás componentes de los procesos formativos, sin injerir en competencia de otras unidades de la ANSP. Segundo, generar o gestionar conocimientos científicos que contribuyan a la formulación, diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas, planes y proyectos en materia de seguridad pública. Y tercero, impulsar el desarrollo de la investigación científica en el ámbito de las ciencias policiales, a efecto de elevar el nivel de reflexión, análisis, discusión y debate en este campo de las políticas públicas.

En pocas palabras, la actividad científica que debe desplegarse desde la ANSP se inscribe en el campo de la investigación aplicada con tres vertientes: una, para potenciar la excelencia de la función formativa de la ANSP; otra para contribuir a mejorar las políticas de seguridad ciudadana; y la tercera para desarrollar la actividad científica en el ámbito de la seguridad pública.

Para cumplir con esos propósitos, la investigación que realice el CINC/ANSP, deberá adecuarse a los desarrollos científicos contemporáneos más avanzados que analizan la seguridad pública y la cuestión criminal desde una perspectiva integral, holística, interdisciplinaria y sistemática que pretende analizar no solo la relación entre la criminalidad y las respuestas del sistema penal, sino también otros factores determinantes como las políticas económicas, tributarias, presupuestarias y su incidencia en las políticas sociales, en la inclusión o exclusión social, en el desarrollo socio económico y en la pobreza. Es decir, la

actividad de este centro de investigación no puede verse restringida por el enfoque policial que con mucha frecuencia limita el análisis de la seguridad pública a los asuntos relacionados con la delincuencia, las instituciones de control del delito como la policía, la fiscalía, los centros penales, el Órgano Judicial y la relación existente entre ellas.

Incluso deberá irse más allá del enfoque también limitado de los observatorios de la seguridad pública o de la administración de justicia que pretenden evaluar el desempeño de las instituciones, casi exclusivamente a partir de las estadísticas delincuenciales y de las encuestas de victimización. Las cifras y estadísticas criminales son muy importantes para el estudio de la problemática delincencial, pero su confiabilidad y objetividad se ve restringida por el sub-registro de delitos y por ser susceptibles de manipulación. Las encuestas de victimización también pueden verse limitadas y distorsionadas por intereses o errores de quienes están a cargo del diseño y aplicación de los instrumentos y su posterior compilación y análisis.

Por lo antes expuesto, el CINC/ANSP, de manera gradual y progresiva, deberá ponerse a la altura de instituciones similares de otras latitudes que desarrollan una actividad científica orientada a cumplir, entre otras, cuatro tipos de funciones que distinguen a todo instituto o centro de investigación: **a) Producción de nuevas ideas o conocimientos**, dentro de la cual se pueden agrupar las investigaciones y estudios interdisciplinarios para potenciar el tratamiento científico de la seguridad pública; estudios comparados a nivel internacional sobre las políticas de seguridad pública e impulsar el estudio de las diversas formas de criminalidad, como la delincuencia común, las bandas o estructuras delictivas locales, las pandillas y el crimen organizado transnacional con énfasis en sus semejanzas, interrelaciones y diferencias; **b) Configuración de nuevos procesos, técnicas, instrumentos y procedimientos**, que abarca la creación de estrategias novedosas de prevención de la delincuencia o contribuir a mejorar las existentes; generar instrumentos, indicadores y métodos de evaluación de las políticas, planes y programas de seguridad; **c) Proporcionar respuesta a viejas y nuevas problemáticas en materia de seguridad pública**, que implica proporcionar asistencia técnica y asesoría en asuntos relativos a la seguridad ciudadana y formular propuestas de reformas legales e institucionales para el mejoramiento de las instituciones responsables de la seguridad pública; y **d) Divulgación de los conocimientos, instrumentos y propuestas**, mediante espacios, proceso y eventos de difusión, análisis y debate de los estudios realizados en materia de seguridad pública.

III. OBJETIVO GENERAL

Realizar y divulgar estudios e investigaciones a efecto de potenciar la función formativa de la ANSP, contribuir a mejorar las políticas de seguridad ciudadana y desarrollar la actividad científica en el ámbito de la seguridad pública.



IV. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1. Realizar investigaciones, estudios, ensayos y artículos en materias relativas a la PNC y a la Seguridad Pública;
2. Publicar las investigaciones y otros estudios de la ANSP en una revista semestral propia o en periódicos, revistas u otros medios de otras instituciones;
3. Divulgar la actividad científica realizada por la ANSP y propiciar el análisis, reflexión y debate sobre temáticas vinculadas a la Policía y la Seguridad Pública;
4. Establecer relaciones de cooperación técnica con universidades, centros de investigación y otras instituciones similares a nivel nacional e internacional;
5. Sistematizar y administrar una biblioteca virtual que incluya los estudios realizados por la ANSP y por entidades similares nacionales o extranjeras.

V. METAS

1. Realizar y publicar al menos una investigación anual durante los primeros dos años y dos investigaciones anuales a partir del tercer año de funcionamiento del CINC, más 6 ensayos o artículos anuales en los primeros dos años y 12 ensayos o artículos anuales a partir del tercer año.
2. Compilar, revisar, seleccionar y publicar al menos 6 trabajos académicos por año, realizados por alumnos/as de la ANSP;
3. Obtener anualmente 10 colaboraciones académicas, realizadas dentro o fuera del país, por otras instituciones o personas nacionales o extranjeras;
4. Publicar una revista semestral, en junio y en diciembre de cada año, a partir del segundo año de funcionamiento del CINC, con una edición de 1,000 ejemplares, de 250 páginas cada edición.
5. Realizar al menos dos conferencias o foros públicos al año, con participación de 150 personas;
6. Realizar cada año al menos cuatro coloquios con un aproximado de 40 periodistas;
7. Impulsar, suscribir y gestionar por lo menos cinco acuerdos de colaboración e intercambio académico, en el transcurso de los primeros tres años de funcionamiento del CINC;
8. Crear y desarrollar, al tercer año de funcionamiento del CINC, una biblioteca virtual especializada en ciencias policiales, que incluya todos los estudios realizados por la ANSP.



VI. Programas y actividades

1. Investigación y análisis

Realización de investigaciones, estudios, ensayos y artículos en materias relativas a la PNC y a la Seguridad Pública

Actividades

1.1 Investigaciones

Realizar y publicar al menos una investigación anual durante los primeros dos años y dos investigaciones anuales a partir del tercer año de funcionamiento del CINC, sobre temas o problemas relevantes relacionados con la Policía y la Seguridad Pública

1.2 Estudios y análisis

a) Conseguir por lo menos 6 ensayos o artículos anuales en los primeros dos años y 12 ensayos o artículos anuales a partir del tercer año, realizados desde diversas disciplinas por el personal de la PNC, ANSP, integrantes del Consejo Académico o de otras instituciones de gobierno y de la sociedad civil.

b) Compilar, revisar y seleccionar al menos 6 trabajos académicos por año, realizados por alumnos/as de la ANSP en los cursos impartidos en los diferentes niveles y modalidades de formación.

c) Obtener cada año al menos 10 colaboraciones de artículos científicos, ensayos u otros estudios en ciencias policiales, criminología y seguridad pública, realizadas dentro o fuera del país, por otras instituciones o personas nacionales o extranjeras.

2. Publicaciones

Publicación de una revista semestral propia de la ANSP y ensayos o artículos en periódicos, revistas u otros medios de otras instituciones.

2.1 Revista “Policía y Seguridad Pública”

Revista semestral, cuyas publicaciones se realizarán en junio y en diciembre de cada año, a partir del segundo año de funcionamiento del CINC. Cada edición constará de 1,000 ejemplares, de aproximadamente 250 páginas, en formato de 24 x 17 cm u otro similar.

2.2 Publicación de ensayos y artículos en periódicos y revistas de otras instituciones



Se publicarán por lo menos 12 ensayos o artículos al año en periódicos, revistas u otros medios impresos o virtuales, nacionales, extranjeros o internacionales acreditados por autores o colaboradores del CINC/ANSP

3. Divulgación y debate

Organizar eventos para la divulgación de la actividad científica realizada por la ANSP y propiciar el análisis, reflexión y debate sobre temáticas vinculadas a la Policía y la Seguridad Pública.

3.1 Conferencias o foros

Realizar al menos dos conferencias o foros públicos al año, con la participación de un mínimo de 150 personas, para la presentación y debate de las investigaciones, ensayos u otros estudios realizados por la ANSP u otros temas de interés para la PNC y la Política de Seguridad Pública.

3.2 Coloquios con periodistas

Realizar cada año al menos cuatro coloquios con un aproximado de 40 periodistas para divulgar las investigaciones y otros estudios realizados por la ANSP.

4. Colaboración e intercambio académico

Establecer relaciones de cooperación técnica con universidades, centros de investigación y otras instituciones similares a nivel nacional e internacional.

4.1 Acuerdos de cooperación académica

Impulsar, suscribir y gestionar por lo menos cinco acuerdos de colaboración e intercambio académico, que incluya visitas de estudios, con instituciones académicas o científicas análogas nacionales, extranjeras o internacionales.

5. Biblioteca virtual y centro de documentación

Sistematizar y administrar un centro de documentación que incluya los estudios realizados por la ANSP y por entidades similares nacionales, extranjeras o internacionales, para ponerlos a disposición del Estado y la sociedad salvadoreña y para el intercambio internacional.

5.1 Creación de biblioteca virtual y centro de documentación

Creación de un centro de documentación con una amplia capacidad para almacenar todas las ediciones de las revistas y otros estudios producidos por la ANSP, así como una biblioteca virtual especializada en ciencias policiales.

5.2 Gestión de centro de documentación

Organización, sistematización y administración de la información incluida en el centro de documentación, para ponerla a disposición de múltiples usuarios,

mediante el cumplimiento de un protocolo de acceso, uso y divulgación de la información.

VII. ESTRATEGIAS

1. Organización y estructuración del CINC/ANSP

De conformidad con los literales c) y ch) del Art. 10 de la Ley Orgánica de la ANSP, la dirección del CINC/ANSP estará a cargo del Director General de la Academia; y dado que según el literal c) del Art. 3, la investigación científica y la divulgación de estudios es una de las atribuciones principales de la ANSP y no una actividad de apoyo o de soporte institucional, en la estructura organizativa se visibilizará a la misma altura de la División de Estudios y la División de Administración, aunque por su naturaleza no tenga una complejidad estructural similar a dichas divisiones.

Para la dirección del CINC, el Director General contará con el respaldo y acompañamiento del Consejo Académico, que con base en los literales d) y e), del Art. 12 de la referida Ley Orgánica, tendrá una doble función: resolver las consultas que el Director someta a su consideración; y, por iniciativa propia, recomendar mejoras para el funcionamiento del Centro, sus publicaciones y demás actividades. Asimismo podrá recomendar la publicación de trabajos científicos siempre que sean inéditos o de poca divulgación y se cuente con la autorización expresa de sus autores.

A nivel ejecutivo el CINC/ANSP estará integrado por un Coordinador o Coordinadora e investigador principal, quien tendrá a su cargo la elaboración, ejecución, monitoreo, seguimiento y evaluación de los planes de trabajo del Centro. Para ello contará, inicialmente, con el apoyo de dos colaboradores: un investigador o investigadora asistente y un colaborador en bibliotecología. Este personal trabajará a tiempo completo y funcionará principalmente como un equipo gestor o coordinador del CINC; es decir, no tendrá a su cargo la elaboración y producción de todos sus resultados, incluyendo los estudios e investigaciones, pero sí será el responsable de materializar todos los apoyos para conseguirlos. Deberá diseñar, elaborar y coordinar la ejecución de los planes de investigación anual, con la aprobación del Director General. Para la ejecución de dichos planes, deberá contar con el respaldo y la participación directa de personal docente, administrativo y de soporte técnico de toda la ANSP, especialmente de la División de Estudios y otras unidades.

El Coordinador o Coordinadora deberá garantizar la coordinación permanente y eficiente del CINC, con las áreas formativas de la División de Estudios, con otras unidades clave como Comunicaciones, Planificación Institucional, Protocolo y con instituciones externas como la PNC, institutos o centros de investigación y agencias de cooperación internacional, a efecto de coadyuvar al cumplimiento de los objetivos, metas y resultados de los planes de trabajo del CINC.



Para los efectos de las publicaciones, especialmente de la Revista Semestral, se integrará un Comité Editorial, conformado por profesionales y académicos del ámbito institucional, nacional e internacional tal y como se exige en los parámetros internacionales de gestión científica. Pudiendo participar en tareas de búsqueda, revisión, selección, recopilación y recomendación de trabajos para publicación; siempre que sean inéditos o de poca divulgación y se cuente con la autorización expresa de sus autores. Para ésta labor, el Comité podrá auxiliarse de personal de la ANSP, incluyendo integrantes del Consejo Académico, de la PNC o de otras instituciones, que tengan conocimientos especializados o reconocida experiencia en las materias de los estudios que sean objeto de revisión.

El Coordinador o coordinadora, el investigador o investigadora asistente y el colaborador en bibliotecología del CINC, serán seleccionados por el Director General mediante un concurso de oposición por antecedentes. Dicho concurso se realizará en primer lugar entre miembros del cuerpo docente y personal administrativo, respectivamente, que ya trabajan en la ANSP. Si el personal de la ANSP no concursare o no llenare el perfil deseado, se procederá a abrir el concurso entre personas ajenas a la Academia o se realizará contratación directa. El perfil para dichos puestos será establecido y divulgado por el Director General como parte del concurso indicado.

2. Integración de la División de Estudios y el CINC/ANSP

Las unidades organizativas académicas de la División de Estudios, realizarán una labor continua y sistemática de integración con el CINC/ANSP a efecto de contribuir al cumplimiento de los objetivos, metas y actividades de este último.

3. Planeación Anual del CINC/ANSP.

El CINC- ANSP planificará su trabajo anual sobre la base metodológica y lineamientos rutinarios de rigor emanados desde y monitoreados por la Unidad de Planificación Institucional (UPI) y validado por las instancias pertinentes e intervinientes en dicho proceso.

4. Conformación y coordinación grupos de colaboradores

Se conformarán tres grupos de colaboradores académicos. **El primero** será uno de base institucional conformado por profesionales y docentes de la ANSP, incluidos miembros del Consejo Académico y del área administrativa. **El segundo** lo constituirá un grupo de investigadores nacionales integrado por académicos con filiações universitarias, instituciones de investigación, fundaciones de estudios y profesionales de la administración pública que sean expertos en temas atinentes a los programas de investigación del CINC- ANSP. **Y el tercero**, un grupo de investigadores internacionales conformado por docentes, investigadores

y expertos que de manera permanente o frecuente envíen sus colaboraciones para el CINC/ ANSP.

Las funciones de estos grupos de colaboradores serán de tres tipos:

1. Colaborar en tareas operativas de búsqueda, revisión y selección de trabajos académicos que serán propuestos para su respectiva publicación.
2. Realizar estudios, investigaciones o artículos académicos para las publicaciones u otros instrumentos de divulgación.
3. Colaborar en calidad de par evaluador (árbitro) en la revisión cualitativa de propuestas académicas para publicación, implicando la recomendación de rutas de mejora y la emisión de dictámenes criteriados.

La modalidad de trabajo preferente será el grupo de trabajo como figura clave receptor de refuerzos provenientes de la convocatoria libre.

En cuanto a los incentivos económicos se habilitará para el caso de los investigadores nacionales, un pago bajo la figura de contrato por servicios profesionales, el monto será fijado por el Director General y se cancelará vía UACI; siempre y cuando cumpla con los términos de referencia académica exigidos por el CINC- ANSP que fungirá como administrador de contrato.

Para el caso de los colaboradores institucionales sus apoyos serán inicialmente ad honorem, siendo imperativo en la medida se consolide la cultura de investigación en la comunidad educativa; evolucionar hacia un sistema de investigación institucional que plantee un mecanismo de bonos anuales para los escritores e investigadores que reúnan los méritos y puntajes establecidos en la normativa que rija y que se defina una vez cuente con la aprobación de autoridades competentes y como estímulo fundamental para educadores y educandos.

Mientras el grupo de colaboradores internacionales lo hará ad honorem, pudiéndose contemplar en el futuro algún incentivo económico que medie como recurso de garantía de compromisos en materia de aportes académicos.

Para los que sean convocados a fungir como pares evaluadores, podrá considerarse y según se consoliden estándares inherentes a la gestión editorial; la figura de incentivos económicos. Los mismos tienen el propósito fundamental de garantizar dos condiciones:

- a. Estimular a colaboradores y participantes a esfuerzos de calidad, tiempo y dedicación en los menesteres de revisión de trabajos académicos, dictámenes, investigaciones o propuestas de rutas de mejora.
- b. Comprometer a colaboradores y participantes al cumplimiento en la elaboración de trabajos académicos, remisión de documentos relacionados a la gestión editorial; ciñéndose a tiempos estipulados y a las formas requeridas por el CINC/ ANSP a efecto de prevención de cualquier alteración o retraso del proceso editorial.

5. Adecuación presupuestaria y otros recursos

Para el inicio de las actividades del CINC/ANSP, se deberán realizar las adecuaciones presupuestarias que sean necesarias y factibles de conformidad con la legislación y los procedimientos pertinentes. Asimismo deberán realizarse los trámites necesarios para dotarlo de las instalaciones, equipamiento y otros recursos propios.

6. Cooperación y colaboración internacional

Para el despliegue, desarrollo y sostenimiento de las actividades del CINC/ANSP, se buscará el apoyo en asistencia técnica y financiera de la cooperación internacional, y de otras instituciones académicas afines, nacionales o extranjeras. Como parte de este apoyo externo, se impulsará, suscribirá y gestionará por lo menos cinco acuerdos de colaboración e intercambio académico, que incluya visitas de estudios, con instituciones académicas o científicas análogas nacionales, extranjeras o internacionales. Esta estrategia estará a cargo de la Unidad de Planificación Institucional de la ANSP y su área de cooperación internacional.



Lic. Jaime E. Martínez Ventura
Director General

Santa Tecla, 25 de enero de 2012



La profesionalización de la gestión de las políticas de seguridad ciudadana: desafíos y lecciones aprendidas. Experiencia en la formación policial de El Salvador¹

Por Jaime Edwin Martínez Ventura
Director General de la Academia Nacional
de Seguridad Pública de El Salvador

SUMARIO:

1. Introducción;
2. Origen de la Policía Nacional Civil y la Academia Nacional de Seguridad Pública de El Salvador;
3. La experiencia en la formación policial;
 - 3.1 Situación encontrada;
 - 3.2 Objetivos trazados;
 - 3.3 Logros y resultados alcanzados;
 - 3.4 Desafíos y tareas pendientes;
4. Contribución y límites de la formación policial en la gestión de las políticas de seguridad pública;
5. Temas pendientes para profundizar la profesionalidad policial;
6. Reflexión final: La profesionalidad policial y su relación con el enfoque punitivo o integral de las políticas de seguridad pública

1 Conferencia presentada en Mar del Plata, Argentina, ante 700 alumnos de la primera promoción de la nueva Policía Local Preventiva del municipio General Pueyrredón, por invitación del Gobierno Local de dicho municipio y del Instituto Latinoamericano sobre Seguridad y Democracia, ILSED, el día 18 de agosto de 2015

1. Introducción

En los últimos diez años, en América Latina se ha registrado un aumento de la violencia y criminalidad, por lo que la seguridad pública se ha convertido en el principal o uno de los principales temas de preocupación ciudadana. Aunque los niveles delictivos son diferentes de una subregión a otra, y de un país a otro, el miedo al delito se ha extendido como una pandemia por todo el continente. Los argentinos, chilenos, uruguayos y paraguayos, viven igualmente preocupados por el crimen como viven los colombianos, brasileños, dominicanos o los centroamericanos.

En Centroamérica, especialmente en el Triángulo Norte conformado por Guatemala, Honduras y El Salvador, el crimen ha llegado a niveles insospechados: una tasa de homicidios en promedio superior a 55 por cada 100,000 habitantes², en su mayor parte provocada tanto por las disputas entre agrupaciones de crimen organizado que brindan servicios de logística a los cárteles mexicanos del narcotráfico, así como por las maras o pandillas, entre las que se destacan las tristemente célebres MS-13 y el Barrio 18³, que han hecho de las extorsiones la base de su economía criminal. En El Salvador, estas agrupaciones incluso han desafiado directamente al Estado, al atacar y asesinar a 39 policías en 2014 y, en lo que va de 2015, han matado a más de 40, así como a más de 15 militares y 8 custodios penitenciarios.

Ya quisiéramos los salvadoreños, guatemaltecos y hondureños, tener una tasa de homicidios como la de los países de Cono Sur, incluyendo la Argentina, que, en promedio, es menos de 10 por cada 100,000 habitantes. Si ustedes, los argentinos, tienen tanto miedo al delito que en abril de 2014, emitieron el Decreto 220/14 de emergencia en seguridad pública, en la Provincia de Buenos Aires, déjenme decirles, para su consuelo y para desgracia nuestra, que están muy lejos de llegar a los niveles que enfrentamos a diario en el norte de Centroamérica.

Las oleadas de violencia y delincuencia, hacen que los pueblos y gobiernos pongan sus ojos en primer lugar en los cuerpos policiales, a los que tradicionalmente se les concibe como los únicos responsables de proteger a la población de los delincuentes. Esa mirada hacia la policía, es la que ha provocado en nuestra región, las continuas y variadas reformas a las políticas de seguridad pública y a los cuerpos policiales, desde mediados de los años ochenta del siglo pasado.

2 V. El Salvador con menos homicidios en Centro América pero con tendencia alcista. La Prensa Gráfica de El Salvador, 11 de enero de 2015, en <http://www.laprensagrafica.com/2015/01/11/el-salvador-con-menos-homicidios-en-c-a-pero-con-tendencia-alcista>, consultado el 10.08.2015

3 El fenómeno de las maras es muy distinto a las tradicionales pandillas juveniles, puesto que se trata de organizaciones fuertemente estructuradas, conformadas por decenas de miles de integrantes, con amplia presencia en casi todo el territorio de los países, y con una sangrienta disputa territorial por el dominio de las extorsiones, el micro tráfico de drogas, el sicariato y otros crímenes graves.

Como parte de los procesos de democratización, de recuperación o de instauración de la democracia, luego de décadas de dictaduras militares o de regímenes de gobiernos autoritarios, en América Latina se vienen desarrollando diversos procesos de modernización, reforma y democratización de la administración de justicia, incluyendo a las instituciones policiales, con una variedad de matices, tendencias, concepciones y resultados.

Un estudio publicado en 2012, con auspicio de la fundación Friedrich Ebert de Alemania⁴, expone una clasificación de dichas reformas, según el enfoque de las mismas, así:

- a. **La visión incremental**, considera que la reforma policial consiste en el aumento de los recursos humanos, operacionales y de infraestructura, sin cambios en la organización ni en el trabajo policial;
- b. **La visión normativa**, centra y agota la reforma policial en la reformulación de las leyes y normas que regulan la seguridad pública y, particularmente, las que establecen la organización y el funcionamiento de la institución policial;
- c. **La visión organizacional**, se enfoca y se restringe en el rediseño institucional y cambio organizativo de aspectos formales, en particular, referidos a dos cuestiones básicas: **1) la redefinición de las bases curriculares y los sistemas pedagógicos de las escuelas policiales**, con la esperanza de sentar así las bases de una nueva cultura institucional que permita superar los abusos de poder, corrupción y uso ilegal de la fuerza policial; y **2) la descentralización**, que si bien busca un proceso de desconcentración espacial de una institución policial muy centralizada y rígida, la circunscribe al traspaso de unidades y personal a los gobiernos locales sin un proceso de reconversión funcional; y
- d. **La visión comunitarista**, es la que posiciona y proyecta la participación ciudadana en asuntos locales de seguridad y, particularmente, en el control del desempeño policial, como una instancia que puede llevar a cambios institucionales y a prácticas policiales más eficientes y ajustadas a la legalidad. Implica una ruptura, al menos local, del monopolio de la policía sobre la seguridad pública, lo que sentaría nuevas bases institucionales para la policía, convirtiéndola en una institución más eficiente y honesta.

4 V. ARIAS P., ROSADA-GRANADOS H. y SAÍN M., Reformas policiales en América Latina. Principios y lineamientos progresistas, Friedrich Ebert Stiftung, Programa de Cooperación en Seguridad Regional, Bogotá, 2012, p. 18. Otros autores plantean que los tipos de reforma policial en América Latina se dividen en dos grupos no excluyentes entre sí, según se trate de cambios en áreas específicas de las instituciones o la creación de nuevas policías: Parciales o Globales; y según sea una reforma originada desde el interior de la estructura policial o impuestas desde afuera por el poder político: Externas o Internas. Cf. DAMMERT, L., "Dos décadas de reformas policiales en América Latina. Lecciones y desafíos", en Violencia, delincuencia y Seguridad Pública en América Latina, MAIHOLD G. y CÓRDOVA MACÍAS R., Cenzontle Grupo Editorial, México, 2005, p. 205

Si bien en la región latinoamericana no ha existido una concepción o tendencia única de reforma policial, existe un amplio consenso político, científico, académico e institucional, en el sentido de que el gran objetivo de dicha reforma es convertir a las policías en instituciones profesionales, de servicio a la comunidad, sometidas al principio de legalidad, respetuosas de los derechos humanos y efectivas contra el crimen; en otras palabras, se busca romper con el modelo tradicional de las policías militarizadas, autoritarias, centralizadas, al servicio de las élites políticas, sometidas a los gobiernos de turno, aisladas y alejadas de la sociedad, con niveles bajos de educación, precariedad de condiciones para el ejercicio profesional, y, como consecuencia de ello, proclives a los abusos de poder, la partidización, la corrupción y la violación continua de los derechos humanos.

2. Origen de la Policía Nacional Civil y la Academia Nacional de Seguridad Pública de El Salvador

La Policía Nacional Civil (PNC) de El Salvador, surge de los Acuerdos de Paz suscritos en Chapultepec, México, el 16 de enero de 1992, que pusieron fin a la guerra civil iniciada en enero de 1981. Como parte de dichos acuerdos se decidió la eliminación de los antiguos cuerpos de seguridad que eran la Policía Nacional, la Policía de Hacienda y la Guardia Nacional y su reemplazo por una policía nueva, lo que quedó plasmado en los referidos Acuerdos, de la manera siguiente:

“Se creará la Policía Nacional Civil de conformidad con la Reforma Constitucional emanada de los Acuerdos de México. La Policía Nacional Civil será un cuerpo nuevo, con nueva organización, nuevos cuadros, nuevos mecanismos de formación y adiestramiento y nueva doctrina.”

Las reformas constitucionales de 1992, establecen la existencia de la PNC en los artículos 159, incisos 2° y 3°, y 168 números 17° y 19° de la Constitución (Cn). Estas disposiciones sentaron las bases para decretar la Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil, lo que se hizo por medio del Decreto Legislativo No. 269, del 25 de junio de 1992, cuyo primer artículo reza:

“Créase la Policía Nacional Civil de El Salvador, que tendrá por objeto proteger y garantizar el libre ejercicio de los derechos y libertades de las personas; prevenir y combatir toda clase de delitos; mantener la paz interna, la tranquilidad, el orden y la seguridad pública, tanto en el ámbito urbano como rural, con estricto apego a los derechos humanos. No existirá ningún otro cuerpo policial armado con competencia nacional.”

Con anterioridad se había creado la Academia Nacional de Seguridad Pública, mediante el Decreto Legislativo No.166, de fecha 6 de febrero de

1992, como una institución autónoma, con personalidad jurídica propia, autonomía administrativa y financiera, con su propio presupuesto, no dependiente, pero sí adscrita al Ministerio de Seguridad Pública (Art. 1 Ley Orgánica de la ANSP), cuya función principal es formar profesionalmente a los integrantes de la PNC, según requerimientos que dicha institución le haga. La Academia, en El Salvador, es la única institución legalmente responsable de la formación policial en todas sus áreas: formación inicial, formación en actualizaciones y especialidades, y cursos de habilitación para los ascensos.

Con la PNC nació en nuestro país no solo un nuevo cuerpo policial, sino una nueva concepción de la seguridad interior, entendida ante todo como un servicio público, cuyo objetivo fundamental es garantizar el libre ejercicio de los derechos y libertades de las personas, y protegerlas contra toda clase de delitos, pero no a cualquier precio, sino con pleno respeto de los derechos humanos y demás límites impuestos por la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico.

3. La experiencia en la formación policial

3.1 Situación encontrada

Al iniciar las funciones de dirección de la ANSP, el 1 de junio de 2009, encontramos que en abril y mayo se habían graduado 518 nuevos agentes, de las promociones 95 y 96, quienes estaban pendientes de juramentar e ingresar a la policía. La promoción 97, con 289 alumnos y alumnas, estaba por comenzar sus prácticas policiales y la promoción 98 se encontraba en su sexto mes de formación con aproximadamente 300 alumnos y alumnas. También estaba la promoción XII del nivel ejecutivo, con 38 aspirantes a la categoría de subinspectores. Además, estaban casi por concluir los terceros cursos de ascensos a Comisionados y a Inspectores Jefes, con aproximadamente 40 aspirantes cada uno.

En total, en 17 años y medio, la ANSP hasta el 1º de junio de 2009, en formación inicial había graduado a un total de 28,072 policías, de los cuales 27,417 eran agentes, de la escala básica; 576, subinspectores, escala ejecutiva; y 79 subcomisionados del nivel superior.

A pesar de este cumplimiento formal y cuantitativo de su misión, encontramos serias deficiencias en cuanto al cumplimiento sustancial y cualitativo de la formación policial profesional. Entre esas deficiencias, están las siguientes:

a. Predominio de la cantidad sobre la calidad

La calidad de la formación impartida en la Academia se vio sacrificada, sobre todo en sus primeros cinco años, ante la urgencia de graduar a una gran cantidad de nuevos policías en el menor tiempo posible, a efecto de cumplir con el compromiso de desplegar a la PNC en un período breve. Desde mediados de 1993, la Academia contó permanentemente con más de 2,000 alumnos y cada uno recibió formación básica en un plazo no mayor de seis meses. Así se formaron los primeros 10,000 policías, que según los Acuerdos de Paz tenían que ser de cuotas: 20% de la ex guerrilla; 20% de los anteriores cuerpos de seguridad; y el 60% de civiles ajenos a los bandos armados de la guerra civil.⁵

El predominio de la cantidad sobre la calidad impidió por mucho tiempo que la Academia cumpliera otras importantes tareas como la organización y desarrollo de cursos de actualización y reforzamiento para el personal desplegado, así como los cursos de ascensos que se fueron postergando continuamente, especialmente los del nivel básico.

b. Tendencia al militarismo

La ANSP tiene la responsabilidad de asegurar el cumplimiento de la característica esencial de la PNC, como es su naturaleza civil; pero ésta no se había consolidado porque desde su origen, se permitió la existencia de una fuerte tendencia al autoritarismo y la militarización, evidenciada en las estructuras, procedimientos, disciplina, costumbres e ideologías militares, impuestas por el predominio de jefaturas provenientes de las fuerzas armadas y de los extintos cuerpos de seguridad, lo cual no sólo permeó a la nueva corporación policial, sino también a la ANSP⁶.

Esa tendencia a la militarización, fue revelada desde 1994 por los primeros informes de la Misión de Observadores de Naciones Unidas en El Salvador, ONUSAL, así como por otros estudios, informes y diagnósticos de diversas

5 V. Naciones Unidas, Ejecución de los Acuerdos de Paz en El Salvador. Recalendarizaciones, acuerdos complementarios y otros documentos importantes, San Salvador, Unidad de Apoyo al Envío Especial del Secretario General, 1997, Pág. 3, citado en MARTÍNEZ VENTURA, J., Límites democráticos al poder penal. Reformas a la seguridad pública y la justicia penal, FESPAD ediciones/ Ediciones del Instituto, INECIP, San Salvador, 2005 p.321

6 Uno de los acuerdos complementarios entre el Gobierno y los grupos insurgentes firmado el 22 de diciembre de 1992, permitió la incorporación masiva a la PNC de dos contingentes policiales militarizados: la Comisión Investigadora de Hechos Delictivos (CIHD) y la Unidad Ejecutiva Antinarco tráfico, creadas en 1985 y 1990, respectivamente, con auspicio de los Estados Unidos; a partir de ahí se produjo la más fuerte desnaturalización de la PNC, lo cual fue advertido constantemente por las diferentes misiones de verificación de Naciones Unidas. V. COSTA, Gino, Op. Cit. Pág. 225-277 y MARTÍNEZ VENTURA, Jaime. Control y Eficacia de la Policía Nacional Civil, en Instituciones y Democracia en El Salvador (Stefan Roggenbuck ed.), San Salvador, Fundación Konrad Adenauer, 1994, Pág.262 a 265. Sobre la tendencia a la militarización, V. ONUSAL, X Informe del Director de la División de Derechos Humanos, de la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador, ONUSAL, al Secretario General, noviembre 1993-febrero 1994, pág. 28, párr. 128.

instituciones nacionales e internacionales, y fue uno de los principales motivos del estancamiento, retrocesos y desnaturalización de la PNC y la ANSP con relación a sus objetivos, principios y características originales. Al respecto uno de los informes de la misión de observadores de la ONU dijo:

“En reiteradas ocasiones he dicho que entre las causas que pueden concurrir a la explicación de las violaciones a los derechos humanos cometidas por miembros de la PNC pueden estar la incorporación de la Unidad Ejecutiva Antinarcostráfico (UEA) y la Comisión Investigadora de Hechos Delictivos (CIHD) a la PNC, sin modificación o depuración alguna y sin haber seguido los cursos ordinarios en la Academia Nacional de Seguridad Pública”.⁷

c. Discriminación de género, violencia y acoso sexual, especialmente contra las mujeres.

En la ANSP, se habían instaurado comportamientos, procedimientos, normas, decisiones y actitudes que, en diversa medida, incurrieran en discriminación y otras formas de violencia de género. La mayor expresión de esa violencia fueron las diversas formas de acoso sexual que desde el inicio del funcionamiento de la Academia, realizaron algunos policías, empleados administrativos, profesores, funcionarios e incluso algunas altas autoridades de esta institución, particularmente contra alumnas del nivel básico. En ciertos casos en que las estudiantes rechazaron las propuestas sexuales, fueron objeto de procesos disciplinarios infundados, mediante los cuales varias estudiantes fueron expulsadas injustamente.

d. Tratos crueles, inhumanos y degradantes

Con el pretexto de formar el llamado “carácter policial”, en la ANSP prevaleció la concepción y práctica de una doctrina refleja, según la cual, al alumno se le debe enseñar a obedecer de manera inmediata, irreflexiva, e incondicional; es decir, se enseña a obedecer no por convicción, si no por imposición de una orden superior que si no es obedecida trae como consecuencia un castigo, generalmente de carácter físico. Dicha doctrina es propia de la formación militar, y es lógico que así sea, puesto que un soldado es formado para la guerra y por lo tanto debe cumplir las órdenes inmediatamente y sin miramiento alguno. Pero el policía no es un soldado, su misión no es ir a la guerra, sino gestionar la conflictividad social que debe atender, en primer lugar, mediante la aplicación de valores, conocimientos, habilidades, destrezas, y técnicas para la resolución de conflictos y, solo en última instancia o en circunstancias de legítima defensa, tendrá que hacer uso de la fuerza o de las armas.

7 V. ONUSAL. XI Informe del Director de la División de Derechos Humanos de ONUSAL, al Secretario General de la ONU, marzo a junio 1994, Pág. 28, Párr. 119.

Por otra parte, la disciplina refleja que se imparte en las Fuerzas Armadas, se hace profesionalmente respetando ciertos principios, reglas, procedimientos y límites, mientras que en la ANSP se incurrió en una perversión de la misma, lo que hizo que se incurriera en abusos, e incluso en conductas que bien pueden ser tipificadas como tratos crueles, inhumanos y degradantes contra los estudiantes.

e. El aislamiento policial y la segmentación del personal de la ANSP

Otras situaciones anormales que encontramos fue la segmentación entre las diferentes áreas laborales o profesionales que conforman la ANSP, como son el personal docente, el personal policial en comisión de servicio⁸, el personal administrativo, jefaturas y autoridades superiores. Era un secreto a voces que cada una de esas áreas organizativas venían trabajando separadamente, como segmentos, a tal punto que podría afirmarse que la Academia difícilmente había sido una sola institución, si no la suma de varios mundos dentro de un universo.

Uno de los motivos de ese fraccionamiento, era la concepción autoritaria y elitista del policía como autoridad que se impone por sobre el resto de la población y, por ende, por sobre los profesores no policiales o el personal administrativo de la ANSP. Esa concepción hizo que los policías se concibieran como un grupo diferente, apartado del resto del personal, y el resto respondió de la misma manera originándose el aislamiento y el fraccionamiento indicados.

f. La imposición del poder sobre la ley

Uno de los problemas más serios era la cultura del ejercicio del poder por el poder mismo, sin sujeción a la legalidad y con irrespeto de los derechos de las personas; actitud que caracterizó las acciones y decisiones de las más altas autoridades hasta las jefaturas o encargados de unidades operativas. Los más afectados por esas prácticas fueron los alumnos y alumnas del nivel básico, a quienes en diversas circunstancias se les violentaban sus derechos.⁹

8 En la ANSP trabajan aproximadamente 200 policías, en comisión de servicio, bajo las órdenes de las autoridades de la Academia, en funciones de instructores, monitores o tutores, seguridad, investigadores de antecedentes de aspirantes, jefaturas académicas y otras funciones.

9 Al violar los derechos de los alumnos policiales se incurre en una paradoja porque son personas que están siendo formadas para proteger y garantizar el libre ejercicio de los derechos de los demás, pero si a ellos y ellas se les violan sus derechos, difícilmente pueden asimilar el respeto a los derechos de otros, por lo que una vez convertidos en policías y al verse revestidos de autoridad, es casi natural que busquen desquitarse con la población.



g. Negación de la historia y ocultación del pasado

Siendo la ANSP una de las instituciones frutos de los Acuerdos de Paz, que en su lema oficial se define como un “Símbolo permanente de paz”, y siendo la institución que monopoliza la formación policial en nuestro país, era lógico suponer que en su malla curricular debía incluirse el estudio de la historia y del pasado reciente de El Salvador. Sin embargo, éstos fueron ignorados y ocultados, a tal punto que se nos informó que algunas jefaturas habían llegado a prohibir que se mencionara o hablara de los Acuerdos de Paz.

3.2 Objetivos trazados

Ante el panorama encontrado, se confirmó la hipótesis con la que iniciamos la conducción de la ANSP: Esta institución al igual que la PNC, habían caído en una desnaturalización de su misión, fines y características esenciales establecidas en los Acuerdos de Paz, por lo que el objetivo estratégico de la nueva dirección se resumía en recuperar y profundizar la naturaleza civil y profesional de la formación policial de la PNC.

Ese objetivo estratégico, coincidió con las recomendaciones de una evaluación realizada por dos expertos policiales de la División de Formación y Perfeccionamiento del Cuerpo Nacional de Policía de España, que desde el 2008 habían iniciado una asistencia técnica consistente en evaluar la enseñanza impartida en la ANSP, tanto en formación inicial, como en los cursos de actualización y de ascensos. Partiendo de estos dos antecedentes y tomando como base la Constitución y la nueva “Política de Justicia, Convivencia y Seguridad Pública”¹⁰, para la gestión del 1º junio de 2009 al 31 de mayo de 2014, en la ANSP se trazó el siguiente decálogo de objetivos:

- a. Revisar, actualizar, mejorar y adecuar el pensum académico y los métodos de enseñanza a efecto de formar policías profesionales, con fundamentos científicos y legales, amplio criterio, espíritu crítico constructivo, manejo adecuado de crisis y con capacidad de resolver problemas propios de su trabajo, teniendo a la base una conciencia social de servicio en función de las personas y sus derechos;
- b. Fortalecer la naturaleza civil de la formación policial mediante el desmontaje de procedimientos, prácticas y costumbres militarizadas

10 Esta política ha sido reconocida como “un importante avance en términos de planificación y visión estratégica del Estado en materia de seguridad que no tiene precedentes en la historia reciente del país. V. Instituto Universitario de Opinión Pública, IUDOP, “La situación de la seguridad pública y la justicia 2009-2014. Entre expectativas de cambio, mano dura militar y treguas pandilleras”, Universidad Centroamérica José Simeón Cañas, UCA, San Salvador, 2014, p. 69. Acerca de las características de esta política, dicho estudio agrega: “(...) su enfoque de integralidad e interinstitucionalidad constituyó un importante logro, en relación a los enfoques unidimensionales que habían prevalecido en el pasado.”, V. Ib.



o autoritarias, sin menoscabo del fortalecimiento físico, la disciplina, la subordinación jerárquica y la alta disponibilidad de servicio que caracteriza a todo profesional policial;

- c. Erradicar los abusos, malos tratos, hostigamientos y otras prácticas autoritarias por parte de algunos miembros de la ANSP hacia los alumnos y alumnas del nivel básico;
- d. Impulsar el pleno respeto a la legalidad, la transparencia y la rendición de cuentas de las actuaciones y decisiones de las autoridades, funcionarios y empleados de la Academia;
- e. Fomentar una cultura y práctica de respeto, colaboración e integración entre las diferentes especialidades, áreas o disciplinas del personal docente, técnico policial, administrativo y autoridades de la ANSP, evitando la segmentación o divisionismo del recurso humano;
- f. Revisar y mejorar la carga académica y los horarios de formación inicial en los niveles básico y ejecutivo, mediante el equilibrio de la calidad del aprendizaje y la cantidad de nuevos profesionales en seguridad pública requeridos por la PNC;
- g. Impartir el mayor número posible de cursos de ascensos, especialización, actualización y reingreso, en todos los niveles y categorías, con énfasis en el nivel básico, para consolidar la profesionalización, la carrera, la estabilidad y la dignificación policial;
- h. Contribuir en el fortalecimiento y mejoramiento de la coordinación y colaboración mutua entre la PNC y la ANSP;
- i. Mejorar el desempeño del personal docente, administrativo y policial, para responder a las necesidades derivadas de la nueva política de Justicia y Seguridad, los nuevos planes institucionales y la realidad cambiante de la criminalidad del país;
- j. Sentar las bases para que la ANSP se convierta en una institución de educación superior y en un centro de estudio, investigación y generación de pensamiento en materia de seguridad pública.



3.3 Logros y resultados alcanzados¹¹

a. Recuperación y fortalecimiento de la naturaleza civil de la educación policial en todas sus áreas

Se inició con un proceso de sustitución de la disciplina refleja por la disciplina consciente de los estudiantes; la adecuación de los horarios para que los alumnos y alumnas tengan espacios para el ejercicio de su ciudadanía, de opinión y libre expresión, incluso con las más altas autoridades de la Academia, manteniendo siempre el orden, la disciplina y el espíritu de servicio.

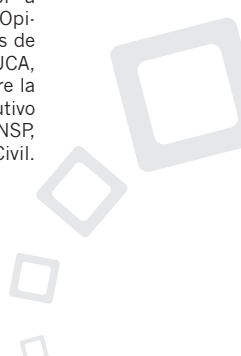
b. Fortalecimiento de la calidad de la formación policial inicial

En la ANSP se desarrolla un sistema educativo con exigencia académica, rigurosidad técnica y disciplina consciente, combinada con principios y valores democráticos. Las alumnas y alumnos del nivel básico son formados durante once meses: dos trimestres de formación académica en ciencias y técnicas policiales combinadas con asignaturas jurídicas y humanísticas; dos meses de práctica integrada, consistente en simulaciones de operativos, procedimientos e intervenciones policiales, bajo la tutela de docentes e instructores. Por último pasan a una etapa de tres meses de entrenamiento en el servicio en unidades policiales, donde, además de completar su formación, realizan una labor de apoyo a la PNC en diversos lugares del país.

c. Fortalecimiento de la plantilla policial.

Desde el 1 de junio de 2009 al 31 de mayo de 2015, se fortaleció la plantilla policial con un total de 5,692 policías de dieciocho promociones (De la 95 a la 112), más 606 ex policías de diecisiete cursos de actualización impartidos entre junio de 2009 y mayo de 2015 que reingresaron a la Policía Nacional Civil, provenientes de promociones anteriores; haciendo un total de 6,298 policías. Con estas cifras, la PNC de El Salvador cuenta con una plantilla de 23,500 policías aproximadamente, que para 6.3 millones de habitantes, arroja un encuadramiento policial de 3.73 policías por cada 1,000 habitantes.

11 Para la verificación de estos resultados y logros, además de los informes oficiales de la ANSP a los que puede accederse en la página web <http://www.ansp.gob.sv/>, V. Instituto Universitario de Opinión Pública, IUDOP, “La situación de la seguridad pública y la justicia 2009-2014. Entre expectativas de cambio, mano dura militar y treguas pandilleras”, Universidad Centroamérica José Simeón Cañas, UCA, San Salvador, 2014, págs. 87 a 89; IUDOP, ANSP, Evaluación Anual de la PNC, 2011. Un estudio sobre la situación institucional, la formación y competencias profesionales de los miembros de los niveles ejecutivo y superior de la PNC. Cuaderno de Estudios No. 1, San Salvador, 2012; Global Society El Salvador, ANSP, Evaluación Anual de la PNC, 2013. Impacto de la participación de las mujeres en la Policía Nacional Civil. Cuaderno de Estudios No.7, San Salvador, 2014.



d. Fortalecimiento de la estructura jerárquica y la profesionalidad policial mediante cursos de ascensos

Desde el 1 de junio de 2009 hasta el 31 de mayo de 2015, se ha favorecido a 1,846 policías, destacándose que por primera vez en la historia de la PNC, realizamos los cursos de ascensos de agentes, cabos y sargentos, en diferentes grupos, que escalaron al nivel ejecutivo y pasaron a la categoría de subinspectores; asimismo, por primera vez, más de 100 Inspectores Jefes, de la escala Ejecutiva, pasaron a la escala superior en la categoría de Subcomisionados. También, en su momento, impartimos el primer curso de ascenso de cabos a sargentos, en el nivel básico. Con estas cifras, la administración actual es la que más ascensos ha impartido en la historia de la ANSP.

e. Ampliación de la formación continua, actualizaciones, especialidades y policía comunitaria

Entre el 1 de junio de 2009 al 31 de mayo de 2015 se capacitaron 23,505 integrantes de la PNC en cursos de actualización en puestos de trabajo, lográndose también la especialización de un total de 10,739 integrantes de la PNC; adicionalmente se formaron 21,448 policías en cursos de Filosofía de Policía Comunitaria, para un total de 55,692 policías formados en 2,362 cursos.

La suma global de policías formados, en 6 años, en formación inicial, ascensos y formación continua es de: 63,836

f. Creación del Instituto Especializado de Nivel Superior

Actualmente la Academia Nacional de Seguridad Pública, cuenta con dos decretos ejecutivos que, conforme a la Ley de Educación Superior, dieron origen al Instituto Especializado de Nivel Superior, que funcionará dentro de la Academia, mediante el cual se impartirán las carreras de técnico, tecnólogo, licenciatura y maestría en Seguridad Pública y Ciencias Policiales, a los policías de carrera de la PNC. Actualmente están en trámite la aprobación de los estatutos y los planes de carreras de dicho instituto, y se tiene proyectado iniciar con la primera promoción de técnicos en el segundo semestre de 2016.

g. Institucionalización de la Política de Equidad e Igualdad de Género e incremento inédito de participación de mujeres en promociones policiales

Desde el primer año de gestión, en la ANSP se emitieron y aplicaron varias circulares para prevenir y erradicar el acoso sexual y otras formas de violencia o discriminación de género especialmente contra las mujeres.

A finales de 2011, fue aprobada y socializada la Política Institucional de Equidad e Igualdad de Género (PIEIG). Para cumplir con la nueva “Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres”, se emitió el “Instructivo para la Detección, Atención, Protección de Víctimas, Investigación y Sanción de la Violencia de Género, Acoso Laboral y Sexual”. Igualmente, se creó la Unidad de Género Institucional que tiene como atribución principal, coordinar la implementación de la PIEIG, así como planificar, facilitar e implementar su Plan de Acción.

Como resultado de estas medidas, en marzo de 2012 se graduó la promoción 105 del Nivel básico, que fue conformada por 93 hombres (37%) y 160 mujeres (63%), una graduación policial sin precedentes en El Salvador y probablemente en la región latinoamericana. Asimismo, en seis de las últimas promociones de la 105 a la 110 ingresaron un total de 2,460 alumnos y alumnas, de los que 1,460 (59.20%) son hombres y 1,000 (40.80%) son mujeres, con lo cual la meta establecida en la Política Institucional de Equidad e Igualdad de Género (PIEIG) de llegar a junio del 2014 a un 40% de participación de mujeres, fue cumplida de manera anticipada y con creces. En las administraciones anteriores dicha participación era apenas del 9.13%, en promedio, por lo que llegar a más del 40% significa, en términos cuantitativos, un incremento histórico e inédito de más del 400%, y cualitativamente un aporte a la democratización social.

h. Creación de un centro de investigación científica en materia de policía y seguridad pública

En cumplimiento a la Ley Orgánica de la ANSP¹², fue creado el Centro de Investigación Científica, CINC, de la ANSP en el año 2010. El CINC ha realizado actividades de producción y divulgación académica a través de la revista científica “Policía y Seguridad Pública”, de la que se han publicado 6 números monotemáticos sobre diversos temas.¹³ Esta es la primera revista del sector gubernamental indizada en seis bases de datos internacionales (Latindex, LAMJOL, Google Académico, E-Revistas, V-Lex, y Dialnet).

12 El literal c, del Art. 3 de la Ley Orgánica de la ANSP, establece como una atribución de ésta: “c) Investigar, estudiar y divulgar materias relativas a la Policía Nacional Civil y la Seguridad Pública.”

13 Los temas son: “Policía Comunitaria y Prevención de Violencia”, “Criminalidad Organizada Transnacional”, “Narcotráfico y Lavado de Activos”; “Población reclusa y violencia carcelaria”; “Seguridad Privada y Tráfico de Armas”; “Prospectiva de Seguridad”; actualmente se prepara el número séptimo que abordará la temática de “Pandillas y Extorsiones”, a presentarse en agosto de 2015; y el octavo número sobre “Inteligencia Estratégica”, a publicarse a inicios de 2016.

i. Mayor respeto y fortalecimiento de los derechos de los trabajadores

Por primera vez en la historia de la ANSP, en 2009 se creó el primer sindicato denominado: Sindicato de Trabajadores y Trabajadoras de la ANSP, SITANSP, con el cual se realizó un proceso de negociación que en julio de 2011 dio como resultado la suscripción del primer Contrato Colectivo de Trabajo, el cual fue inscrito en el Ministerio de Trabajo el día 5 de julio de 2013, garantizando y haciendo irreversibles los derechos, prestaciones y beneficios laborales de todas y todos los trabajadores. Asimismo, se ha mantenido un proceso de diálogo permanente con representantes del SITANSP. Como resultado de ello en 2013 se logró consolidar las plazas por Ley de Salarios a todos los trabajadores que les da mayor estabilidad y en 2015 se logró un ajuste salarial para todo el personal, excepto para el Director General y el Subdirector, que nos auto excluimos.

j. Transparencia y acceso a la información pública

La presente administración superó los hallazgos de auditoría de la contraloría de cuentas, que habían sido señaladas a la administración anterior de los años 2007 y 2008; y entre 2011 y lo que va del año 2015, la mencionada entidad contralora estatal realizó auditorías financieras a la ANSP de los ejercicios 2009, 2010, 2011, 2012, 2013 y 2014, todas con una opinión limpia en los informes finales, sin señalamientos financieros, aunque con algunos hallazgos, menores y superables, de control administrativo. Asimismo, para cumplir con la nueva Ley de Acceso a la Información Pública, en 2011 se creó la Unidad de Acceso a la Información Pública Institucional y posteriormente, se creó también la Oficina de Información y Respuesta (OIR). La Academia, desde el 2011 se ha mantenido entre las instituciones que ocupan el primer lugar en el ranking de transparencia de las instituciones del sector público.

k. Direccionamiento estratégico en coordinación con la PNC

Se han establecido procedimientos y mecanismos de coordinación entre la ANSP y la PNC. Una muestra de esa coordinación es el aumento de los cursos de capacitación impartidos en todas las modalidades de formación policial, así como el aumento de policías que fueron favorecidos con los cursos de Ascensos. En 2015 mediante un intercambio de acuerdos entre las direcciones generales de la Policía y la Academia, se creó la Comisión Rectora para las relaciones entre ambas instituciones, integrada por los subdirectores y otros dos funcionarios de alto nivel de cada entidad.



I. Gestión efectiva y transparente de los recursos

La ejecución presupuestaria de la ANSP al final de cada período ha sido superior al 93.00%, en promedio. Cuando fue necesario, la Academia contó con el apoyo de autoridades superiores y obtuvo los refuerzos presupuestarios para el cumplimiento de sus metas y objetivos. En el 2013 se obtuvo un incremento del techo presupuestario en 1.3 millones de dólares llegando a un presupuesto sin precedentes de US\$ 12,142,505.00, mismo autorizado para 2014 y 2015.

Sin embargo, las necesidades históricas como son la carencia de un inmueble y edificio propios¹⁴, pues los que posee pertenecen a otras instituciones estatales, la renovación de la flota vehicular para el transporte de personal y estudiantes, las adecuaciones en infraestructura, el fortalecimiento tecnológico, siguen siendo necesidades que no se logran cubrir con el presupuesto estatal.

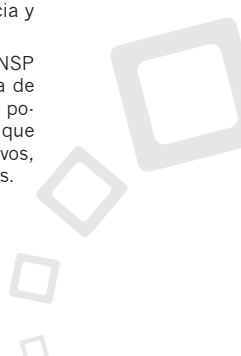
3.4 Desafíos y tareas pendientes

a. Divisionismo del recurso humano

La meta No. 5 del decálogo trazado al inicio de la presente administración, era lograr la integración del personal docente, técnico policial, administrativo y autoridades de la ANSP, evitando la segmentación o divisionismo. Esto no se ha logrado plenamente. Si bien, ahora los trabajadores cuentan por primera vez con un instrumento representativo de unificación y de defensa de sus derechos e intereses, como es el sindicato, paradójicamente éste órgano ha generado división entre los mismos sindicalistas, en razón de sus inclinaciones ideológicas. Por otra parte, existen recelos por parte del personal no policial hacia los policías que se desempeñan en la Academia como instructores, encargados de tutorías, seguridad o a cargo de algunas jefaturas académicas.¹⁵

14 Desde su origen, la ANSP funciona en dos inmuebles ubicados en distintas ciudades que no son de su propiedad, sino de otras instituciones estatales. El más extenso, que alberga la mayor cantidad de oficinas, aulas, dormitorios, canchas deportivas, polígonos de tiro, campos de entrenamiento, gimnasio y demás infraestructura propia de una academia policial, pertenece a la Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma, CEPA. En el otro se encuentran oficinas administrativas y una parte de las aulas que se utilizan para cursos de especialidades, actualizaciones y ascensos. Éste pertenece al Ministerio de Justicia y Seguridad Pública.

15 Estos recelos se deben a que algunos profesores consideran que la presencia de policías en la ANSP pone en riesgo el retorno al autoritarismo y el militarismo en la institución. No hay consenso acerca de que esa sola circunstancia, per se, no significa militarizar a la Academia, en razón de que se trata de policía civiles y profesionales. Una parte del profesorado de la ANSP tampoco comprende plenamente que una academia policial, no puede prescindir de los conocimientos y experiencias de los policías activos, especialmente en las áreas técnico policiales en las que sólo los policías pueden enseñar a los policías.



b. Limitaciones en las capacidades del recurso humano y deficiencias en la calidad de la planta docente

La meta No. 9 del decálogo inicial era mejorar el desempeño del personal docente, administrativo y policial, para responder a las necesidades derivadas de la nueva política de Justicia y Seguridad. Algo que aún no se ha consolidado, pero se han realizado diversos esfuerzos, entre ellos capacitaciones continuas, aunque no generalizadas; la inclusión de becas de estudio en el Contrato Colectivo de Trabajo; la suscripción de un convenio con la Universidad de El Salvador, mediante el cual dicha universidad está brindando una maestría para la docencia de nivel superior a profesores de la Academia bajo el financiamiento de ésta.

Sin embargo, existen otros factores estructurales e históricos que obstaculizan una mayor profesionalización de los docentes y del personal administrativo; uno de ellos es la resistencia al cambio, a los nuevos conocimientos, al uso de nuevas herramientas tecnológicas, al estudio permanente o a tener nuevas responsabilidades.¹⁶

c. Carencia de infraestructura propia de la ANSP

La ANSP tiene dos inmuebles pero éstos pertenecen a otras instituciones estatales. Desde el inicio de la administración actual, se han realizado gestiones para encontrar un terreno dentro de los inmuebles de propiedad estatal, pero ha sido infructuoso, ya que el Estado no tiene un terreno con la amplitud, ubicación, y acceso a servicios del tipo que necesitaría la ANSP; ante esa carencia, se ha intentado adquirir algún inmueble privado, pero no se ha podido conseguir el refuerzo presupuestario necesario para ello.¹⁷

d. Contribución y límites de la formación policial en la gestión de las políticas de seguridad pública

Una formación policial profesional, integral, de fuerte base científica, crítica y humanista, puede contribuir a dotar a los cuerpos policiales de personal policial preparado con conocimientos, técnicas, métodos, instrumentos y experiencias para realizar una labor policial de mejor calidad, cercana a la población, efectiva contra el crimen y respetuosa de los derechos humanos.

16 Esta resistencia probablemente se deba, al menos parcialmente, al cansancio laboral, ya que una parte considerable del personal se encuentra laborando desde el inicio de esta institución hace 23 años y previamente habían trabajado en los extintos centros de instrucción policial.

17 Actualmente se ha propuesto la búsqueda de un nuevo terreno privado que reúna las condiciones necesarias para construir la infraestructura propia de la ANSP, el cual debería ser adquirido con fondos estatales, como una inversión a largo plazo; con el terreno en mano, se piensa buscar cooperación internacional para el diseño y construcción de un edificio e instalaciones propias de la Academia.



Sin embargo, esa contribución de las escuelas de policía a la formación del recurso humano policial, no garantiza en la práctica que la institución policial sea más efectiva en la lucha contra la delincuencia y la violencia. Existen otras variables que determinan o influyen en la efectividad policial.

Una de ellas es el modelo o tipo de policía de que se trate. Si es una policía tradicional, centralizada, estrictamente jerarquizada, con visos de autoritarismo y militarización, encontrará que una formación policial como la antes descrita, no encaja en su estructura, misión, doctrina e ideología. Al contrario, si se trata de una policía civil, profesional, abierta a los cambios y a la profesionalización, recibirá perfectamente dentro de su organización a un policía formado de aquella manera.

Otro factor determinante es el enfoque de la política pública de seguridad ciudadana diseñada y aplicada por parte de las autoridades gubernamentales en un lugar y en un momento determinado. Si es una política unidireccionalmente o predominantemente represiva, no necesita de policía profesionales, respetuosos de la legalidad, de los derechos fundamentales y de servicio a la comunidad. Le viene mejor un policía con formación o vocación militar. Un soldado para lo que suele llamarse “guerra contra el crimen”.

Si se trata de una política integral, multidimensional, interinstitucional, en la que existe un balance adecuado de varias áreas o ejes de política de seguridad como son el control o represión, la prevención, gestión carcelaria o de reinserción social y el fortalecimiento institucional, entonces sí encajará en esa política una policía de formación civil, profesional y respetuosa de la legalidad.

Otra variable aún más determinante, es la magnitud y complejidad de la violencia y delincuencia que tenga un país, estado, provincia o ciudad determinada. Cuando la delincuencia es demasiado grande y compleja, aun las mejores policías del mundo pueden no ser tan efectivas. Por ejemplo, en El Salvador, con 21,000 kilómetros cuadrados, con una población de 6.3 millones de habitantes, ni una fuerza especial combinada del FBI, la CIA y Scotland Yard, podrían ser capaces de contener 15 o 20 homicidios diarios, porque resolver tal nivel de violencia, no puede ser tarea exclusiva de la policía.

Una criminalidad tan extensa, compleja y violenta, cuya carta de presentación es una tasa de homicidios de más de 60 por cada 100,00 habitantes, escapa a cualquier policía, por más efectiva, profesional, humanista y legalista que sea. Esa magnitud de violencia criminal, e incluso otras delincuencias de menor intensidad, no pueden ser resueltas únicamente mediante la fuerza policial. Se requiere de una política de seguridad integral con un fuerte consenso político, amplia participación ciudadana, e integrada con otras políticas públicas, sociales y económicas.



5. Temas pendientes para profundizar la profesionalidad policial¹⁸

Independientemente de las diferencias entre los cuerpos policiales de la región, y de los procesos de reformas que se aplican en cada país, existen ciertas deficiencias de carácter general que son temas pendientes para profundizar la profesionalidad policial en América Latina. Entre tales deficiencias, están:

a. Redefinición o consolidación de la doctrina policial

A pesar de que en todas partes se habla de la necesidad de contar con una policía profesional, respetuosa de la legalidad, de los derechos humanos y al servicio de la población, no en todas las organizaciones policiales esas características se encuentran claramente establecidas en la misión, valores, objetivos y estructura institucionales, por lo que es necesario avanzar en dicha clarificación, partiendo de la concepción de la seguridad como un derecho fundamental de la población que debe ser garantizado por medio de una política pública.

b. Esclarecer las relaciones entre policía y Fuerzas Armadas

En varios países, especialmente en Colombia, México y el triángulo norte de Centroamérica, el ordenamiento jurídico permite que los gobiernos puedan hacer uso de las Fuerzas Armadas para colaborar con la policía en labores de seguridad pública, facultad que generalmente debe estar sujeta a la temporalidad y excepcionalidad. Es necesario en consecuencia que se definan claramente los roles, con base a la experticia de cada institución, para evitar duplicidades, mantener el predominio del enfoque policial en las estrategias de seguridad, y más aún para evitar la subordinación de la policía al ejército.

c. Elevar el nivel educativo para el ingreso

En la región latinoamericana todos los países han avanzado en los grados de escolaridad de su población. Para que la función policial sea verdaderamente profesional, el nivel educativo requerido a los aspirantes a policía debe ser el mismo que se le exige a una persona para ingresar a la universidad; es decir, poseer el título de bachiller o el grado que corresponda a estudios terminados en educación media.

18 Este apartado está basado, en parte, en los planteamientos de Lucía Dammert, en DAMMERT, L., "Dos décadas de reformas policiales...", op. cit., en América Latina. Lecciones y desafíos", op. cit., pp. 208 a 211



d. Ampliar los plazos de formación inicial y fortalecer la formación continua

Para garantizar un desempeño policial efectivo, profesional y de calidad, se requiere de un tiempo considerable de formación, dado que ésta debe abarcar por lo menos las áreas técnico policial, jurídica, criminológica y humanista, completada con ética y deontología policial; no se trata de formar a un vigilante armado, sino a un profesional de seguridad pública; pero en muchos de nuestros países, la formación inicial de los policías básicos, sigue siendo muy breve, de 5 a 8 meses. A mi criterio el tiempo mínimo para formar a un policía son 8 horas diarias, durante 5 días a la semana, y durante 12 meses, lo que supone una cantidad total de 1920 horas, dentro de las cuales deben existir por lo menos 500 horas de entrenamiento en el servicio o práctica policial.

e. Estructura jerárquica profesionalizada

Independientemente de la existencia de cuerpos policiales estructurados en dos agrupamientos o niveles jerárquicos separados entre sí, dentro de las cuales existen múltiples categorías o rangos policiales, a la usanza del ejército, se requiere que la estructura policial permita el ejercicio de una verdadera profesión, en el sentido de que a cada policía se le garantice el derecho que tiene a hacer carrera dentro de la institución, de modo que si ingresa como agente, auxiliar o cualquiera que sea el nombre del policía básico, tenga la posibilidad de escalar a los niveles intermedios e incluso superiores.

Para ello es necesario que los ascensos se realicen con legalidad, regularidad, objetividad, imparcialidad, transparencia, igualdad y equidad de género. Como dice la socióloga Lucía Dammert, se requiere de “Estructuras flexibles para beneficiar el mérito, pero rígidas para evitar el uso político de la designación de responsabilidades”.¹⁹

f. Fortalecer las políticas y programas de bienestar policial

Por regla general los policías en América Latina son mal pagados. Incluso en aquellos países en los que el salario policial realmente no es tan bajo, siempre existirá la insatisfacción salarial. Aunque es deseable que los salarios sean mejores y se actualicen conforme al costo de vida en cada momento y lugar, el bienestar policial no depende sólo de los salarios, sino también de otras prestaciones o beneficios como el acceso a salud y atención médica hospitalaria, para el policía y su familia, seguros de vida en cuantías considerables, jubilaciones dignas, acceso a créditos para viviendas o para otras necesidades vitales, fondos especiales para la educación de los hijos, etc.

19 DAMMERT, L., op. cit., p. 210



g. Modernización de la administración y gestión policial

Como institución estatal que es, la policía no puede estar ajena a los procesos de modernización de la gestión pública, cuyo objetivo fundamental es garantizar servicios de calidad a la población para la satisfacción de sus derechos. Los sistemas administrativos y de gestión policial, entre ellos la contratación de recursos humanos, la adquisición de bienes y servicios, el manejo presupuestario, así como los indicadores de resultados, no pueden ser antiguos, descoordinados y ajenos a los valores de una eficiente administración como son la legalidad, transparencia, equidad y rendición de cuentas, lo que contribuye a prevenir el despilfarro, la ineficiencia y la corrupción en el uso de los recursos públicos.

h. Flexibilidad y descentralización en la toma de decisiones

La mayoría de las instituciones policiales poseen una estructura organizacional rígida y de mando centralizado, por lo que la toma de decisiones es igual de inflexible y concentrada. Aunque toda institución policial requiere de una jerarquía y de la definición de líneas de mando, una policía profesional necesita, como parte de una gestión pública moderna y eficiente, desarrollar estrategias flexibles y descentralizadas, en las que se fomente la actitud creativa, proactiva, innovadora de todas las jefaturas e incluso de los subordinados, siempre que se haga en el marco de la legalidad y de los planes institucionales.²⁰

6. Reflexión final: La profesionalidad policial y su relación con el enfoque punitivo o integral de las políticas de seguridad pública

Según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, la primera acepción de profesionalidad es “Cualidad de la persona u organismo que ejerce su actividad” con relevante capacidad y aplicación”; en tanto, profesionalismo, es definido por dicho diccionario, como el “Cultivo o utilización de ciertas disciplinas, artes o deportes, como medio de lucro.” En tal sentido se puede decir que todo el que vive o se lucra de una profesión actúa con profesionalismo pero no necesariamente con profesionalidad.

La profesionalidad de la policía puede ser entendida de diversas formas. Desde el punto de vista de la **capacidad operacional**, la profesionalidad policial estriba en la efectividad del cumplimiento de su misión esencial como es la de controlar la delincuencia y garantizar la seguridad, es decir el libre ejercicio de los derechos de la población; desde la óptica

20 Se debe evitar que la centralización y rigidez se convierta en temor, inhabilitación e incluso castigo a las iniciativas de innovación. Para contribuir a la toma de decisiones flexibles y descentralizadas, se debe fortalecer la capacitación en gerencia pública a todos los policías, pero especialmente a los mandos en las diferentes escalas, y los agentes o policías básicos que desempeñan funciones técnicas de apoyo a la dirección o administración policial. Al respecto, cf. DAMMERT, L., “Dos décadas de reformas policiales...”, op. cit., en América Latina. Lecciones y desafíos”, op. cit., p. 211

del **ingreso y desarrollo de la carrera policial**, la profesionalidad estará determinada por la calidad técnica y científica de los procesos de selección o reclutamiento, formación inicial, capacitación continua y ascensos en la carrera policial; y que tales procesos estén basados en los principios de legalidad, transparencia, objetividad, igualdad y equidad de género.

Desde la perspectiva de la **estructura organizacional**, la profesionalidad radica en el grado de descentralización de la organización y de la toma de decisiones, de manera que se permita la innovación, la creatividad, la iniciativa propia de mandos y subordinados en la gestión administrativa y operacional. Desde el punto de vista de la **doctrina y misión**, la profesionalidad dependerá de aspectos esenciales como la naturaleza, la disciplina y la finalidad de la función policial; en la medida que la policía se entienda como una función pública, con atribuciones y deberes delimitados por el principio de legalidad, formada bajo una disciplina consciente, no refleja, y cuya finalidad es servir a la población, no a los gobiernos de turno ni a grupos de poder, en esa medida será más profesional.

A mi criterio, una policía en democracia y para la democracia, para ser verdaderamente profesional, debe reunir, como mínimo, todos los criterios antes expresados. Es decir, debe ser una policía capaz de garantizar la seguridad ante el crimen, tener una formación y carrera profesional dependiente del mérito, legalidad e igualdad y no de la voluntad política; debe contar con una estructura y toma de decisiones descentralizadas; y concebirse como una función pública sujeta a la legalidad, con una disciplina consciente y al servicio de la población.

No obstante, el grado de profesionalidad policial, así entendida, estará determinado por el enfoque que tenga la política de seguridad pública. Es decir, en la medida que esa política sea predominantemente punitiva, en esa medida se reducen o se ven mermadas las características o criterios de la profesionalidad antes citados. Por el contrario, mientras más integral, interinstitucional y holística sea la política de seguridad, más se requieren y se fomentan los criterios y atributos de la profesionalidad antes referidos.

En otras palabras, por más que las academias o escuelas de policías impartan una formación de alto nivel para garantizar la profesionalidad policial, esta condición podrá fomentarse o disminuirse según sea el enfoque punitivo o integral de las políticas de seguridad que le corresponda gestionar al cuerpo policial.

En el caso de El Salvador, la profesionalidad de la Policía Nacional Civil, no termina de consolidarse porque la política de seguridad pública, aunque cuenta con un diseño integral, en la práctica sigue siendo muy punitiva; esto a pesar de que por parte del gobierno actual, existe la voluntad política

y la convicción técnica de que se necesita de una amplia política integral²¹. Sin embargo, en la práctica, esa voluntad y convicción, no son suficientes para consolidar una política integral, por la distorsión que causan diversos factores como los siguientes:

a. Polarización y escaso margen político del partido gobernante

Tanto en el primer gobierno de izquierda del FMLN (Junio de 2009 a Mayo de 2014), como en el actual (Junio de 2014 a Mayo de 2019), el margen de la victoria electoral fue bastante estrecho con relación al principal partido de oposición, ARENA, de derecha extrema, que en su oportunidad gobernó durante 20 años en cuatro períodos presidenciales consecutivos. Un partido que, aparte de algunos acuerdos ocasionales, por regla general, rechaza las políticas y propuestas del actual partido gobernante²² con quien mantiene una polarización política histórica. A esa oposición radical, se suman poderosos grupos de presión como la cúpula empresarial, medios masivos de comunicación y tanques de pensamiento de derecha que también tienden a rechazar las políticas del gobierno.

Por otra parte, si bien el FMLN para poder gobernar, logró una alianza política, principalmente legislativa, con otros partidos de oposición de derecha o centro derecha, éstos partidos políticos por su naturaleza son más proclives a políticas de seguridad más conservadoras y punitivas, aunque también en los partidos de izquierda pueden haber sectores conservadores en materia de seguridad pública, lo que se ve justificado por el auge delincencial y la cultura general proclive al uso de la fuerza. Por tanto, el margen político para tener aliados en el impulso de una política integral con énfasis preventivo, ha sido y sigue siendo bastante estrecho para el partido gobernante, aunque discursivamente todos los partidos políticos hablan de la necesidad de políticas integrales.

b. Escasez presupuestaria

Uno de los más grandes obstáculos para poder implementar, desarrollar y consolidar una política de seguridad pública integral y estratégica, es la escasez de recursos y la estrechez de los presupuestos institucionales. A pesar de que para el gobierno la seguridad pública ha sido una de las prioridades y en consecuencia los presupuestos en esta materia han tenido ciertos incrementos, éstos no son suficientes para cubrir múltiples

21 Esa voluntad política y convicción técnica a favor de una política integral y estratégica, viene desde el primer gobierno de izquierda del Presidente Mauricio Funes (Junio de 2009 a Mayo de 2014). Sin embargo, tal como lo sostiene el IUDOP, la política inicial, caracterizada por ser integral y por tanto inédita en nuestro país, en la práctica se fue desdibujando y al final terminó prevaleciendo el enfoque punitivo con una mayor participación del ejército en labores de seguridad pública. V. Instituto Universitario de Opinión Pública, IUDOP, "La situación de la seguridad pública y la justicia 2009-2014 (...)", op. cit., pp. 68 a 71

22 En su momento, mientras el FMLN era oposición, también por regla general se oponía a las políticas del partido gobernante ARENA.

necesidades, desde mejoras en los salarios y beneficios de policías, fiscales y otros operadores del sistema penal, hasta las carencias en infraestructura, logística, comunicaciones, vehículos y tecnología. Esta escasez de recursos es aún mayor para financiar los programas de prevención y las políticas públicas en el ámbito social y económico.²³

c. Resistencia institucional al cambio

El sistema penal salvadoreño es uno de los más represivos de la región, con penas que pueden llegar a superar los ochenta y seis años de prisión²⁴. La modernización y democratización de la justicia penal emprendida mediante la reforma que se remonta a mediados de los años ochenta y que cobró impulso a partir de los Acuerdos de Paz de 1992, en la práctica no ha podido superar sus tres principales defectos: corrupción, politización e impunidad.

Todos esos atributos se materializan en la selectividad en virtud de la cual, el sistema sigue siendo eficaz para castigar a los pobres, pero ineficiente y benigno en la persecución de los delitos de cuello blanco. Muestra de esto es que El Salvador, al 23 de julio de 2015, tenía 36,362 personas privadas de libertad, que corresponden a 577 presos por cada 100,000 habitantes²⁵, la tasa más elevada de América Latina, en condiciones de

23 Esta escasez de recursos se debe a un problema estructural. El Salvador es uno de los países de América Latina con una de las cargas impositivas más bajas; para los años noventa era de 11% con relación al PIB; a partir del año 2000 se observa un crecimiento, aunque todavía gradual y lento, a tal punto que para 2014 la presión fiscal era de 15.8% con respecto al PIB. Sin embargo el promedio regional es del 20.7% y los países con más desarrollo como Argentina, Brasil, Uruguay, Chile, y Costa Rica, tienen una carga impositiva aproximadamente de 37%, 36%, 26%, 21%, respectivamente. Si a lo anterior sumamos que los principales impuestos adolecen de altas tasas de elusión y evasión, calculándose la evasión anual de la renta en un 37%, y la evasión del IVA en 40%, aproximadamente, es claro que nuestro país se caracteriza por recaudar poco y por evadir mucho, siendo ésta una de las principales razones de la debilidad de los presupuestos para el cumplimiento pleno de las funciones estatales como la seguridad, la justicia, la salud, la educación, y otros derechos fundamentales de la población.

24 La Ley Especial contra Actos de Terrorismo (LECAT), establece penas sumamente desproporcionadas, siendo las más elevadas de 55 a 65 años en varios tipos penales de cuya comisión se produzca el resultado de muerte o lesiones graves, como la "Toma de rehenes" (art. 16). Si a esas figuras delictivas se les aplican las llamadas "Agraves especiales" (art. 34), cuya penalización aumenta en hasta una tercera parte del máximo para cada delito, la pena máxima llegaría a 86.66 años, es decir: 86 años con 7 meses más 28 días. V. Ley Especial contra Actos de Terrorismo, Decreto Legislativo No. 108, del 21-09-06, publicado en el Diario Oficial No. 193, Tomo No. 373, del 17-10-07. Su texto puede ser consultado en <http://www.asamblea.gob.sv/eparlamento/indice-legislativo/buscador-de-documentos-legislativos/ley-especial-contra-actos-de-terrorismo>. No obstante, la Sala de lo Constitucional, ha establecido que el límite máximo de la pena de prisión es de 60 años, decisión recientemente ratificada precisamente en la sentencia relativa a la demanda de inconstitucionalidad de la LECAT: Corte Suprema de Justicia de El Salvador, Sala de lo Constitucional, Inconstitucionalidades 22-20007/42-2007/89-2007/96-2007, Sentencia del 24.08.2015, sentencia que lamentablemente declara la constitucionalidad de casi toda la referida ley e insólitamente declara terroristas a las agrupaciones pandilleriles denominadas "maras".

25 Según datos de la Dirección General de Centros Penales, al 23 de julio de 2015, habían 30,362 personas presas en los centros penales. Si a estos datos se suman aproximadamente 5,000 personas detenidas en las celdas de las unidades policiales y 1,000 adolescentes en los centros de internamiento para menores de edad, el total de personas privadas de libertad a julio de 2015 se eleva a 36,362, que para una población del país de 6.3 millones de habitantes, arroja una tasa de 577 presos por cada 100,000 habitantes.

hacinamiento y de precariedad de recursos que impiden cumplir con el objetivo constitucional de readaptación social. Esa selectividad influye en todo el sistema, sus estructuras, procedimientos, normativas y recurso humano, quienes acostumbrados a hacer las cosas de determinada manera, resisten cualquier cambio de paradigma.

d. Cultura autoritaria y uso de la violencia

En El Salvador, a pesar de los procesos de transformación democrática surgida de los Acuerdos de Paz, sigue existiendo una arraigada cultura autoritaria, heredada de las dictaduras pasadas, que, entre otras cosas, favorece el uso de la violencia para la solución de conflictos o disputas de toda índole. Debido a esta cultura violenta y autoritaria, la gran mayoría de la población se pronuncia a favor de una solución punitiva a la delincuencia. En las redes sociales la corriente de opinión mayoritaria es que el gobierno debe matar a todos los pandilleros, sin contemplaciones, sin juicio previo. Esas opiniones mayoritarias son una presión permanente para cualquier gobierno.

e. Una situación delincencial extremadamente violenta, compleja y extensa

Como quedó expresado en párrafos anteriores, El Salvador, al igual que Guatemala y Honduras, posee una de las tasas delincuenciales más altas del mundo y la mayor tasa de encarcelamiento, con fenómenos de violencia y criminalidad ampliamente complejos y extendidos como las maras o pandillas y otras expresiones más fuertes de crimen organizado y narcotráfico. Esta violencia ha llegado al extremo de que las pandillas desafían al Estado al asesinar a más de 40 policías en lo que va de este año y otra cantidad similar el año pasado. Con una criminalidad de tal magnitud, resulta bastante disonante que un gobierno impulse una política integral que predomine sobre las estrategias punitivas.

f. Condicionante electoral

Un partido político gobernante, puede comenzar con la convicción técnica y la voluntad política de implementar una estrategia de seguridad pública integral. Pero si se encuentra con una criminalidad violenta exacerbada, al extremo de desafiar la propia autoridad estatal, con una oposición política, social e ideológica radical que utiliza la magnitud del crimen para descalificar al gobierno, con recursos y presupuestos escasos que impiden la ejecución de diversos programas y proyectos preventivos, con resistencias institucionales al cambio, y con una opinión del electorado mayoritariamente punitiva, tendrá demasiada presión para mantenerse firme en sus propuestas iniciales y al mismo tiempo aspirar a seguir gobernando.

Es comprensible, aunque no necesariamente justificable, que ante tales circunstancias, se termine cediendo en la práctica al enfoque punitivo que goza de mayor popularidad, aunque en el diseño de la política y en el discurso se mantenga una perspectiva integral y estratégica. Esto es lo que probablemente ha ocurrido con los dos últimos gobiernos de izquierda de El Salvador, y lo que explicaría el por qué, de una inicial política integral, inédita, poco a poco se pasó a una política más punitiva, como señalan críticamente algunos estudios.²⁶

26 V. IUDOP, "La situación de la seguridad pública y la justicia 2009-2014 (...)" op. cit., p.70 a 72

Discurso del Coordinador Principal del Centro de Investigación Científica en el marco de la presentación pública del séptimo número de la revista “Policía y Seguridad Pública”

Señor Viceministro de la Defensa Nacional: General de Aviación Jaime Leonardo Parada González.

Señor Director General de la Academia Nacional de Seguridad Pública:
Lic. Jaime Edwin Martínez Ventura.

Señores titulares y funcionarios de las diferentes dependencias del
Ministerio de Justicia y Seguridad Pública.

Señor Sub Director Ejecutivo de la Academia Nacional de Seguridad
Pública: Comisionado José Manuel Olivares Rivera.

Señores subdirectores, jefes y personal operativo de la Policía Nacional
Civil.

Señores jefes policiales de esta academia e invitados especiales tengan
todos muy buenos días.

El Salvador se inscribe en uno de los entornos más complejos de seguridad que se hayan generado en la posguerra, ante tal adversidad resulta imposible permanecer impávido mientras las organizaciones criminales pandilleriles secuestran progresivamente el tejido social en el territorio y la comunidad; desafían peligrosamente a la autoridad pública e intentan doblegar el esfuerzo y las iniciativas de todos aquellos que se les oponen. El problema fundamental acá es que también ha mediado la falta de voluntad en el Estado para imponerse y la complicación de los buenos ciudadanos para entenderse y conducirse como uno solo. Todos se trasladan culpas y responsabilidades, se demandan políticas inteligentes, esfuerzos acertados, ello ocurre mientras algunos se quejan de no contar con los recursos suficientes y otros de derrocharlos en acciones inútiles y poco pensadas que no contribuyen a dar un vuelco significativo a la situación. Otros traen unas exigencias pesadas y con poca factibilidad sin reparar que en sus roles de juzgadores y aplicadores de la ley tuercen la justicia en sus subterfugios legales y tecnicismos minúsculos que fortalecen el estado de cosas; desechan a los justos y reivindican a los malos, realidad tan palpable que ratifica aquel pasaje escritural en el evangelio de Lucas que reza de la siguiente manera; abro comillas: “... hay de vosotros también intérpretes de la ley porque cargáis a los hombres con cargas que no pueden llevar pero vosotros ni aun con un dedo las tocáis...” cierro comillas.

Veamos la radiografía de un caso bélico y perdonen que use esa categoría. A mediados de 2008 un joven profesional y su novia fueron objetos de un robo agravado, en instantes fueron despojados del vehículo en que se encontraban, hubo intento de secuestro y huir del lugar con paradero desconocido, escena de pánico que incluyó que una de las víctimas recibiera golpes constantes en la cabeza con las empuñadoras de dos pistolas. Los atacantes miembros de la mara salvatrucha fueron apresados una semana después y no obstante los cargos que se les acumularon como privación de libertad, robo agravado, amenazas agravadas, lesiones y otros, fueron beneficiados por una figura llamada suspensión condicional del procedimiento; algo que les favoreció y les convirtió sus delitos graves por arte de magia en un tecnicismo de receptación, lo curioso fue que según consta en el expediente penitenciario venían de quedar libres por los mismo dos meses atrás. El caso se fue extinguiendo mientras los descuidados operarios del sistema judicial remitían correspondencia errónea con datos de la víctima al domicilio del victimario y viceversa; para indicar dónde podía pagar su fianza. Semejantes expresiones de justicia torcida no provocan más que repudio y clamor por la reforma radical del sector justicia y de las leyes.

No eternicemos posturas de autocomplacencia llamando a la impunidad parienta, como sería la existencia de un entorno complejo de seguridad; en que el Estado mismo se comporta como el peor enemigo de sí mismo y hablo de Estado en su conjunto porque no sólo se trata de un órgano. La pregunta anterior no la hago en el aire sino que la asumo como la expresión de la incapacidad del Estado para prevalecer sobre el estado de cosas imperantes; veamos algunos signos de estos tiempos; nadie es profeta en su tierra, arribamos a un nuevo esfuerzo de publicación con la certeza de que será vitoreado por unos instantes pero luego se guardará junto a una inmensa pira de libros, documentos y otros estudios que no tendrán valor de uso alguno; esta es la tragedia que se cierne sobre los actores de la seguridad; que al no leer estos productos deciden cómodamente vetar y desconocer los mejores esfuerzos de quién genuinamente desean cambiar la situación de inseguridad y criminalidad que impera en el país, estos tienen defectos: Primero son salvadoreños, segundo son descalificados por militar en las mismas filas del Estado y tercero porque resulta imposible que en este país puedan existir mentes tan lúcidas y brillantes.

Todo lo anterior corrobora que el estímulo probable para lo que puede llamarse buen lector es la implementación del castigo de la no lectura. Si decidimos no leer estos trabajos optamos por un harakiri moral y por lo tanto por no conocer y por ende por no rectificar y en definitiva por apoltronarnos en nefastos endiosamientos; por ello se ha hecho costumbre evocar resúmenes de las investigaciones, hojas ejecutivas porque no hay tiempo disponible en esas ciento sesenta y ocho horas que se distribuyen en la semana. Así que profetas váyanse a otras tierras, tal vez en ellas

valoren estos esfuerzos, no me refiero a gentes con auras especiales sino a aquellos que genuinamente entienden los tiempos y trabajan contra la adversidad de las épocas.

¿El Salvador en guerra?

El Salvador está en un nuevo tipo de guerra, actores criminales en este caso las pandillas han impuesto el terror a buena parte de la población, han arrebatado el control territorial en la comunidad; y el Estado en toda la posguerra apenas y lo ha impedido. Una guerra se caracteriza por los bandos enfrentados, por el nivel de victimización, por los procesos de violencia general, por el desplazamiento de población, por la lucha de la influencia social, por los desconocimientos y descalificaciones mutuas entre los actores principales; pero sobre todo incluso por las declaraciones desde el Estado dónde se podría asumir que tal estado de naturaleza es exagerado o simplemente no existe y que es espejismo, todo esto ocurre mientras estos grupos de pandillas transnacionales intentan imponer un orden criminal buscando prevalecer por el miedo.

El Estado está llamado a impedir que la maldad de unos pocos impongan una vida corta y brutal para los buenos ciudadanos para decirlo al mejor estilo hobbsiano.

¿Perlas para los cerdos?

En El Salvador pocos saben que es una indización especializada, pocos conocen los logros de la revista "Policía y Seguridad Pública" como journal de seguridad, otros la consideran un proyecto sumamente astral, complejo, sofisticado que también es una suerte de malas palabras pronunciadas de forma rebuscada; pero en definitiva también descalificadora. Una cosa es segura no la conocen, nunca la han leído, nunca han preguntado cómo se confecciona cada número ¿No es esto una negligencia tan grande? ¿Cómo es posible que no conozcamos lo nuestro? ¿Por qué no reivindicamos el talento de aquellos que intentan estar comprometidos con el bienestar de la gente? La omisión es grave y el hacer es mucho pero de forma mal concebida también lo es, porque se transforma en el reinado de los cardos y los espinos. No convirtamos este esfuerzo y estas publicaciones en pasquines ideologizados y estilizados, la investigación en seguridad en cara, no es para tertulias académicas, ni para efectos mediáticos; quien así la concibe no tiene interés real para enfrentar los problemas, puesto que se trata de una iniciativa de fondo. Por ello el Centro de Investigación Científica moviliza en su planificación una agenda que se aproxime a temáticas sensibles para el impacto y la transformación del sector, comprometámonos pues a derribar el reinado de los cardos y los espinos; seamos embajadores del proyecto y ayudemos a hacerla circular en las comunidades de seguridad.

Finalizo con estas palabras a lo mejor que no sean tan gratas; pero es necesario expresarlas so pena que la parafernalia de lo políticamente correcto termine trayendo indeseables reflujos, y me refiero a lo siguiente: El Salvador necesita investigación avanzada para la seguridad, programas serios y bien financiados de estudios estratégicos para impacto en áreas críticas del sector; así que llamo a desistir de proyectos que pregonan conocer la realidad pero no se enfrentan con ella, por eso el logo del CINC es el farol antiguo que representa el imperativo de verdad, pensémoslo dos veces y hagámoslo bien para que no seamos contados. Y cito nuevamente las Escrituras, y abro comillas: "... hay de vosotros intérpretes de la ley, porque habéis quitado la llave de la ciencia, vosotros mismos no entrasteis y a los que entraban se lo impedisteis...", que deshonra más grande ser incluido en este grupo, así que los exhorto a que nos renovemos en el entendimiento y en el compromiso auténtico por el país.

Quiero finalmente expresar mis agradecimientos a dos autores internacionales que han participado en este proyecto, en este número Margriet Zoethout de nacionalidad holandesa y a Santiago Herrero Blanco de Catalunya, España; ellos han participado con dos importantes investigaciones, yo les voy a pedir que por este medio tecnológico que tenemos en este momento los sepamos aprovechar, porque por ejemplo en el caso de Catalunya se ha logrado mapear en este trabajo que hoy se presenta, la presencia de esta comunidad criminal en la Península Ibérica y nos puede dar una idea de cómo se puede cooperar en ambos lados del Atlántico y en el caso del otro trabajo es una radiografía de las dinámicas del control social y territorial en una comunidad dominada por pandillas. Es un trabajo que debería ser de lectura obligatoria para todo el mando estratégico e intermedio de la Policía Nacional Civil. Yo me quedo hasta acá, muchas gracias por su atención.

Juan Carlos Morales Peña

Miércoles 23 de septiembre de 2015



CONOZCA MÁS

* Libros



* Web



* Cine



* Publications



* Web



* Film



FURTHER READING





LIBROS



David C. Thomas y Kerr Inkinson.
“Inteligencia cultural. Habilidades interpersonales para triunfar en la empresa global”.
Editorial Paidós. 257 páginas.
Año 2007.

Inteligencia cultural. Habilidades interpersonales para triunfar en la empresa global

El libro de los autores David C. Thomas y Kerr Inkinson, elaborado en el año 2007, *Inteligencia cultural. Habilidades interpersonales para triunfar en la empresa global*, está dividido en nueve capítulos en los que se ilustra con varios ejemplos de conducta transcultural los fundamentos de la Inteligencia Cultural. Parte de la premisa de que cada vez se hace más necesario adaptarse a los intercambios entre diferentes culturas; y que tales intercambios se dan como resultado de los procesos de globalización de los negocios y de las personas, por lo que se considera que todos somos ejecutivos globales.

Se define la Inteligencia Cultural como la capacidad de interactuar de manera eficaz entre personas de orígenes culturales distintos; la Inteligencia Cultural capacita para reconocer las diferencias culturales por medio de su conocimiento y la plena conciencia sobre estas diferencias, y permite actuar de forma apropiada en situaciones transculturales. La Inteligencia Cultural posee tres componentes: *conocimiento*, para entender los fenómenos; *plena conciencia* para interpretar situaciones diversas, y *habilidad para adaptar el comportamiento* y actuar de forma apropiada y satisfactoria en una amplia variedad de situaciones; asimismo, se describen las características que propician la Inteligencia Cultural, entre las que se destacan: la integridad, la receptividad y la resistencia.

Los autores consideran que el primer paso para desarrollar la Inteligencia Cultural es el conocimiento de lo que es la cultura y como ésta varía y afecta el comportamiento de los individuos; para ello, definen la cultura como la mezcla de valores, actitudes y presunciones sobre el comportamiento, compartidos por personas de grupos específicos.

Se identifican cinco fases necesarias para el desarrollo de la Inteligencia Cultural: fase 1) reacción a estímulos externos; fase 2) reconocimiento de otras normas culturales y motivación para saber más cosas de las mismas; fase 3) dar cabida a otras normas y reglas culturales; fase 4) asimilación



de normas culturales distintas e integración de las mismas en conductas alternativas; fase 5) proactividad en la conducta cultural basada en el reconocimiento de las señales cambiantes que otros no perciben.

El proceso de desarrollo de la Inteligencia Cultural implica que se debe aprender de las interacciones sociales; esto constituye una forma muy productiva de que las experiencias individuales se transfieran al conocimiento y habilidades de los demás. Este aprendizaje supone que se debe poner atención a la situación, retener el conocimiento adquirido a partir de la situación, reproducir las habilidades sociales observadas y finalmente reforzar la eficacia de la conducta adaptada.

Entre las actividades que propician el desarrollo de la Inteligencia Cultural, se destaca que la manera más importante probablemente sea pasar tiempo en el extranjero y adquirir de ese modo una experiencia transcultural, esto se puede lograr al trabajar para una empresa internacional, estudiar en el extranjero, realización de prácticas internacionales, enseñar idiomas en el extranjero, entre otras actividades; sin embargo, se identifican otras actividades que son de suma importancia para el desarrollo de la Inteligencia Cultural, por ejemplo: la formación académica profesional, formación de grupos y equipos multiculturales y las interacciones transculturales en el país de origen.

El estudio resulta relevante, en tanto que al vivir en un mundo globalizado, se convierte en una necesidad desarrollar y aplicar los principios de la Inteligencia Cultural, ya que con ello se conseguirá una mayor eficacia en la toma de decisiones, en la comunicación y negociación entre culturas, en el liderazgo y la motivación y en el desarrollo de una carrera profesional en el ámbito internacional.

Sinopsis a cargo de Alejandra Gutiérrez
Academia Nacional de Seguridad Pública



Diego Navarro Bonilla
y Miguel Ángel Esteban Navarro
(Coords.). **“Terrorismo Global.
Gestión de información
y servicios de inteligencia.”**

Plaza y Valdés Editores.
329 páginas. Año 2007.

Terrorismo Global. Gestión de información y servicios de inteligencia

La presentación de la obra resalta la cada vez más importante e indispensable necesidad de contar con eficaces procesos de Inteligencia, así como de concepciones cada más integradoras y cooperaciones internacionales, todo esto independientemente de cual sea la materia de interés y el uso que se le quiera dar. A su vez que ilustra el contexto en que se concibió la obra: El Seminario sobre gestión del Conocimiento y Servicios de Inteligencia, celebrado en la Universidad de San Carlos III de Madrid, España en el año 2004, patrocinado por el Ministerio de la Defensa de España, con el fin de promover la cultura de la inteligencia dentro de la cultura de Seguridad y Defensa Nacional.

Dicho lo anterior esta obra es una compilación de las ponencias desarrolladas por múltiples expertos en diferentes áreas del estudio de la Inteligencia y abordaje del terrorismo, expuestas en dicho seminario, enriquecidas con abundantes referencias bibliográficas que le dan soporte y credibilidad, bajo la coordinación de los Profesores *Diego Navarro Bonilla* y *Miguel Ángel Esteban Navarro*, de la Universidad Carlos III de Madrid y Universidad de Zaragoza, respectivamente.

Se dieron quince exposiciones, cada una desarrollada por un experto en la materia. *“Psicología de la Inteligencia Contrterrorista”* es el primer apartado e ilustra las principales concepciones de los conceptos básicos para entender la violencia, la mentalidad criminal y el desarrollo de organizaciones terroristas; así como, sus justificaciones y fines. Plantea que el Análisis Psicológico del Terrorismo o particularmente del terrorista tiene explícito entender la intención o impacto psicológico que busca en una audiencia, que va más allá de las víctimas instrumentalizadas. También esboza el análisis psicológico de la contraparte; la importancia de identificar las capacidades y necesidades del Analista de inteligencia Antiterrorista; el sesgo político, ideológico, cultural y el tratamiento a los escenarios de incertidumbre, todo lo anterior respondiendo a la Estructura de su agencia y nivel de flexibilidad de procedimientos.



“La Evolución del Yihadismo en España: un reto para los servicios de Inteligencia” este capítulo no es una referencia histórica sino solamente revela la evolución que ha experimentado el yihadismo en España después de los atentados del 11 de marzo de 2004, describiendo cuatro tópicos resaltantes: La composición plurinacional de las redes, la resistencia a desintegrarse, la evidente porosidad de las fronteras entre redes terroristas y las acciones cada más violentas en contra de objetivos netamente nacionales. Aunque no de continuo este apartado se complementa muy bien con la sexta ponencia, la cual expone el desarrollo que sufrieron las agencias de inteligencia Españolas tras el 11·M, evento que marca un antes y un después en la organización y métodos de trabajo del CNI (Centro Nacional de Inteligencia) como organismo único a nivel nacional, y demás servicios locales y de competencias, como los policiales y militares, que se agrupan para la consolidación en la Comunidad de Inteligencia Española.

En la dinámica de las ponencias hubo espacio para apartados conceptuales e ilustrativos como los desarrollados por *Miguel Ángel Ballesteros*, quien expuso sobre la principal estrategia del terrorismo actual *“El conflicto Asimétrico”* cuyas características le dan fortaleza contra los Estados (enemigos naturales) y, como solo enfrentando el problema de manera global se pueden diseñar escenarios de victoria. *Ignacio Rosales* plantea los grandes retos de ese abordaje global del terrorismo: el abordaje integral del problema, la inteligencia compartida y el análisis. Todos ellos abordados desde la perspectiva de la globalización de un mundo cada vez más interdependiente, entendiendo que el terrorismo no se limita a una región geográfica definida, y desarrolla metódicamente el ciclo de la inteligencia.

Julia Pulido elabora un breve recorrido por la experiencia estadounidense del 11-S y la transformación que se derivó de este atentado terrorista en sus agencias investigativas locales y federales, y sus agencias de Inteligencia internas y externas, así también el abordaje de la superpotencia al problema, medidas que clasifica en reactivas (fuerza militar, coaliciones de intervención internacional) y preventivas (políticas, diplomáticas, económicas y la concepción de la Inteligencia Estratégica), las cuales en su conjunto debieron de abandonar los métodos y estructura derivada de la guerra fría y volverse más dinámicas y flexibles, cambiando la compartimentación por competencias a la integración en una sola autoridad de la cual depende su comunidad de inteligencia.

Rafael Martínez desarrolla el tema sobre la cultura política de inteligencia, la legitimidad que esta debe adquirir en un Estado democrático, derivada del ejercicio del poder del Estado mismo y las normas de conducta

impuestas; así como del reconocimiento público de las instituciones, sus funciones y efectividad. En ese afán, Martínez a través de múltiples tablas revela resultados de estudios relativos a la legitimidad y las percepciones (universitarios versus cadetes) de la función, capacidad, profesionalismo y futuro previsible de las fuerzas armadas.

Miguel Ángel Esteban Navarro reflexiona sobre el insustituible aporte de las fuentes de información abiertas, no solo porque son públicas y económicas en razón de otras formas de hacer inteligencia, sino porque su aporte es el más utilizado en la producción de Inteligencia Estratégica y son la base para el Análisis de la Información Clandestina. Entendiendo que esta última es la que marcará la diferencia de un servicio de inteligencia de cualquier otro servicio de información. En razón de lo anterior reconoce la debilidad de inversión, adquisición, depuración y sistematización de la información de fuentes abiertas.

Un aporte jurídicamente desarrollado por *Josep María Felip*, doctor en Derecho, interroga: ¿Deben incorporarse a la comunidad de Inteligencia Española los servicios de Información creados en las comunidades autonómicas?, bajo este enunciado expone al menos tres puntos de la doctrina jurídica y concluye en que las atribuciones Estatales de Seguridad Pública que no tienen que ver con el que hacer policiaco son de exclusividad de la autoridad central; no pudiendo alegar defensa Nacional, relaciones internacionales o defensa de la Constitución para la formación de entes locales de inteligencia. Recomienda, explícitamente, no incluir o formar parte de la Comunidad de Inteligencia Española los servicios de información de las Comunidades Autonómicas.

El General de División, del ejército del aire de España, *Jose Jiménez Ruiz*, expone la base conceptual y principios de inteligencia con las peculiaridades y mística de la milicia, sus estructuras funcionales y sistemas de inteligencia (Sistema de Información, Sistema de Señales, Sistemas Espaciales de Observación, Vehículos Aéreos no Tripulados). Además detalla su participación en la Comunidad Nacional de Inteligencia, relaciones con la OTAN y la Unión Europea.

Mario Sandoval, presenta su análisis de la función de la Información Estratégica en el esquema de relaciones internacionales, definiendo para este caso a la información como la materia prima de la estrategia, la cual hará posible anticiparse o prevenir eventos en cualquier ámbito. De tal manera de que la estrategia será eficaz en la medida que la información sea cada vez más completa y oportuna. Plantea que el Estado debe procurar la adquisición y modernización de sistemas informáticos, de



redes de detección y de transmisión de datos, renunciar a lo anterior sería sinónimo de debilidad. En este contexto, ante eventuales conflictos, una guerra informática buscará fortalecer al poseedor de información, minimizar al enemigo y desinformar, causando percepciones inciertas e incertidumbre. Esta guerra informática penetra los mercados y la economía de los países, determinante para su desarrollo y progreso, es así que complementariamente *Luis Plaza*, desarrolla la necesidad de apoyarse de la Información Estratégica para la creación de Inteligencia Económica, además de establecer políticas y estrategias para el importantísimo desarrollo de una cultura de Inteligencia Económica.

El último apartado se lo reserva *Diego Navarro Bonilla*, para hacer la reflexión sintáctica de la obra, bajo el título de *La información no lo es todo...* Desarrolla la experiencia de esfuerzos de cooperación e intercambio de información entre organismos dedicados a la lucha terrorista, la ganancia en la materia tras los sufrimientos de los fatídicos 7-J, 11-S y 11-M, y los cada vez más ambiciosos desarrollos tecnológicos para el control de comunicaciones y de superficie visual, para lo que podría acercarse a un “control total”, que aún no garantizaría un nuevo suceso terrorista pero sí es una medida disuasoria. La automatización de la vigilancia a través del video de vigilancia supone una red de información a capitalizar y un reto a procesar, para ejemplo cita la herramienta earth.google.com la cual pone a disposición pública imágenes satelitales de gran calidad para el uso en inteligencia táctica, vigilancia y reconocimiento.

El libro es un compartir muy sintetizado de la experiencia Española en la lucha contra el terrorismo, y aunque ya un poco desfasado en el tiempo, es una muy buena ilustración en lo que podrían desarrollar paulatinamente países que no toman, aun, como suyo el fenómeno del terrorismo. Cabe mencionar que el desarrollo español en materia de Inteligencia ha sido y será una de las nociones más valoradas y aplicadas en América Latina y que ha evidenciado gran eficacia en el tratamiento y casi erradicación de su fenómeno Autóctono. Las ponencias desarrolladas son sin duda de grande y sobrada acreditación. De muy amena lectura.

Sinopsis a cargo de Leopoldo Wauthion Rivera

Inspector de la Policía Nacional Civil
Jefe Departamento de Técnicas Operativas



LIBROS



José Luis González Cussac (Coord.).
“Inteligencia”.
Año 2012. Valencia:
Editorial Tirant lo Blanch.
494 páginas.

Inteligencia

El libro **Inteligencia** de los autores: Miguel A. Esteban Navarro; Andréa V. Carvalho; Diego Navarro Bonilla; Beatriz Larriba Hinojar; Antonio Fernández Hernández; Juan Antón Mellón; E. Miratvillas; Jordi Serra Del Pino; Rubén Arcos Marín; Fernando Velasco Fernández, junto a José Luis González Cussac, catedrático de derecho penal de la Universidad de Valencia y coordinador del grupo, dejan como legado este valioso ejemplar, que consta de 494 páginas y 22 capítulos, divididos en diez partes, en las que se abordan las temáticas concernientes a la inteligencia y seguridad.

Tal como lo expresa el coordinador del grupo, en la presentación del libro, este fue pensado para estudiantes de los diversos ámbitos del conocimiento y pretende ser útil tanto en el sector público como en el privado.

El tema de **la inteligencia** es efectivamente de carácter interdisciplinar; es decir, que sus temas buscan ser comprensibles para casi cualquier persona. La exposición de los autores es de fácil asimilación, pues su lenguaje es coherente y un tanto sencillo.

En la primera parte del libro se cita a Sherman Kent, autor del libro *Strategic Intelligence for American World Policy*, quien según Miguel A. Esteban Navarro y Andréa V. Carvalho fue el pionero en sentar las bases del concepto actual de inteligencia asociado al conocimiento para la toma de decisiones del gobierno, así como, de la disciplina **estudios de la inteligencia**.

Los autores son enfáticos, en la primera parte del libro, al manifestar que presentarán un panorama general sobre la inteligencia, sin expresar experiencias concretas, hecho que denota responsabilidad.

Como afirman los autores, “**la materia prima de la inteligencia es la información**”. La información la constituyen diversos datos, y tiene un doble valor: uno **intrínseco**, por el simple hecho de existir y otro **instrumental**, relacionado con la aplicación práctica de la información, de acuerdo con el interés del usuario.



Pero **¿Qué es inteligencia?** Para Miguel A. Estaban Navarro y Andréa V. Carvalho (p. 25) Inteligencia es: “el resultado de la aplicación de conocimiento, para integrar, analizar y evaluar **información relevante**, para un determinado asunto que represente una amenaza o una oportunidad, para una organización o un Estado” en otras palabras, la inteligencia es el producto resultante del tratamiento de datos, para la toma de decisiones.

Los organismos o servicios de inteligencia del Estado están presentes en las sociedades democráticas, son ellos quienes utilizan la información de inteligencia para diversos fines; uno de ellos es **la seguridad**, de ahí la importancia de canalizar y analizar de forma responsable la información, ya que fallar en el análisis, lógicamente ocasionará un impacto negativo, muchas veces lamentable.

La mala interpretación de la información es otro de los obstáculos a superar por los encargados del tratamiento y análisis; es decir, que los analistas deben asegurar que el producto final sea información de calidad.

Siguiendo el orden de ideas, se encuentra que no es lo mismo información que inteligencia, **información es una serie de datos sin análisis**; es decir, que no ha superado un proceso de evaluación, para que se vuelva fiable y comprobable.

Conforme vamos revisando las temáticas del libro, su lectura se vuelve apasionante, interesante sobre manera, se conocen los distintos métodos o formas de recolección, tratamiento y difusión de la información de inteligencia. Así como sus diversos campos de aplicación.

Los autores comentan, que el solo hecho de saber que cierta información es secreta, incita a su búsqueda; además de saber que el manejo de la información de inteligencia ha sido una practica histórica, que ha permitido la toma de certeras decisiones, pero que también ha propiciado el engaño.

Las diferentes instituciones hacen uso constante de la información para diversos fines; obviamente existen necesidades de información. Cada institución, tanto pública como privada, utiliza información de inteligencia, tal es el caso de la inteligencia militar, que recurre a información no solo para un posible combate, sino para otros fines estratégicos, a mediano y largo plazo, o fines de uso frecuente, en sus actividades diarias.

Los seres humanos necesitan estar seguros; en palabras de Fernando Velasco Fernández: es obligación del Estado garantizar la seguridad de la nación y de sus individuos, agregando que **“el primer derecho del hombre**

es poder vivir. La seguridad es un medio. La libertad es un fin". Aclarando que la seguridad en una democracia no sólo compete al Estado, sino que es responsabilidad de todos. No obstante, de acuerdo al mismo autor, la seguridad y la prevención, es un encargo que se le hace a la inteligencia, vale decir, a la inteligencia de un Estado, que debe prever todo tipo de afectación a su pueblo.

Estar bien informado, afirman los autores, **"no garantiza mejores decisiones, pero estar mal o poco informado, o desinformado, reduce considerablemente las oportunidades de éxito"**.

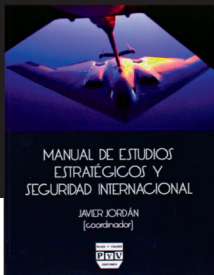
Más que conocer los conceptos de "Topo", infiltrado, espionaje, acciones encubiertas, entre otros. La riqueza e importancia de este libro, se encuentra en **conocer el manejo adecuado de la información y cómo auxiliarse de ella en su momento**. De igual forma se reconoce la importancia de la información de inteligencia histórica, que impida repetir el cometimiento de errores del pasado.

En el libro se clasifica la inteligencia de acuerdo a su finalidad: "como inteligencia estratégica, inteligencia táctica, operacional y estimativa o prospectiva" (p. 29), esta última la define: "como un método de análisis de la realidad social, destinado a la identificación anticipada de opciones a futuro, para orientar procesos de toma de decisiones". Sin embargo, exige mucho tiempo y participación de especialistas para su aplicación; es decir, que la misma resulta muy compleja (p. 29).

No se puede dejar de mencionar la figura de los analistas, que de acuerdo con los escritores del libro, "son oficiales de inteligencia con formación superior, dotados de competencias que les permita integrar, valorar, analizar e interpretar las informaciones obtenidas para producir y transferir inteligencia". Estas personas deben ser altamente capacitadas, porque "la producción, el análisis y la interpretación siguen siendo actividades esencialmente humanas" (p. 112). Hasta la fecha y posiblemente nunca se podrá sustituir estas habilidades humanas con máquinas de ningún tipo.

Finalmente, es importante reconocer el aporte que hacen los distintos organismos de inteligencia de cualquier Estado, porque es con su información -siempre que la información obtenida sea **información de confianza**- que se vuelve posible una certera anticipación de cualquier hecho que ponga en riesgo la seguridad.

Sinopsis a cargo de José Aurelio Argueta
Asesor jurídico de la Subdirección Ejecutiva ANSP



Jordán Javier. **“Análisis de Inteligencia estratégica”**, Capítulo 14, pp. 369-389. En el libro: **“Manual de Estudios Estratégicos y Seguridad Internacional”**. Javier Jordán



WEB

(Coord.). Primera Edición 2013. Plaza y Valdés Editores.

Recuperado de:
https://www.academia.edu/11285987/An%C3%A1lisis_de_Inteligencia_Estrat%C3%A9gica

“Análisis de Inteligencia estratégica”

Como bien es sabido, el ciclo de inteligencia tiene distintas fases y todas son importantes para alcanzar su finalidad inherente. En el capítulo reseñado se aborda una de ellas, la cual el autor valora de manera relevante porque sirve de puente entre los productores de inteligencia y los consumidores. Se trata del análisis de inteligencia, situado en categoría de importancia por las siguientes razones: a) Es una fuente común de errores; b) Es la fase en la que se juega el impacto de la toma de decisión; y c) Frecuentemente está permeada de subjetivismo y manipulación. Es por ello que el autor considera imprescindible abordarla de manera separada.

Debe recordarse que la producción de inteligencia es distinta a la producción científica en cuanto a su finalidad y metodología. Algunas diferencias residen en su naturaleza, pues la inteligencia no se basa en amplias fuentes empíricas, escapa a fórmulas metodológicas preestablecidas, tiene mucho de intuición y persigue adelantarse a escenarios futuros; razón por la cual, el analista requiere de un conocimiento particular sobre el “saber hacer”, pero además, también debe tener en cuenta algunos errores que son habituales en el análisis. A lo cual se dedica ampliamente el autor.

En cierta manera, los analistas de inteligencia enfrentan el mismo reto que la investigación científica desarrollada por tanques de pensamiento; el cual consiste en impactar la toma de decisiones a nivel político estratégico. Pero el analista debe anticiparse a los riesgos y reducir incertidumbres de acuerdo al ritmo de los acontecimientos, actuando sobre la base de fuentes e información, que en algunos casos es ambigua. Adicionalmente, la inteligencia es una función totalmente implicada con el Estado. Es por ello, que impactar la toma de decisiones no es un asunto fácil de resolver. El autor sostiene, que en buena medida, el éxito de un análisis de inteligencia depende del criterio y juicio del analista.

Javier Jordán, citando a Odah Leslau (2010. “Effect of intelligence on the Decisionmaking Process”), retoma un modelo para clasificar el impacto

de la inteligencia estratégica, en función de tres variables: 1) La actitud de los decisores políticos; 2) Actitud de quienes elaboran y presentan la inteligencia; y 3) Prestigio de la organización de inteligencia dentro del aparato burocrático del Estado.

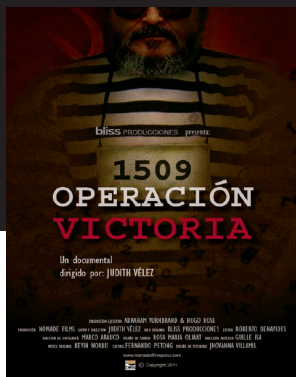
De lo anterior puede colegirse que si bien está presente la relación estructura social - sujeto; también hay otras consideraciones que permiten dimensionar este fenómeno de manera más dinámica, algunas de estas variables pertenecen al mundo de los significados. No obstante ello, es posible abogar por la profesionalización del analista de inteligencia, para que logre dar más fuerza a la variable que depende de él y alcance mayores posibilidades de impacto en la toma de decisiones.

En el capítulo se encuentran importantes recomendaciones para los analistas de inteligencia, algunas dirigidas a generar pensamiento crítico, superar cierres de pensamiento, identificar problemas comunes en el análisis, así como un punteo sucinto pero capital acerca de cómo redactar informes de inteligencia. En síntesis, es un texto altamente recomendado para aquellos que se dedican a la investigación sobre el tema, pero más para quienes laboran en unidades de inteligencia.

No menos importante es su soporte bibliográfico, el cual puede encontrarse de manera directa en citas, pero también en referencias puntuales donde el autor recomienda libros, páginas web y hasta software gratuitos para seguir profundizando. Sin duda, se trata de un material de apoyo importante para neófitos e iniciados.

Sinopsis a cargo de Augusto Rigoberto López Ramírez

Centro de Investigación Científica
Academia Nacional de Seguridad Pública



TÍTULO ORIGINAL:
 “1509 Operación victoria”;
AÑO: 2010;
DURACIÓN: 58 minutos;
PAÍS: Perú; **DIRECCIÓN**
Y GUIÓN: Judith Vélez;
PRODUCCIÓN EJECUTIVA:



CINE

Abraham Vurnbrand y
 Hugo Rose; **DIRECTOR DE**
FOTOGRAFÍA: Marco Arauco;
EDITOR: Roberto Benavides;
DISEÑO DE SONIDO: Rosa
 María Oliart; **MÚSICA**
ORIGINAL: Kevin Norris.;
GÉNERO: Documental.

“1509 Operación Victoria”

La región Latinoamericana atravesó por un contexto de conflictividad política durante todo el siglo XX; sin embargo, cada sub región y país presentó dinámicas distintas en cuanto a cultura política y grupos de presión, pueden encontrarse casos de dictaduras militares, gobiernos civiles opresivos, gobiernos civiles democráticos, así como, grupos insurgentes de arraigo popular y también grupos insurgentes de corte terrorista. Algunas expresiones de conflictividad política estuvieron marcadas por el uso de la fuerza para resolver las contradicciones, tanto desde el Estado como de los grupos subversivos.

Este documental retrata el caso de Perú en un contexto particular, pues se sitúa a principios de la década de los noventa (finalizando la guerra fría) y ante el accionar de un grupo insurgente con métodos de acción terroristas y una ideología propia, que bien podría caracterizarse como particular frente a otros grupos de la región, se trata de Sendero Luminoso (Partido Comunista del Perú – Sendero Luminoso). Se retrata la estrategia del Estado peruano para desarticular a dicho grupo con el uso predominante de la inteligencia como herramienta para la actividad contra-terrorista.

Es un documental imprescindible de ver y analizar para las personas implicadas en los estudios la inteligencia: cuerpos policiales, académicos, analistas, asesores y tomadores de decisión. Específicamente narra la historia del Grupo Especial de Inteligencia (GEIN), creado en 1990 para controlar el accionar de dicho grupo terrorista, identificar a sus líderes, modos de operación, redes de abastecimiento y cadenas de mando a fin de desarticular su accionar de manera definitiva en un momento en que Sendero Luminoso sumaba fuerzas en el interior del país; el GEIN tuvo la misión de golpear a los mandos estratégicos que residían clandestinamente en la capital, zona que este grupo no controlaba territorialmente.

Las unidades de inteligencia requieren del apoyo político y financiero necesario para efectuar sus labores, en este caso, se puede evidenciar cómo los cambios de timón pueden afectar la eficiencia de sus acciones, así como los éxitos logrados pueden ser la mejor garantía para asegurar la supervivencia. El GEIN logró ser altamente efectivo en sus funciones, al grado que se le atribuye el éxito de haber capturado al máximo líder de Sendero en 1992 y acabado -militar y políticamente- con el grupo mediante golpes certeros. Esta unidad de inteligencia logró en poco más de dos años lo que otras unidades de investigación no habían podido en una década.

Se plantea el dilema de cómo usar la inteligencia para ser efectivos en controlar el fenómeno, sugiriendo que existe la disyuntiva de “capturar para investigar” e “investigar para capturar”, siendo que la segunda modalidad les generó mejores resultados. Hicieron uso de fuentes humanas y documentales, pero también de tecnología, aunque la mayoría del trabajo dependió de seguimiento y vigilancia de sujetos clave, lo cual permitió generar información verificada y de probada calidad para la toma de decisiones. Básicamente, se hizo uso de técnicas de investigación policial mezcladas con técnicas especializadas de grupos de inteligencia.

Uno de los factores del éxito fue una adecuada conducción de la unidad, así como el apoyo político –no sin dificultades– que les permitió libertad para desarrollar sus labores; sin embargo, también hubo rivalidades entre agencias de investigación y excesos de protagonismo por parte de algunos funcionarios públicos.

Operación Victoria es un documental imprescindible para su análisis y del cual se pueden extraer lecciones plausibles de retomar de cara a los nuevos retos que plantea la inseguridad pública y nacional.

Sinopsis a cargo de Augusto Rigoberto López Ramírez

Centro de Investigación Científica
Academia Nacional de Seguridad Pública

**TÍTULO ORIGINAL:**

“Das Leben der Anderen”;

AÑO: 2006; **DURACIÓN:**

137 minutos;

PAÍS: Alemania; **DIRECCIÓN****Y GUIÓN:** Florian Henckel von Donnersmarck;

CINE

PRODUCCIÓN EJECUTIVA:

Quirin Berg, Max Wiedemann;

DIRECTOR DE FOTOGRAFÍA:Hagen Bogdanski; **MÚSICA****ORIGINAL:** Gabriel Yared,

Stéphane Moucha;

GÉNERO: Drama.

La vida de los otros

La inteligencia es una disciplina científica que genera un conocimiento anticipado para orientar la toma de decisiones de los operadores políticos en general, así como las acciones de todos aquellos actores que intervienen en la confección de respuestas. Esta disciplina no puede ni debe reducirse al recurso de espionaje, que constituye una práctica histórica y clásica con la cual se ha movilizado la búsqueda de información; situación que ha permitido qué cursos de acción tomar en un momento dado. Esto último como resultado del conocimiento aproximado que se ha obtenido acerca de los adversarios y su contraposición con las posibilidades propias.

La inteligencia se ha desarrollado en distintos campos, dimensiones y ámbitos. Uno de ellos, quizá el más conocido, ha sido el de la política. Por las razones que fuesen, lo cierto es que los Estados y gobiernos han comprometido recursos humanos para estas tareas, generando en el proceso prácticas envolventes y amplias que han permitido la vigilancia y radiografía, por ejemplo, de los opositores al régimen. La categoría es sumamente diversa en su contenido cualitativo, pues encierra un grado de disidencia que concierne al nivel de tensión que algunos actores tengan contra el estado de cosas imperante y la voluntad para cambiarlo. De allí que la “Inteligencia Política” a secas deviene en todo un andamiaje de observación, registro y seguimiento de los opositores en una sociedad determinada. Estos pueden ser visibles y emplear los canales previstos por el régimen, o pueden ser menos visibles en sus distintas alternativas. Es decir, resisten el poder del Estado o son defenestrados y ubicados como potenciales enemigos del orden establecido. Esto es, por supuesto, un hecho subjetivo que se robustece en la medida que la dinámica de estímulos y respuestas de quienes se enfrentan se conduce por causas de alta conflictividad social o enfrentamiento político. Y más importante aún, se origina por el convencimiento real o perceptivo de las élites del poder, de que su autoridad está amenazada o podría estarlo.

El film "La Vida de los otros", del director Florian Henckel Von constituye una producción cinematográfica contemporánea que lleva implícito un ejercicio retrospectivo de la sociedad alemana. Por primera vez, se logra retratar la realidad sobre la absorbente atmósfera de la vida del ciudadano común en la ex República Democrática Alemana (RDA). Desarrolla una trama ubicada en la primera mitad de los años ochenta, auge de lo que algunos especialistas y políticos dieron en llamar la neo contención o segunda guerra fría, caracterizada por un ambiente político y diplomático tenso en toda Europa.

La decisión del mando estratégico norteamericano de desplegar una nueva generación de misiles nucleares en sus bases en Europa, sustituir los viejos *Minuteman* por los *Pershing II*, desató un ciclo de protestas públicas en occidente, que poco importaban para el ciudadano promedio, si ello había sido la respuesta a una medida similar implementada por los soviéticos en sus bases estratégicas de Europa Oriental. Sin embargo, el creciente nivel de conciencia política en estos movimientos, acerca de las consecuencias de estas espirales de armamentización, puso también en alerta a la clase política y dirigencias en los países del socialismo real. Situación que condujo a esfuerzos renovados de los aparatos de seguridad e inteligencia para prevenir disidencias y otras amenazas que pusiesen en riesgo los objetivos de la política oficial. Este es el contexto internacional y continental imperante del período que se presenta en el film; la *Stassi*, policía política del régimen alemán oriental es el actor principal de contención en el frente interno.

Sociedades cerradas como las de Europa oriental de aquella época, en cuyo telón de fondo estaban las crisis y vulnerabilidades crecientes de todo el bloque socialista, –sumado el estancamiento económico y la decadencia de la Unión Soviética para seguir sosteniendo nuevas iniciativas estratégicas y mantenerse en la competencia geopolítica y la lucha por el liderazgo global–, eran aspectos del conocimiento de las élites del poder en esos Estados, pero que esa situación se conociera en sus sociedades y ciudadanía constituyó un objetivo de seguridad vital para prevenir crisis y fisuras en el régimen.

En el contenido del film se identifican tres grupos de actores. Estos son, en su orden: Los burócratas del partido, los operadores del aparato de inteligencia y los ciudadanos comunes, estos últimos representados acá por intelectuales, un segmento de población muy vigilado por el régimen. Este énfasis resulta obvio, si se tiene en cuenta que el intelectual no comprometido deriva en crecientes grados de autonomía política; su acervo cultural y académico lo hacen menos susceptible a la propaganda y grandilocuencia oficial, y por lo tanto, aunque prevalezcan entornos adversos e incluso hostiles, se generan en él condiciones para el pensamiento propio y crítico.



Este es el caso de una pareja de intelectuales, ella actriz teatral y su cohorte escritor y ensayista (George Dreyman y Christa María Sieland, respectivamente). Ambos viven un aprisionamiento social por ser parte de la élite cultural, son observados y devienen en blanco de las operaciones encubiertas de inteligencia política por parte de la *Stassi*. Los objetivos son bastante indeterminados, se adentran desde saber los conflictos y desencuentros en la intimidad de pareja, hasta descubrir supuestas lealtades ocultas con filiaciones políticas distintas a la oficial. Los dos son exitosos en su ámbito profesional, sin dejar de considerar que esto forma parte del estándar del régimen para definir y presentar buenos ejemplos entre sus ciudadanos. El seguimiento es omnipresente, a la instalación clandestina de micrófonos en el lugar de habitación de ambos y la complicidad de los vecinos, la *Stassi* cuenta a cabalidad con grabaciones diarias de conversaciones, recurso que les permite levantar expedientes, una práctica muy difundida en la RDA de ese entonces. Este país de 16 millones de habitantes llegó a tener un archivo nacional, en el que prácticamente todos los ciudadanos habían sido espiados. Un recurso de control social, inherente a todo régimen que pretende persistir como sistema y prevenir el efecto nocivo de la turbulencia política.

Los ciudadanos transformados en víctimas no se sustraen de sus propias miserias personales, ante la imposibilidad de que la realidad cambie y la falta de concreción de la felicidad como realización y aspiración personal e interior, más allá de los recursos previstos de una sociedad cerrada e hiper vigilada, caen en un vacío existencial que deviene en cuadros depresivos. Se presenta la evasión, comportamiento que lleva a la actriz al suicidio prematuro (Christa María Sieland); consecuencia del peso irresoluble de su culpa por prestarse a la práctica corrupta de un burócrata del partido (representado en el Ministro del Buró Hempf), que no tiene escrúpulos para extorsionarla, incluso sexualmente. Convertida en caballo de Troya, para erigirse como la operaria en la línea primaria de observación y vigilancia, el remordimiento moral se vuelve un asunto imposible de manejar.

Por su parte los operarios del aparato de inteligencia (Gerd Wiesler), se presentan acá como tecnócratas fríos convencidos que sirven a una causa superior; asumen que su moral política está ampliamente justificada y que la misma les faculta para el recurso de la violencia; ejercido este contra todos aquellos que identifican como inadaptados. Se presentan varios aspectos que vale la pena retratar. En primer lugar el perfil del personal de inteligencia, este acude a una universidad que forma a sus cuadros en esta especialidad; algunos de sus operarios, como el protagonista en este caso, asumen sus responsabilidades más allá del umbral normal de exigencia

de sus jefes políticos. Estos se presentan ante los nuevos que están siendo formados, como inexpresivos, no se tolera ninguna inquietud por ingenua que parezca; y que podría volverse susceptible de cualquier investigación o apertura de expediente. Destaca el episodio donde el experimentado y veterano jefe de sección en la *Stassi* (Gerd Wiesler) imparte una clase a operarios en formación, y la postura, demasiado franca y autónoma de uno de los alumnos en torno al manejo de los prisioneros que han sido privados de sueño por muchas horas, despierta la sospecha del profesor por percibirse como incongruente con el carácter con el que se busca formar. Exagerado o no, lo cierto es que este burócrata de la inteligencia tiene sus propios hastíos, actúa en su vida personal como aquel tipo contemplativo del orden de cosas, de la cual él y otros se asumen como garantes. En el fondo pareciera mostrar que esa realidad maquillada se desmorona por sí sola, que consumir y monitorear diariamente la propaganda oficial y toda la parafernalia, lo ha robotizado y movilizado por los causes del cumplimiento del deber.

Este frío operario pareciera ser el prototipo de los hombres responsables de la seguridad del Estado, pero no lo es. A su vida gris y rutinaria, arrastra consigo represiones sexuales, que se vuelcan al uso de crecientes mecanismos sociales de prostitución, algo que en lo políticamente correcto del régimen sería inaceptable e improbable.

El seguimiento que este operario de la inteligencia política hace de la pareja de artistas, le desarrolla un vínculo de sensibilidad y afinidad hacia las víctimas en una lógica cercana y lejana. La primera porque sabe todo de ellos y la segunda porque contribuye a modelar los episodios de vida de las víctimas, situación que expresa una especie de mayordomía en una sociedad controlada y altamente dirigida. En la trama se produce un quiebre de cotidianidad en las tareas de vigilancia, mediando una extraña identificación con la víctima y las desgracias de su pareja; este frívolo operario permite, sin sobresaltos, la entrega por parte del escritor de un ensayo sobre el suicidio en la RDA. El trabajo llega a un medio de Alemania Occidental y sus impactos causan revuelo en los dirigentes del otro lado del muro. Se suceden acciones encaminadas a buscar a los responsables de tan notable fuga de información y por lo tanto negligencia en el aparatshiki gubernamental. Este experimentado agente de inteligencia no es, sin embargo, infalible a sus propios fallos, sobre todo si se los propició con cierta libertad y discrecionalidad. Las consecuencias son evidentes, el cuadro ejemplar, es degradado y recluso a actividades administrativas de menor orden; un castigo que rectifica la indisciplina de uno de sus miembros, a través de un recurso para su veto e invisibilización. Se le separa



de las funciones que dentro de la estructura proveían de gratificaciones y prestigio, se le sustrae del ámbito de la formación de otros agentes, porque su desacierto es visto como peligrosamente replicable y con potencial de plantearse como mal ejemplo.

Esta producción fílmica retrata poderosamente las dimensiones de la inteligencia política y los aparatos de seguridad en contextos de supervivencia de un régimen político en particular. El censo nacional, en cuanto plataforma base para el planeamiento de lo público, se convierte en objetivo de la vigilancia y el registro global de todos los ciudadanos. Identificando en el proceso a todos aquellos segmentos de potencial soporte y colaboracionismo con el régimen; y a la disidencia pacífica y radicalizada. Mediando en todo este esfuerzo general de radiografía del perfil colectivo de una población, los imperativos de mantenimiento de la paz social en el orden interno; y para ello acontecen las iniciativas del Estado para prevenir todas aquellas situaciones que lo hagan derivar en un frente, realidad paradójica que se dio en la segunda mitad de los años ochenta. Eso que se buscó prevenir a toda costa, estalló espontáneamente con un emergente ciclo de protestas públicas sumamente beligerantes que hizo tambalear, en su primera etapa, los simientos del régimen y lo derrumbó con posterioridad. No debe olvidarse que enardecidas multitudes de alemanes orientales, asaltaron finalmente la sede de la *Stassi*, una gran cantidad de archivos fueron destruidos, mientras que otros se conservan y pueden ser consultados, aún en la actualidad.

La experiencia de la ex RDA plantea un caso extremo de la práctica y concepción de la inteligencia política; esta es legítima como función del Estado, pero se trata de un ámbito poroso, con fronteras difusas que hacen que la línea entre el bien y el mal, de acuerdo a quien las establezca, vuelva complicado definir y justificar las acciones de respuesta y contención, contra todos aquellos que pueden pasar de la simple actividad conspirativa a verdaderos escenarios de sabotaje y terrorismo que todo Estado buscará enfrentar y revertir.

La información es poder, y si se trata de conocer las actitudes, objetivos e intereses de otros grupos sociales y políticos en una sociedad, su procesamiento es de primer orden para efectos de estimar la situación de la cohesión interna y el potencial de la unidad nacional.

Sinopsis elaborada por Juan Carlos Morales Peña
Editor jefe de la Revista "Policía y Seguridad Pública"



CINE



TÍTULO ORIGINAL: “Munich”;
AÑO: 2005; **DURACIÓN:**
164 minutos; **PAÍS:** Estados
Unidos; **DIRECCIÓN:** Steven
Spielberg; **GUIÓN:** Tony
Kushner y Eric Roth (Novela:
George Jonas); **PRODUCCIÓN**

EJECUTIVA: DreamWorks
SKG / Universal Pictures
/ Amblin Entertainment;
DIRECTOR DE FOTOGRAFÍA:
Janusz Kaminski; **MÚSICA**
ORIGINAL: John Williams;
GÉNERO: Drama.

Múnich

Este largometraje muestra los dramáticos sucesos de las olimpiadas en Múnich (Alemania occidental) durante el año de 1972. El secuestro y posterior asesinato de una decena de atletas israelíes a manos de un comando palestino denominado “*Septiembre Negro*”, evoca una fatídica fecha en que cientos de palestinos fueron masacrados en Jordania unos años antes. Desarrolla dos momentos importantes, sobre los que vale la pena reflexionar a la luz del estudio de la inteligencia. El primero de ellos, el fallido papel desempeñado por las autoridades alemanas en el manejo de la crisis de los rehenes. Y el segundo referido a toda la actividad posterior del servicio secreto israelí para rastrear y eliminar a los terroristas palestinos que formaron parte de este comando.

En el caso del primer momento, la crisis constituyó un recurso que no necesariamente produjo los resultados planeados a cada uno de los actores involucrados. “*Septiembre Negro*” logró solamente uno de sus tres objetivos planeados para esta operación. En primer lugar, pretendió el secuestro de toda la delegación deportiva israelita, con ello buscaba chantajear al gobierno de Tel Aviv. La idea inicial previó un escape con los rehenes hacia el territorio de un país árabe, algo que les proporcionaría una cómoda retaguardia y les disminuiría los impactos para lidiar con la logística de soporte para mantenimiento de rehenes y los miembros del comando. Esto no fue posible, los desaciertos y negligencia de las autoridades policiales del país anfitrión complicaron, por un lado el rescate y propició a su vez el fatal desenlace en los traslados de secuestradores y rehenes hacia helicópteros que se habían exigido, con saldo de nueve atletas y casi todos los terroristas muertos. Así, los esfuerzos internacionales para frustrar una huida fácil dio resultado pero a un elevado costo humano. En el manejo de crisis de rehenes, siempre, el énfasis está puesto en salvaguardar la vida



de las víctimas, rescatarlos garantizando su integridad y de ser posible eliminando en el proceso a los victimarios para efectos de neutralizar la amenaza en su totalidad.

En segundo lugar, el objetivo de mantener con vida a los atletas por parte del comando palestino, fue de rigor y clave para incrementar las probabilidades del chantaje. Esto no fue posible por distintas circunstancias que se presentaron. Un primer aspecto fue la resistencia de las víctimas a colaborar, así también la indisciplina de los mismos comandos; que cometiendo asesinatos en el acto (específicamente dos atletas ultimados en la villa olímpica), mostraron su incapacidad para ejercer un férreo mando y control sobre la situación y complicó el curso de la operación; y finalmente la confusión desatada por las decisiones de las autoridades alemanas para mediar en los traslados. El tercer objetivo definido en el propósito de generar terror y atraer la atención mediática internacional para divulgar las exigencias de los palestinos, en este caso referida a la liberación de 200 presos palestinos en cárceles israelíes, sí se cumplió desgraciadamente lo primero, no así lo último. Tras los sucesos, el gobierno alemán quedó en una delicada posición, fue incapaz de gestionar esta crisis con un saldo favorable; la muerte de israelíes en su territorio no hizo más que empañar sus esfuerzos por dejar atrás los estigmas de su pasado nazi.

Es necesario apuntar que este comando palestino, había llevado a cabo con anterioridad sus propias operaciones de información. Es obvio que habían examinado sobre el terreno las vulnerabilidades físicas de la villa olímpica y los fallos de seguridad que serían aprovechados. Se habían instalado con días de anticipación y planeado su ingreso a Alemania, sin levantar sospechas de las autoridades. Activaron una red básica de apoyo local, ello les proveyó la familiarización con la ciudad, estimar desplazamientos, conocer los transportes, proveerse de armas y alojamientos, entre otros aspectos. Todo ello, en su conjunto, fue parte de las tareas de inteligencia para organizar las acciones terroristas posteriores. Muchos detalles fueron preparados, incluso algunos que muchas veces se pasan por alto. Por ejemplo, los secuestradores siempre requieren de retratos actualizados de sus víctimas, conocer sus nombres y demás características; ello les permite desarrollar una retentiva anticipada para identificar al objetivo y hacerlo coincidir con el momento de oportunidad que se tiene previsto para ejecutar sus acciones de terror.

Por su parte, la comunidad de inteligencia israelí, tras el saldo de la crisis de rehenes en Múnich, organizó y planeó una respuesta, es decir, una operación prolongada en el tiempo, destinada a castigar a los responsables

de este nuevo atentado y a aquellos que los apoyaron. Este es el mayor y segundo gran contenido del film, la procuración de la justicia, por medio de acciones encubiertas y operaciones de inteligencia de los servicios secretos israelíes. El objetivo primordial “*aterrorizar a los terroristas*”, prácticamente ubicarlos y eliminarlos en cuanto a amenaza futura potencial. Para ello se volvió operativa una unidad de *kidones*, con alta experiencia y competencia para operar en el extranjero, su característica primordial, operar al margen de la actividad reconocida por el Mossad. La concepción que se monta tenía una prevención en caso de fallos, éstos no serían reconocidos por el gobierno israelí. Acá se hace una selección de algunos factores importantes que conciernen a la inteligencia estratégica y sus distintas dimensiones. El propósito es extraer lecciones de este ámbito tan especializado de la seguridad. Esta unidad llegó a estar conformada por cinco miembros, cada uno con funciones muy específicas, asignadas en función de sus competencias. Uno de ellos experto en explosivos, otro conductor de operaciones, uno más experto en falsificar documentos; el grupo sufrió sus primeras bajas en esta guerra clandestina y se vio conmovido en las motivaciones de sus propios miembros.

En primer lugar el film pone de relieve las altas competencias a nivel de inteligencia cultural con la que contaron los agentes israelíes. Esto se relaciona con una diversidad de experticias, desde el conocimiento de idiomas y lenguas extranjeras, pasando por la familiarización con la idiosincrasia y cultura árabe. Esto no es problema en esas latitudes, donde la gente suele hablar más de tres idiomas. En el caso particular israelí se trata de una nación conformada por varios núcleos de inmigrados, que traen consigo una enorme riqueza cultural que incluye el factor lingüístico. Esa realidad alimenta positivamente los altos perfiles que las agencias de seguridad y de inteligencia israelíes establecen para movilizar el reclutamiento y formación de sus cuadros. Conocer el árabe es tan vital para desarrollar tareas tan básicas como interpretar un documento incautado al enemigo, entender lo que se intercepta en una llamada telefónica e incluso saber la línea base de comunicación que formula un prisionero o informante. Además los agentes debieron operar en varios países de Europa, algo que les imponía al menos conocer inglés, francés u otro idioma. Es indudable que en las filas de los servicios secretos israelíes, se cuente con elementos humanos conocedores de la mayoría de lenguas extranjeras; por arraigo familiar y por adopción de los idiomas nativos de las naciones donde estuvieron afincados.

En segundo lugar, destaca el esfuerzo inicial por proveerse de información de fuentes primarias ubicadas sobre el terreno. Para ello se procede con



la infiltración de las comunidades palestinas de los territorios adyacentes; En estos empeños se activan redes de informantes y colaboradores, en los que median distintos incentivos para suministrar información. El objetivo es levantar el listado de los comandos participantes en Múnich, conocer los alias y nombres, las zonas donde suelen operar y contrastarlos con los expedientes de las agencias para efectos de actualizar registros; en este punto la familiarización con el record individual y su papel en la organización palestina son de primordial importancia. Subsecuentemente conlleva a la actualización de fotografías, tomando en cuenta que la apariencia física cambia por la edad, que artificialmente se pueden modificar rasgos del rostro o ser propiciados por los daños de su participación en alguna acción violenta. Esta etapa es crucial, cuando se conocen los pormenores del enemigo y adversario se está en mejores condiciones para su ubicación posterior. En todo este proceder se incluye el recurso de pago económico por la ficha base de cada sospechoso.

En tercer lugar, los agentes israelíes también buscan y obtienen información de otras fuentes en Europa, algunos que conocen muy bien los enlaces de estos grupos con otros servicios secretos del viejo continente, lo hacen habilitando mecanismos informales. Esto resulta de mucha utilidad porque les permitió ubicar lugares de residencia, observar rutinas diarias de los personajes palestinos que constituyeron objetivos de eliminación. La planificación de estas tareas de ubicación y ejecución de ajusticiamientos, requirieron de tiempo adicional de observación del individuo objetivo. El conocimiento de su rutina, previno de daños colaterales innecesarios, el diseño de coartadas, la selección de medios para desarrollar la acción y el planeo de la ruta de huida segura. Es así como se eliminaron a dirigentes palestinos intermedios en Roma, París, Chipre, Beirut y otros países, y se hizo seguimiento de sospechosos en otras ciudades como Atenas, Londres y Ginebra.

El cuarto aspecto concierne a los recursos de las acciones encubiertas. El mundo de la inteligencia y contrainteligencia no se caracteriza por ser ético, es realista, busca objetivos concretos y la obtención de resultados que contribuyan a la satisfacción de sus necesidades de información, entre otros asuntos que le son inherentes. Sin embargo, aunque muchas cosas y variantes se tengan previstas; ello no es garantía para que no se produzcan fallos. Un ejemplo de esto último lo constituyó el asesinato erróneo de un camarero marroquí frente a su esposa noruega embarazada, una coartada que el adversario aprovechó muy bien para confundir la búsqueda de las acciones de esta unidad secreta israelí, específicamente empleando la estratagema de hacer creer que se trataba del *Príncipe rojo*,

el líder de la trama de Múnich. Quien finalmente fue eliminado hacia 1979, precisamente utilizando la coartada del uso de mujeres, como principal vulnerabilidad de este personaje con perfil de conquistador compulsivo; se aprovechan también los descuidos en las rutinas de los adversarios, los fallos de su propia seguridad, el acomodamiento en las rutas de escape, entre otros asuntos. El conjunto de estos factores, minuciosamente monitoreado, permitió a los israelíes, tenderle una emboscada y eliminarlo definitivamente.

Siete años después de la trama de Múnich, las unidades secretas israelíes habían eliminado a todos los participantes del comando de *Septiembre Negro*, a excepción de un par que murieron por otras causas. El objetivo basado en sembrar el terror entre los terroristas se materializó en diversas dimensiones. Claro está, en la lógica de la violencia y la acción armada, se generan espirales ascendentes que conducen a respuestas y réplicas que vuelven caótico el ambiente, pues tras cada atentado, los palestinos respondían con operaciones contra blancos israelíes como las sedes diplomáticas. Los contendientes buscan con la obtención de información de sus enemigos, ser lo más contundente posible, complicar los planes del otro, prevenir y sabotear las acciones contra la propia organización. Proteger los objetivos blandos que son susceptibles de registrar daños por el uso del terrorismo. Desgastar las capacidades del otro, superarlo en ventajas por la posesión y procesamiento oportuno de mejor inteligencia; de ser posible, inhabilitar al otro para un largo plazo, es decir, provocar tal desorganización en éste, producto de los distintos golpes, que simplemente pierden la posibilidad de desplegar nuevas iniciativas, iniciando así y de acuerdo a Karl Deutch, el cansancio de uno de los contendientes y ello conduce al descenso del ciclo de violencia general.

Sinopsis elaborada por Juan Carlos Morales Peña
Editor jefe de la Revista "Policía y Seguridad Pública"



AUTORES



AUTHORS

■ Carlos Murillo Zamora

Costarricense. Máster en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Costa Rica (UNA) y Doctor en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad de Costa Rica (UCR). Actualmente realiza estudios posdoctorales en la Universidad Pablo de Olavide en Sevilla, España. Profesor/investigador de la UCR y de la UNA. Consultor internacional sobre temas de integración centroamericana. Es director del Doctorado en Gobierno y Políticas Públicas. Fue Cónsul de Costa Rica en Miami, Florida (1994-1998). Entre sus libros destacan: *Política Exterior, Hegemonía y Estados Pequeños. Los países centroamericanos y bálticos en la ONU* (Editorial Universidad de Guadalajara. 2012) y *Taiwán: Seguridad y defensa en un contexto complejo*. (Managua, CREI, 2006). Ha publicado numerosos artículos sobre temas internacionales en revistas especializadas, entre ellos: “Los Estudios Internacionales en Latinoamérica”. *Foreign Affairs Latinoamérica*. Vol. 16, Núm. 1. 2016; “Relaciones Internacionales: algunas consideraciones disciplinarias y teóricas”. *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*. México. Núm. 16, mayo-agosto de 2013; “Regiones, seguridad y Estados frágiles. El caso de Centroamérica”. *Security and Defense Studies Review*. Washington DC. Vol. 13. 2012; y “Algunas consideraciones sobre política exterior y de defensa. El caso de Costa Rica. 2012. *Revista Científica “General José María Córdoba”*. Bogotá.

■ Boris Saavedra

National Defense University Estados Unidos. General retirado de la Fuerza Área Venezolana donde prestó servicio en todas las posiciones operativas. Ha dedicado más de treinta años de su vida profesional a las actividades académicas, tanto en Venezuela como en los Estados Unidos de América, que van desde instructor de vuelo, profesor académico, Director de la Escuela Básica de las Fuerzas Armadas y Comandante de la Defensa Aérea de Venezuela. Recibió una Licenciatura en Ciencias y Artes Militares con especialización en Aeronáutica por la Academia de la Fuerza Aérea de Venezuela. Realizó todos los cursos y especializaciones previstas en el área operativa como piloto de combate. Es Graduado del Curso de Estudios Militares Superiores en l'École Supérieure de Guerre Interarmées de Francia (1983-1986) y del Curso Superior de Defensa Nacional del Instituto de Altos Estudios de la Defensa Nacional de Venezuela (1988-1989). Cuenta con un Doctorado en Paz y Seguridad Internacional del Instituto Universitario Gutiérrez Mellado de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (2014), así también una Maestría en Política Internacional y Práctica de la

Universidad George Washington en Estados Unidos de América (2003). Ha sido coautor en varios libros y artículos en revistas especializadas de España, Inglaterra, Colombia, Chile, Estados Unidos y Venezuela, sobre relaciones civiles militares en Latinoamérica, seguridad pública, privada, crimen transnacional, terrorismo, planificación estratégica y capacidades militares. En la Actualidad se desempeña como profesor en Asuntos de Seguridad y Defensa en la National Defense University en Washington D.C. desde 1998; anteriormente se desempeñó como Jefe Académico del Colegio Interamericano de Defensa (1996-1998). En Venezuela su último cargo fue de Director de la Secretaría del Ministerio de la Defensa Nacional (1995-1996).

■ **Mónica María Cerritos Ascencio**

Magíster en Políticas Públicas —con especialidad en Evaluación de Impacto de Políticas Públicas y Evaluación Social de Proyectos— por la Universidad de Chile, Diplomada en Public Policy por The University of Chicago – The Harris School of Public Policy y Licenciada en Economía por la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”. Con experiencia en investigación aplicada y asistencia técnica a instituciones públicas y plurinacionales. Dentro de las publicaciones de la autora están: Efectos de las Transferencias y los Subsidios sobre la Pobreza y la Distribución del Ingreso en El Salvador, y Transparencia Fiscal en El Salvador: Propuestas para fomentar una cultura de transparencia.

■ **Herard Von Santos**

Capitán ® de la Fuerza Armada de El Salvador; Licenciado en Ciencias Jurídicas; graduado del curso de Contrterrorismo y Coordinación Interinstitucional (Centro Hemisférico de Estudios de Defensa, Estados Unidos de América). Ha sido profesor de Historia Militar, Derecho Penal y Procesal Penal; ha sido asesor de la comisión de Defensa y de Seguridad Pública en la Asamblea Legislativa, y Agente Fiscal Auxiliar. Autor de varios libros y artículos sobre las guerras en Centroamérica.

■ Antonio Megías Bas

Licenciado en Derecho por la Universidad de Murcia. Máster en Investigación Avanzada y Especializada en Derecho por la Universidad de Murcia. Doctorando del Programa de Derecho de la Universidad de Murcia. Ha obtenido la Beca ILA (Intercambio con Latinoamérica) así como la Beca SICUE (Intercambio entre Universidades Españolas). Cuenta con estancias internacionales y publicaciones en congresos internacionales.

■ Lester Cabrera Toledo

Doctorando en Estudios Internacionales, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Ecuador). Se ha desempeñado como profesor en la Academia de Guerra del Ejército de Chile, y en el Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN) del Ecuador. Sus últimas publicaciones han sido “Chile-Perú: representaciones geopolíticas a lo largo de la relación bilateral”, en Geopolítica y Estrategia Suramericana, ESPE – Universidad de las Fuerzas Armadas, Ecuador (pp. 121-134); y Militares en tareas no militares: una tendencia con consecuencias multifacéticas en América del Sur, por la Fundación Friedrich Ebert (FES) - Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS). Autor del libro Percepción y Geopolítica en la relación Chile-Perú: desde el Acta de Ejecución hasta la demanda en La Haya.

■ Juan Carlos Morales Peña

Estudios superiores en Relaciones Internacionales, Magíster en Ciencia Política y Postgrado en Gestión Científica. Ha sido catedrático en la Escuela de Relaciones Internacionales (Universidad de El Salvador), en el Colegio de Altos Estudios Estratégicos (Ministerio de la Defensa Nacional) y en el Programa de Maestría en Ciencia Política (Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”). Investigador en materias de seguridad y defensa. Actualmente funge como coordinador principal del Centro de Investigación Científica de la ANSP y Editor jefe de la revista institucional “Policía y Seguridad Pública”.



CONVOCATORIA
Y NORMAS DE
PUBLICACIÓN

- * Convocatoria general
- * Normas de publicación
- * Declaratoria de originalidad

- * Call for submissions
- * Rules for Publishing
- * Declaration of Originality



CALL AND RULES FOR PUBLICATION



CONVOCATORIA DE MANUSCRITOS I SEMESTRE 2016

El grupo editor de la revista académica y científica "Policía y Seguridad Pública", una iniciativa del Centro de Investigación Científica de la Academia Nacional de Seguridad Pública (República de El Salvador); invita a especialistas y académicos nacionales e internacionales a participar con manuscritos y trabajos para su noveno número que será publicado en el primer semestre de 2016. Este noveno número desarrollará la temática "Control social y territorial", en el que se recojan aportes fundamentales para la comunidad de analistas y planificadores del área de la seguridad. Por ello son requeridos artículos científicos y estudios estratégicos originales e inéditos; sin publicaciones previas y portadores de nuevo conocimiento y propuesta que impacten en el quehacer de los decisores públicos de este sector.

Las propuestas deberán atender la línea estratégica de investigación referida a Diseño inteligente de políticas públicas de seguridad. Desarrollando una idea fuerza en la cual se atiendan enfoques sobre la gestión del territorio en materia de seguridad, los problemas que le son inherentes a sus procesos y su uso potencial para el control del delito y la violencia, ello mediante la regulación del comportamiento social y la presencia del Estado. Todo lo anterior como contribución a las comunidades de seguridad de El Salvador y la región Mesoamericana con el propósito de fortalecer la profesionalización policial, los esfuerzos de intervención en el territorio y la formulación de políticas públicas inherentes en el nivel más alto de la planeación estatal.

Los estudios deberán establecer aproximaciones a las siguientes temáticas estratégicas:

1. Sistemas de control social y territorial para controlar el delito y la violencia.
2. Historiografía del control social y territorial.
3. Recuperación de la presencia del Estado en entornos de alta criminalidad.
4. Mecanismos de control social y territorial de grupos delictivos.
5. Control del Estado en fronteras en disputa.
6. Policías municipales y posibilidades para controlar el delito.
7. Entorno territorial de los enfrentamientos armados entre policías y delincuentes.
8. Patrullaje policial en entornos adversos de control territorial.
9. El control del territorio por grupos de insurgencia política.
10. El control territorial del Estado en contextos de contrainsurgencia.
11. Ordenamiento de ciudades y su potencial para controlar el delito.

Los trabajos:

1. Deben enviarse a revista.seguridad@ansp.gob.sv atendiendo las normas de publicación establecidas por la revista, que serán remitidas a los interesados por correo electrónico o pueden consultarse en línea.
2. Se recibirán hasta el lunes 29 de febrero de 2016.
3. Serán publicados una vez existan dictámenes favorables de los pares evaluadores.
4. El español y el inglés son las lenguas en las que pueden ser remitidas las propuestas académicas. Otro idioma deberá consultarse con anticipación con el grupo editor.
5. Podrán ampliarse y proponerse otras temáticas estratégicas, siempre y cuando no riñan con los programas de investigación vigentes y sean autorizados por el grupo editor.

Juan Carlos Morales Peña
Editor Jefe
juan.morales@ansp.gob.sv

Augusto López Ramírez
Editor Asistente
augusto.lopez@ansp.gob.sv



**CALL OF SUBMISSIONS
I SEMESTER 2016**

The Editor's Group at the academic and scientific Journal "Police and Public Security", which is an initiative of the Centre for Scientific Research of the National Public Security Academy (Republic of El Salvador); asks national and international experts and scholars to participate with their manuscripts and works for their ninth issue to be published during the first semester of 2016. The ninth issue of the Journal will develop the subject of "Social and territorial control", meant to include key contributions for the community from analysts and planners within the field of security. In this regard, we are looking for original and unpublished scientific and strategic articles; that will help provide new knowledge and proposals that will have an impact upon the decision makers within this sector.

Each of the proposals should answer to the strategic line of investigation concerning the Intelligent Design of Public Security Policies. Developing a core idea in which approaches to land security management have been considered, including the problems inherent to its processes and potential use for the control of crime and violence, this by regulating social behavior and State presence. All of the above, as a contribution to the security communities in El Salvador and the Mesoamerican region in the spirit of strengthening police professionalism, intervention efforts in the territory and the creation of public policies inherent to the highest level of State planning.

Studies should discuss the following strategic subject matters:

1. State Systems for social and territorial control.
2. Historiography of social and territorial control.
3. Recovery of the State's presence in high-crime areas.
4. Social and territorial control of criminal groups.
5. State Control in disputed borders.
6. Municipal Police and possibilities to control crime.
7. Territorial characteristics where armed clashes between police and criminals occur.
8. Police patrols in dangerous areas.
9. Territory control by political insurgency groups.
10. State territorial control in the context of counterinsurgency.
11. Ordering of cities and their potential to control crime.

All work:

1. Should be sent to revista.seguridad@ansp.gob.sv based on the publishing guidelines set by the journal, and which will be forwarded to all interested parties via email or may be consulted online.
2. Deadline to receive material is Monday, February 29, 2016.
3. Works will be published once there are favorable rulings from the evaluating peers.
4. All academic proposals may be sent in both English and Spanish. Any other language should be previously consulted with the Editor's Group.
5. Other strategic subject matter may be suggested or expanded, as long as they don't contradict current research programs and they are properly authorized by the Editor's Group.

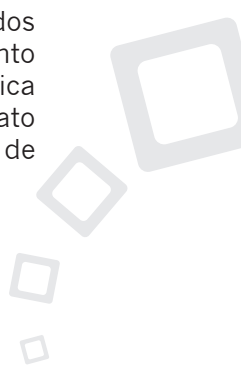
Juan Carlos Morales Peña
Editor in Chief
juan.morales@ansp.gob.sv

Augusto López Ramírez
Assistant Editor
augusto.lopez@ansp.gob.sv



NORMAS DE PUBLICACIÓN

- A. La revista “Policía y Seguridad Pública”,** publica trabajos académicos y científicos, así como estudios estratégicos, todos ellos originales e inéditos, y que no hayan sido postulados simultáneamente a otra publicación. Esto último debe certificarlo el o los autores en una declaratoria de originalidad. Asimismo se aceptan reseñas de libros, sinopsis bibliográficas y fílmicas, documentación oficial, documentos institucionales y ensayos historiográficos relacionados al eje temático de cada publicación.
- B. Objetivo de la publicación,** en el objetivo general y específicos se recogen el fomento de la cultura de investigación, el aporte científico de calidad, la formulación de políticas públicas, las propuestas avanzadas, la innovación y el valor agregado; todos conducentes al fortalecimiento institucional, el proceso educativo y la gestión pública de la seguridad.
- C. Supervisión de trabajos académicos,** al respecto identifica dos estados de los trabajos y que tienen tratamientos específicos:
1. Las propuestas de artículos, es decir aquellos por realizar; deberán atender los programas de investigación en vigor y el concepto de convocatoria que se haya definido para cada número de la revista institucional. Estos incluirán un resumen de 150 palabras, palabras clave y un esbozo general de contenidos por desarrollar no superior a 900 palabras y que serán sometidos a la consideración del grupo editor del Centro de Investigación Científica. Debiendo observar los formatos protocolarios autorizados.
 2. Todos los trabajos académicos o estudios finalizados, serán sometidos a un sistema de arbitraje sustentado en pares evaluadores. Un proceso confidencial, cuyos dictámenes y resultados no podrán ser dados a conocer, en fiel cumplimiento a la política ética de esta publicación; siendo los mismos trasladados única y estrictamente al autor o autores involucrados para el debido cumplimiento de rutas de mejora. Por su parte los evaluadores no podrán conocer la identidad del autor, cuyo trabajo o estudio sea objeto de revisión.
 3. Las fases del proceso anterior incluirán: recepción de artículos o estudios candidatos a publicación; remisión de documentos a pares evaluadores atendiendo criterio de especialidad y los atestados implicados en el arbitraje (carta oficial de invitación, documento a evaluar, F-1 formato para identificación de información científica relevante, F-3 formato de redacción de dictamen y F-6 formato de manejo de borrador electrónico); recepción y consolidado de



dictámenes por el grupo editorial; traslado de observaciones y rutas de mejora a los autores; recepción de documentos mejorados; verificación de cumplimiento de resultados de dictamen por el grupo editor. Sí lo anterior es observado, el documento en cuestión, pasa a corrección de estilo y edición, así como traducción al idioma inglés.

4. Según consta en la Declaratoria de Arbitraje, únicamente los informes estratégicos e institucionales estarán exentos del proceso en cuestión; por constituir literatura gris de consumo de públicos específicos de la burocracia gubernamental, y que se recogerán para conocimiento de nuestros lectores en las secciones de “Leyes y Documentos Oficiales” y “Documentos Institucionales” ambas de la revista “Policía y Seguridad Pública”.
5. No podrán ser publicados aquellos trabajos académicos o estudios, cuya evaluación negativa coincida en la mitad más uno de los evaluadores según fórmula de revisión adoptada. Así como también aquellos que habiendo superado la fase de evaluación y que gozando de resultados favorables derivados de los respectivos dictámenes no hayan cumplido con las rutas de mejora, las cuales se establece que son obligatorias.
6. Cada artículo se someterá al arbitraje de dos o más expertos, en caso de dictámenes contrarios se recurrirá a un tercer o quinto evaluador según la fórmula adoptada para cada caso y con el legítimo propósito de habilitar un estado de salida mucho mejor criteriado.

D. Cobertura temática, “Policía y Seguridad Pública” admite investigaciones centradas en la problemática policial y de seguridad en el más amplio sentido del concepto. Con atención a las líneas estratégicas de trabajo que conciernen a prevención de crisis y conflictos sociales; estudios sobre el futuro y gestión de entornos complejos de seguridad; innovación educativa policial; diseño inteligente de políticas públicas de seguridad; recursos humanos policiales y estudios historiográficos sobre crimen y violencia. Los cuales tienen un desarrollo específico mediante programas de investigación que proveen de marco a las convocatorias para cada número.

E. “Policía y Seguridad Pública” está dirigida a funcionarios públicos en general, específicamente personeros de la comunidad de seguridad, defensa y relaciones exteriores. Así también a la comunidad diplomática acreditada en el país con énfasis en analistas, asesores y planificadores, investigadores del área de seguridad, académicos de los distintos campos disciplinarios, líderes políticos y empresariales.



F. Sobre la periodicidad, “Policía y Seguridad Pública” es una revista de carácter semestral, dos publicaciones por año.

G. Lineamientos editoriales

1. Los trabajos deberán estar escritos en idioma castellano.
2. Los trabajos y propuestas deberán ser remitidos a la dirección electrónica: revista.seguridad@ansp.gob.sv con atención al Coordinador Principal del Centro de Investigación Científica de la Academia Nacional de Seguridad Pública.
3. Los escritos enviados por los colaboradores deberán poseer un carácter reciente, original e inédito. De esto último mediará una carta firmada por el autor, se trata de la declaratoria de originalidad que deberá adjuntarse en el envío.
4. El editor no será responsable por el daño o pérdida de lo enviado.
5. Queda entendido que por el sólo hecho de enviar sus trabajos al Centro de Investigación Científica de la ANSP, los autores de los mismos autorizan a la institución la publicación, reproducción y divulgación; lo anterior para fines académicos y sin ánimo de lucro.
6. Deben los autores asimismo remitir su hoja de vida completa, en donde consten dirección física y electrónica, teléfonos u otros datos pertinentes para contactos.
7. El Centro de Investigación Científica y el Consejo Científico Editorial de la revista institucional “Policía y Seguridad pública” no se harán responsables por las opiniones expresadas por los autores en los trabajos publicados.
8. Los trabajos que se remitan tendrán una extensión mínima de 20 páginas y 40 máxima. Superiores al margen señalado, podrá ser factible con el visto bueno y autorización del grupo editor; siempre y cuando la extensión no comprometa el número de páginas de la revista.
9. El formato implicará tamaño carta e interlineado espacio sencillo; márgenes superior e inferior: 2,5; márgenes izquierdo y derecho: 3,00. Tipografía: Arial; cuerpo: 12.
10. Para los títulos internos se empleará la numeración decimal (1, 1.1...) es aconsejable que no haya más de dos niveles de títulos internos.
11. Se ruega no utilizar la numeración automática de títulos ni apartados,



porque los programas de diagramación o maquetación no los reconocen.

12. El texto puede contener cuadros, pero los gráficos, diagramas y figuras se presentarán en archivos separados (de imagen o de planilla electrónica/Excel). En el texto se indicará dónde deben insertarse.
13. Las citas o transcripciones de textos ajenos al autor se escribirán entre comillas y en letra redonda (normal), excepto alguna parte que el autor quiera destacar o que figure en cursiva en el original. Si tienen más de tres líneas, es conveniente ponerlas en párrafo aparte.
14. Las referencias bibliográficas se incluirán en notas al final y se hará referencia a las mismas en el cuerpo del texto a través del sistema de citación APA. Sugiriéndose la consulta del “Manual de publicaciones de la American Psychological Association” (APA), correspondiente a la sexta edición revisada u otras guías apoyadas en esta fuente y disponibles en línea.
15. Según se establece en la normativa APA, cuando una cita textual exceda las cuarenta palabras deberá separarse del contenido principal, sangrarse y destacarse en cursiva, entrecomillado y tamaño (9).
16. Pueden incluirse notas y comentarios al pie de la página, sin menoscabo del espacio para contenido principal; se desaconseja la fórmula autores varios, porque no ayuda a localizar la obra, que es el propósito de las referencias bibliográficas.
17. Todas las páginas deberán ser numeradas en forma consecutiva.
18. La página 1 deberá contener la siguiente información:
19. Título del artículo.
20. Nombre del autor.
21. Institución a la que pertenece.
22. Resumen de no más de 150 palabras (espacio interlineado simple, tipografía Arial, cuerpo 10).
23. Palabras clave (3 a 8).
24. El autor deberá entregar un resumen de su hoja de vida de no más de 10 líneas que incluya: formación académica principal, filiaciones institucionales relevantes y esfuerzos de publicación e investigación más significativos.

25. Dirección electrónica que estime pertinente y para efectos de contacto.
26. Un micro extracto de entre 20 a 25 palabras que constituya la síntesis cualitativa general del escrito y para los efectos de su referencia en la tabla de contenidos.
27. Los textos deberán ser entregados en formato del programa Word (.doc).
28. Los cuadros deben elaborarse y entregarse en formato del programa de Excel.
29. Las fotos o figuras escaneadas deberán tener una resolución mínima de 300 dpi.
30. Todas las figuras, los diagramas y las fotos deberán entregarse digitalizados en formato JPG o Photoshop (PSD). Otros formatos o los hechos a mano, no se considerarán. Pero podrán ser tomados en cuenta en el futuro previsible y en la medida las herramientas de software especializado disponible lo vaya permitiendo.

RULES FOR PUBLISHING

- A. The Journal “Police and Public Security”** publishes academic and scientific papers, as well as strategic studies, all of them original and unpublished, and have not been simultaneously submitted to any other publication. The author(s) must certify this in a written declaration of originality. Additionally, it includes book reviews, biographical and film synopses, official documents, institutional papers and historiographical essays on the theme of each issue.
- B. The Objective of the Publication** Its overall and specific objectives include the promotion of a culture of research, high quality scientific contributions, public policy drafting, frontline proposals, innovation and added value; all conducive to strengthening the institution, the educational process and public management of security.
- C. Supervision of Academic Work.** In this regard, submissions of two types are identified, each with its methodology:
1. Proposed Articles, that is, those that have yet to be prepared, must follow current investigation programs, and the concept that has been defined for each issue of the institutional journal. These will include a 150-word abstract, list of key words, and a 900-word general outline of the content in preparation, which will be submitted to the editorial group at the Scientific Investigation Center for consideration and subsequent rejection or approval. It must conform to the authorized protocol formats, and those that may be requested.
 2. All academic papers or final studies shall be submitted to a system of assessment based on peer reviewers. This is a confidential process, whose resolutions and results will not be revealed, under strict compliance with the publication’s ethics policy; these will be shared solely and strictly with the author or authors involved for compliance with ways of improvement. For their part the reviewers will be unaware of the identity of the author whose work is the object of review.
 3. The phases of the aforementioned process include: receiving articles or studies that are candidates for publication, forwarding the documents to peer reviewers according to criteria of specialty and documents required in evaluation (official invitation letter, document to be evaluated, F-1 form to identify the relevant scientific information, F-3 form to prepare the resolution, and F-6 form to manage the electronic draft); the editorial group receives and consolidates the conclusions, the improvements are relayed to the authors, improved documents are received, followed by verification



of compliance with the results of the resolution of the editorial group. If the aforementioned has been observed, the document passes to style correction and editing, and is subsequently translated into English.

4. As set out in the Statement of Evaluation, only strategic documents and institutional reports are exempt from the process being discussed, as they are grey literature for use by specific readership in governmental circles, and it will be collected for the knowledge of our readers in the sections “Laws and Official Documents” and “Institutional Documents” both in the journal “Police and Public Security.”
5. Academic works or research papers will not be published when a negative evaluation coincides by half the panel of reviewers plus one according to the adopted revision formula. Neither will those papers which, having passed the evaluation phase and enjoying favorable results derived from the respective resolutions, do not comply with the improvements that are established as mandatory in nature.
6. Each article will be subjected to the evaluation of two or more experts, in the case of opposing resolutions, a third or fifth evaluator will be used according to the formula adopted for each case, and with legitimate purpose to provide a resolution based on the best criteria.

D. Thematic Coverage. “Police and Public Security” accepts investigations focused on police and security issues in the broadest sense of the concept. It directs its attention to the strategic work that deals with: crisis prevention and social conflicts; studies regarding the future and management of complex security environments, innovation in police education, intelligent design of public policy; police human resources and historiographical research concerning crime and violence. All of which are implemented specifically through research programs that provide the framework for the submissions for each issue.

E. Target audiences for Police and Public Security: public officials in general, specifically representatives of the community of security, defense and foreign affairs. Well as the diplomatic community accredited in this country with emphasis analysts, consultants and planners, researchers in the area of security, scholars of different disciplinary fields, politicians and business leaders.

F. Regarding frequency. “Police and Public Security” is published twice a year.



G. Editorial guidelines

1. Papers must be submitted in Spanish.
2. Papers and proposals are to be sent to the following e-mail: revista_seguridad@ansp.gob.sv to the Main Coordinator of the Scientific Investigation Center at the National Academy of Public Security.
3. The papers submitted by collaborators must be recent, original and unpublished. This will require a letter signed by the author, a declaration of originality that must be attached to the submitted material.
4. The editor shall not be responsible for damages or loss of material sent.
5. It is understood that the mere act of presenting a submission to the ANSP's Scientific Investigation Center confers the institution authorization to publish, reproduce or publicize it; the former is to be understood as being for academic purposes, not for profit.
6. The authors must likewise submit their completed resume, with a mail address, and e-mail, telephones and other pertinent contact data.
7. The Scientific Investigation Center and the Scientific Editorial Council for the institutional journal "Police and Public Security" will not be responsible for the opinions expressed by the authors in the published work.
8. Submission length should be no less than 20 nor exceed 40 pages. Longer papers may be accepted prior approval and authorization of the editorial group, as long as the extension does not compromise the number of pages of the journal.
9. The paper format will be letter-size and single spaced; top and bottom margins: 2.5; and left and right margins: 3.00. Font: Arial, Font Size: 12.
10. Inner titles will use decimal numbering (1, 1.1...). It is advisable that there be no more than two internal title levels.
11. You are requested not to use automatic numbering of titles and sections, because the programs for diagramming and layout do not recognize them.
12. The text may contain tables, but the graphics, diagrams and figures will be presented in separate files (as an image or Excel/spreadsheet template). The text will contain indicators for their placement.

13. Quotes or transcriptions of texts not written by the author will be in quotes and straight letters (Regular), except any part the author wishes to highlight or when the original is in cursive. If it consists of more than three lines, it is convenient to put them in a separate paragraph.
14. Bibliographic references will be included in the endnotes, and reference will be made to them in the body of the text using the APA citation system. The recommended source is the APA Formatting and Style Guide (APA), in its sixth edition, or other guides that are based on this source and are available on line.
15. As established in the APA standards, when a textual citation exceeds forty words, it must be separated from the principal content, be indented and in Italics, quotation marks and font (9).
16. Footnotes and comments may be included, without compromising the space for the main content; the use of the multiple-author form is discouraged due to difficulty in locating the work, which is the purpose of bibliographic references.
17. All pages are to be consecutively numbered.
18. Page 1 must contain the following information:
 19. Title of the article.
 20. Name of the author.
 21. Institution to which they belong.
 22. Summary not to exceed 150 words (single space, Arial font, size 10).
 23. Key words (3 to 8).
 24. The author must present a biographical paragraph not to exceed 10 lines, including: principal academic training, relevant institutional affiliations, and most significant research and publishing efforts.
 25. E-mail as pertinent, and to facilitate contact.
 26. A 20–25 word micro extract, that is to be a qualitative synthesis of the paper, and for use in referencing it in the table of contents.
 27. The texts must be submitted in Word software.
 28. The tables must be prepared and submitted in Excel software.

29. Pictures or scanned images must have a minimum resolution of 300 dpi.
30. All of the figures, diagrams and pictures must be submitted in digital form, as JPG or PSD (Photoshop) files. Other formats, including hand-made, shall not be considered. However, they may be taken into account in the foreseeable future as specialized software permits.



DECLARATORIA DE ORIGINALIDAD

El presente instrumento es de carácter obligatorio y tiene como propósito certificar como inédita y original la propuesta académica o elaboración intelectual del o los autores. Así también dejar claro la conformidad en torno a las autorizaciones debidas correspondientes a los actos de publicación.

Título del documento:

Por medio de esta declaratoria certifico que el artículo/documento que estoy presentando como candidato a publicación en la revista académica y científica "Policía y Seguridad Pública", del Centro de Investigación Científica de la Academia Nacional de Seguridad Pública; es de mi autoría intelectual.

Doy mi consentimiento para que el artículo propuesto sea sometido al arbitraje normado por el grupo editor, así también acepto que la ruta de mejora que derive de los dictámenes de los pares evaluadores es de obligatorio cumplimiento y requisito indispensable para hacerlo viable como publicación.

Por lo tanto, doy fe que las fuentes utilizadas en el mismo cuentan con su respectivo crédito, que se apegan a las normas de publicación exigidas por la revista "Policía y Seguridad Pública"; así también que el documento en cuestión no ha sido propuesto simultáneamente a otra editorial científica y que además no tiene publicaciones previas.

Ratifico que en caso de tratarse de una versión mejorada o ampliada de un original previamente publicado; me comprometo a remitirlas juntas para los menesteres de análisis y revisión que el grupo editor estime pertinentes.

Esta declaratoria incluye la certeza que todos los contenidos del documento, quedan libres para ser expuestos ante cualquier reclamación o controversia relacionada a derechos de propiedad intelectual, exonerando incluso de toda responsabilidad al Centro de Investigación Científica de la Academia Nacional de Seguridad Pública.

De ser aprobado el documento:

_____ para los menesteres de publicación y divulgación, como autor o autores propietarios, expresamos nuestra conformidad de autorizar indefinidamente a la Academia Nacional de Seguridad Pública para que sea editado, reproducido, traducido, distribuido, exhibido y divulgado en el ámbito nacional e internacional por medios electrónicos, CD rom, impresos u otros medios conocidos.

Acepto finalmente el beneficio de recibir un (1) ejemplar del número de la revista en donde se incluya mi documento; así también que en caso de ser varios participantes, aplicará la misma cantidad para el investigador principal y un (1) ejemplar para cada coautor.

Firmo a continuación esta declaratoria, como constancia de aceptación de todo lo anteriormente dispuesto, a los __ días del mes de _____ del año ____, en la ciudad de _____, en (país) _____.

(f): _____

Nombre completo

Número de identificación

Nota: Este documento deberá ser remitido en forma escaneada junto al artículo propuesto a la siguiente dirección: revista.seguridad@ansp.gob.sv, a la cual se puede solicitar también el archivo en forma virtual para su llenado.



DECLARATION OF ORIGINALITY

This instrument is mandatory and its purpose is to certify the academic or intellectual work of author(s) is unpublished and original. It also clarifies that this is in accord with the corresponding authorizations required for publication.

Document Title:

By means of this declaration, I certify that I am the author of the article/document I am submitting for possible publication in the academic and scientific journal "Police and Public Safety" by the Scientific Investigation Center at the National Academy for Public Security.

I consent that my article be submitted to review by an editorial group, and I likewise accept that the improvements derived from the opinions of the pair of evaluators are mandatory and an indispensable prerequisite for it to be viable for publication.

Therefore, I attest that the sources utilized in the document are duly cited, they adhere to the norms for publication required by the journal "Police and Public Security," and the aforementioned document has not been simultaneously proposed in another scientific publisher, and that there are no prior editions in print, neither is it an improved or expanded version of an original.

I confirm that in case of an improved or expanded version of a previously published original, I commit to submitting them jointly for analysis and revision by the editorial group.

This declaration also bears assurance that all content in the document is free to be rendered to a process of claim or dispute regarding intellectual property rights, exempting the Scientific Investigation Center of the National Academy for Public Safety of any responsibility in this regard.

If approved, the document:

in the interest of its publication and dissemination, as author(s), proprietor(s) expressly indefinitely authorize the National Academy of Public Security its editing, reproduction, translation, distribution, exhibition and dissemination at the national and international level, by electronic means, CD rom, in print, or other known media.

Finally, I (we) accept the benefit of receiving one (1) copy of the journal that includes my document; likewise, in case there are several participants, the same number will apply for the lead researcher and one (1) copy for every coauthor.

I affix my signature to this declaration, as evidence of acceptance of everything heretofore exposed, on the __ day of the month of _____ of the year ____, in the city of _____, in (country) _____.

(Signature): _____

Full Name

Identification number

Note: A scan of this document is to be sent along with the article being submitted to the following e-mail address: revista.seguridad@ansp.gob.sv, and at the same address a digital file can be requested for completion.

Escríbanos a Centro de Investigación Científica (CINC-ANSP)
Revista académica y científica “Policía y Seguridad Pública”

Dirección: Avenida Melvin Jones, frente a Parque San Martín,
Santa Tecla, La Libertad, El Salvador, Centro América
(503) 2565-6667
revista.seguridad@ansp.gob.sv

Deberán incluir nombre, dirección y teléfono del remitente.
Por razones de claridad y espacio, las cartas pueden ser editadas o resumidas por la redacción de la revista.

Significado del logo CINC:



1. Las letras “C” presentes en la efigie del Centro de Investigación Científica, tienen la forma de una rueda de engranaje de medio perfil. Simboliza la búsqueda de soluciones pioneras y en todo su rigor la materialización de ideas de avanzada provistas de una lógica progresista. Posee un color gris degradado que destaca del fondo azul de la portada de la revista.
2. El punto de la “i” tiene la estructura de un farol antiguo de donde irradian destellos y luminosidad. Representa el imperativo de verdad para la creación, como recurso indispensable de las ideas en su rol de esclarecimiento en los entornos de confusión y mediocridad.
3. El cuerpo de la letra “i” y la “n” tamizados con un fondo de la bandera salvadoreña, introduce el componente de patria como destinataria de todos los esfuerzos en materia de conocimiento científico y como reservorio fundamental del cuerpo social y su referente nacional.

Suscripciones
Para suscribirse a Revista “Policía y Seguridad Pública”
favor dirigirse a:

Academia Nacional de Seguridad Pública - Centro de Investigación Científica
Avenida Melvin Jones, Frente a Parque San Martín, Santa Tecla, La Libertad
El Salvador, América Central

revista.seguridad@ansp.gob.sv

Tel.: (503) 2565-6667.

Nombre: _____

Dirección: _____

Municipio: _____ Departamento: _____

País: _____ C.P.: _____

E-mail: _____

Nacionales: \$5.00

Internacionales:

Centro América y El Caribe: \$ 15.00

Norteamérica: \$ 25.00

Suramérica: \$ 15.00

Europa: € 20.00



Impreso en
Talleres Gráficos UCA,
en febrero del 2016
San Salvador, El Salvador, C. A



Academia Nacional de Seguridad Pública

Ave. Melvin Jones, frente a Parque San Martín
Santa Tecla, La Libertad, República de El Salvador.

