



URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad

ISSN: 1390-3691

ISSN: 1390-4299

revistaurvio@flacso.edu.ec

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

Ecuador

Castillo-Arias, Jaime

Apreciación de la cultura de inteligencia para apoyar estrategias de geoseguridad  
URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad, núm. 34, 2022, pp. 52-67  
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales  
Quito, Ecuador

DOI: <https://doi.org/doi.org/10.17141/urvio.34.2022.5415>

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=552673068004>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica Redalyc

Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal  
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso  
abierto



Tema Central

# Apreciación de la cultura de inteligencia para apoyar estrategias de geoseguridad

## *Appreciation of intelligence culture to support geosecurity strategies*

Jaime Castillo-Arias<sup>1</sup>

Recibido: 28 de marzo de 2022

Aceptado: 2 de junio de 2022

Publicado: 30 de septiembre de 2022

### Resumen

En el presente artículo no solo se describe la cultura de inteligencia como la forma de proporcionar información adecuada para la toma de decisiones de un Estado, sino que se expone cómo debe ser considerada en los procesos para generar acciones que permitan mejorar las condiciones de seguridad. Con la finalidad de operacionalizar estos conceptos, se emplea el método descriptivo para evidenciar la importancia de la inteligencia en la conducción política y la formulación de estrategias que permitan disponer de un adecuado nivel de seguridad. Con esta visión, se pretende reflexionar sobre la necesidad de un alcance de seguridad global, pero sin dejar de lado la inteligencia vinculada al interés estatal. Como ejemplo, se considera el problema del narcotráfico en dos países de la región andina: Colombia y Perú. Se destaca la importancia de una cultura de inteligencia que considere conceptualmente la orientación política, pero que oriente su accionar a apoyar estrategias que generen un adecuado escenario de seguridad a escala estatal y global.

**Palabras clave:** cultura; estrategia militar; inteligencia; política gubernamental; seguridad internacional

### Abstract

This article not only describes the culture of intelligence as the way to provide adequate information for decision-making in a State but also analyzes how it should be considered in the processes to generate actions to improve security conditions. In order to operationalize these concepts, the descriptive method was used, to reflect on the importance of intelligence for political leadership and for the formulation of strategies that propitiate an adequate level of security. Within this vision, it is intended to reflect on the need for a global security scope, but without neglecting the intelligence associated with State interest. As an example of the aforementioned, the problem of drug trafficking in two countries of the Andean region, Colombia and Peru, is considered. The importance of an intelligence culture that conceptually considers political orientation but fundamentally guides its actions to support strategies that generate an adequate security scenario at the state and global level is highlighted.

**Keywords:** culture; government policy; intelligence; international security; military strategy

<sup>1</sup> Escuela Internacional de Doctorado de la UNED, Seguridad Internacional (IUGM), España, jcastillo526@alumno.uned.es,  [orcid.org/0000-0001-8085-7781](https://orcid.org/0000-0001-8085-7781)

## Introducción, metodología y soporte teórico para el análisis

Los conflictos propios de la naturaleza humana han sido objeto de estudio en todas las sociedades. En esta etapa de la posmodernidad, destacan las acciones de confrontación con características especiales, las cuales resaltan el nivel de conocimiento, al igual que el proceso de obtención de información. Esto permite obtener inteligencia, idealmente para la toma de decisiones acorde a los intereses políticos de un Estado e incluso de los intereses coyunturales de una administración de Gobierno.

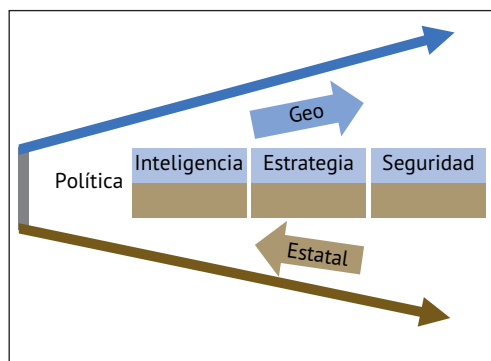
En este artículo se utiliza el término “inteligencia” como concepto integral de conocimiento e información, que responde a intereses globales. Se realiza una descripción genérica de los aspectos relacionados con la actividad de inteligencia y con la correspondiente cultura que se forja, considerando como base el entorno político en el cual se emplea la inteligencia. Todo esto con la finalidad de describir la importancia de la actividad para el desarrollo de estrategias de Estado que permitan mejorar las condiciones de seguridad en todos los ámbitos. En ese contexto, se plantea la importancia de entender la cultura que predomina en la inteligencia de un Estado y se presenta un modelo que permite visualizar cómo la política orienta la estrategia para alcanzar la seguridad, o visibilizar cómo la seguridad se ve afectada por estrategias formuladas con fines políticos no estatales, que repercutan de forma negativa en el Estado y en su entorno, con proyección a la seguridad global.

Cabe mencionar que el estudio de la inteligencia, al igual que el de la estrategia de Estado, a pesar de haber generado interés en el ámbito académico, no ha sido constante.

En su mayoría, se ha limitado a formulaciones contradictorias, con limitada sistematización doctrinaria, sobre todo en la región latinoamericana. Ello se evidencia en los productos que se difunden, al igual que en el aporte para la elaboración y ejecución de las políticas y las estrategias de seguridad por parte del Estado.

La importancia de la relación mencionada se puede observar en la figura 1. Aunque es cierto que ha posibilitado la formulación de políticas estatales y existe suficiente conocimiento en la sociedad civil, la academia debe integrarse para establecer estrategias y para explicar cómo la inteligencia es utilizada por intereses supranacionales. Los Estados no pueden desconocer esa información si quieren estar en condiciones de cuestionar, actuar, aprovechar o colaborar en lo que corresponda, en un escenario de acciones con afectación a la seguridad global (geo).

Figura 1. Relación entre la inteligencia, la estrategia y la seguridad



Fuente: elaboración propia.

El concepto de inteligencia muestra la importancia de disponer de un marco político para la acción de los Estados y para su relación básica con esta. También permite formular una estrategia para alcanzar el nivel de seguridad esperado, tanto a escala estatal como en el



ámbito internacional. El tema de análisis es amplio, por lo que, a manera de ejemplo, se utilizará el problema del narcotráfico en la región andina.

### *Inteligencia estratégica y cultura de inteligencia*

La inteligencia para la toma de decisiones en un Estado u organización ha estado ligada, sobre todo, a las estructuras de defensa y de seguridad. De acuerdo con Bang (2017, 104), por lo general se asocia con “cuatro usos diferentes: inteligencia como un producto, una organización, una actividad o un proceso”. Sin embargo, el autor aclara que en la mayoría de los países la consideran un producto. Sobre la inteligencia estratégica, Dearth y Goodden (1995) mencionan que se trata “del tipo de conocimiento que un Estado debe poseer con respecto a otros Estados para asegurarse que su causa no sufrirá ni sus compromisos fracasarán porque sus estadistas y soldados planean y actúan en la ignorancia” (Dearth y Goodden 1995, 2). Por su parte, acerca de la cultura de inteligencia en España, Fernando Velasco, Rubén Arcos y Diego Navarro (2009) realizaron un estudio de orden antropológico en el que argumentan que

la creación de cultura de inteligencia implica producir conocimiento en la sociedad sobre la necesidad de organismos de inteligencia que salvaguarden la seguridad y la defensa de una nación, así como incidir en su carácter de servicio a los intereses generales de los ciudadanos integrados en la administración del Estado (Velasco, Arcos y Navarro 2009, 256).

Cabe destacar el aporte de Sebastiaan Rietjens, quien analiza las “culturas de inteligencia” en

32 países europeos (Rietjens 2019, 203), y recalca que los esfuerzos se orientan hacia la seguridad. Por su parte, Jaime Castillo (2009) realizó varios aportes sobre la cultura nacional y la influencia en la estructura de inteligencia ecuatoriana, que son aplicables a Latinoamérica. Con respecto al apoyo y la coordinación necesaria entre los Estados, Castillo (2009) recalca que se debe considerar el intercambio de información, en especial “cuando los cambios globales generan factores de riesgo que se potencializan con el acceso a la información, la tecnología y la capacidad de que los delitos y sus consecuencias sean de carácter transnacional” (Castillo 2009, 107). Se trata de aspectos que deben ser considerados al desarrollar una cultura de inteligencia que permita disponer de sistemas estructurales de apoyo a las estrategias de seguridad, “haciendo de esta actividad una norma estatal que sea asumida por la sociedad como necesaria (...), que aproveche en lo que corresponde a inteligencia, el potencial existente en la época de la información y el conocimiento” (Castillo 2009, 108-109).

### *Estrategias y su relación con inteligencia*

La estrategia tiene su origen en el ámbito militar, aunque con el paso del tiempo se ha empleado en otras áreas. En el libro *Estrategia. Una forma de pensar*, se destaca que sus principios y metodologías “pueden trasladarse del mundo militar a la empresa e instituciones, pero también al político e incluso al geopolítico y sirven a la expresión de una estrategia política y a la geoestrategia” (Aznar 2022, 7). Al respecto, el *Manual de Aplicación Estratégica del Colegio de Guerra Norteamericano* establece los aspectos a considerar en la formulación de una estrategia, los cuales requieren el apoyo de inteligencia:

Analizar la *situación* estratégica (el reto y su contexto).

Definir los *finés* deseados (los resultados buscados), incluir primero la definición del objetivo político general y luego los objetivos específicos necesarios para alcanzarlo. Identificar y/o desarrollar los *medios* (recursos y capacidades) a utilizar.

Diseñar las *formas* de utilizar los medios para lograr los fines deseados.

Evaluar los *costes/riesgos* asociados a la estrategia (Heffington, Oler y Tretler 2019, 1-2).

El análisis de los elementos considerados permite formular disímiles estrategias, por ejemplo, la Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos, que “articula intereses ampliamente desarrollados e identifica amenazas, recursos y políticas (...) y no considera el poder militar de forma aislada de otras fuentes de poder nacional (...), asegura y promueve los intereses centrales a largo plazo” (Joint Force Development 2019, 1-2). Con esta guía se elabora la estrategia de defensa nacional, de la cual se desprenden estrategias particulares como la de inteligencia de Estados Unidos que apoya las prioridades de información del Estado y de otros actores y establece que

Los adversarios tradicionales continuarán los intentos de ganar y afirmar influencia, aprovechando las condiciones cambiantes en el entorno internacional (...) plantean desafíos dentro de las esferas militares, económicas y políticas tradicionales, no tradicionales, híbridas y asimétricas. Es probable que los esfuerzos rusos para aumentar su influencia y autoridad continúen y puedan entrar en conflicto con los objetivos y prioridades de Estados Unidos en múltiples regiones. La modernización militar china y la búsqueda continua del predominio económico y territorial en la región del Pacífico y más allá siguen siendo motivo de preocupación (NIS 2019, 1).

## Cultura de inteligencia y su relación con las correspondientes de política, estrategia y de seguridad

La cultura de inteligencia de un Estado se puede asociar a la práctica administrativa y a las actividades de organismos independientes. Sin embargo, la evolución de los conocimientos y del desarrollo tecnológico demanda el uso de la información y de la inteligencia con proyección estratégica global. Bang (2017) indica que inteligencia constituye una “ciencia de información”, porque los datos de este proceso están interrelacionados, y “la base teórica de este punto de vista se puede conectar con la ciencia de la información y la jerarquía datos-información-conocimiento-sabiduría – DIKW–<sup>2</sup>” (Bang 2017, 107).

Con respecto a los datos, se considera que los necesarios están disponibles de fuentes abiertas para generar un concepto a nivel estratégico. Como mencionan Williams y Blum (2018, 39), las fuentes de información de la segunda generación han evolucionado “debido a la Web 2.0, un cambio en el contexto de internet a páginas web dinámicas que incluirían procesamiento automático directo e indirecto de datos, aprendizaje automático y razonamiento automatizado”. La inteligencia artificial (IA) constituye el nuevo eje de proyección para el proceso de datos y para la forma de producir inteligencia. Aquí puede destacarse el reporte del Servicio de Investigación del Congreso Norteamericano (CRS) en el cual se destaca la capacidad de la IA de generar datos que permite

alimentar análisis más profundos, convirtiendo información no estructurada de encuestas, datos financieros y resultados

2 Iniciales en inglés de data, information, knowledge y wisdom.

electorales en informes. (...) Tienen el potencial de otorgar una ventaja (...) al mejorar la calidad de la información disponible para los responsables de la toma de decisiones (CRS 2020, 30).

En el resumen de la estrategia de IA de Estados Unidos en 2018 aparecen las connotaciones negativas ocasionadas por no implementar esta tecnología del conocimiento. En el documento se expone que los sistemas heredados serán irrelevantes “para la defensa de nuestro pueblo, erosionando la cohesión entre aliados y socios, reduciendo el acceso a mercados que contribuirán a una disminución de nuestra prosperidad y nivel de vida, y el crecimiento de desafíos a las sociedades” (DOD 2018, 5).

### *Cultura política sobre inteligencia*

Los términos de relación entre Estados quedaron marcados después de la Segunda Guerra Mundial a partir del surgimiento de las Naciones Unidas (ONU) y del Consejo de Seguridad. Este escenario se dio debido a un contexto bipolar ejercido por Estados Unidos y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) y se extendió hasta la caída del Muro de Berlín. En el caso de Estados Unidos se constituyó el Consejo de Seguridad Nacional en 1947 (NSA 1947), la Junta de Inteligencia, el Consejo Nacional de Inteligencia y la Agencia Central de Inteligencia (CIA).

Lo mismo sucedió en la URSS, pues a partir de 1954 crearon el Comité para la Seguridad del Estado (KGB), concentrado en actividades tanto al interior como al exterior de la nación. En 1991, luego de la caída del Muro de Berlín, Rusia conformó el Servicio Federal de Seguridad (FSB) para la inteligencia interior; y el Servicio de Inteligencia Exterior (SVR) para la contrainteligencia. Sobre

los servicios de inteligencia rusos, el experto en defensa, Pavel Felgenhauer, indicaba que

han mostrado su alarma ante esta recentralización de funciones, que puede conducir a la recreación de un “KGB” al servicio de los intereses partidistas del presidente, coaccionando la libertad de expresión de los sectores críticos con sus políticas; más aún, en ausencia de un sistema efectivo de control sobre la actuación de dichos organismos (Hernández 2003, 16).

En la región latinoamericana no existe un referente de continuidad sobre actividades relacionadas con la inteligencia y la seguridad de los Estados. Lo anterior evidencia que las estructuras de inteligencia de la mayoría de países no consiguieron consolidarse ni desarrollar un profesionalismo acorde a los requerimientos de la sociedad. Esto sucedió porque dichas estructuras se encontraban sujetas a la confrontación de la Guerra Fría, que provocó inestabilidad en la conducción política de los Estados y excesos en los organismos de seguridad asociados a los sistemas de inteligencia.

### *Culturas de inteligencia y estrategia*

Como lo menciona Boll (1988), al evaluar la planificación sobre Seguridad Nacional de Estados Unidos desde Roosevelt a Reagan, se evidencia la influencia de la confrontación ideológica con la URSS. La planificación fue actualizada en las diversas estrategias de seguridad formuladas por ese país hasta llegar a la de 2017 que es la que se mantiene vigente en la actualidad. Aquí se menciona que la inteligencia debe estar en condiciones de “identificar y responder a los cambios geoestratégicos y regionales y sus implicaciones políticas, económicas, militares y de seguridad”, por lo que

se requiere que la comunidad de inteligencia (CI) “reúna, analice, discierna y operacionalice la información” (White House 2017, 22). La estrategia norteamericana como referencia para Europa establece que

Rusia está utilizando medidas subversivas para debilitar la credibilidad del compromiso de Estados Unidos con Europa, socavar la unidad transatlántica y debilitar las instituciones europeas y Gobiernos. Con sus invasiones de Georgia y Ucrania, Rusia demostró su voluntad de violar la soberanía de los Estados de la región. Rusia continúa intimidando a sus vecinos con un comportamiento amenazante, como la postura nuclear y el despliegue avanzado de capacidades ofensivas (White House 2017, 47).

Igual criterio se sigue al analizar la estrategia de seguridad de Rusia de 2021, que, como lo menciona Dimitri Trenin del Carnegie Moscow Center, abarca “desde la economía hasta el medio ambiente y los valores de la defensa, (...) definida por la confrontación cada vez más intensa con Estados Unidos y con sus aliados; un retorno a los valores tradicionales rusos” (Trenin 2021, párr. 9). Shedd y Stradner (2021) resaltan que se obvia lo cibernético y citan al ministro de Defensa ruso, Sergey Shoigu, quien declaró que “la información se ha convertido en un arma” (Shedd y Stradner 2021, párr. 3). El actual Gobierno de Estados Unidos emitió en marzo de 2021 la guía para la elaboración de la estrategia de seguridad nacional, en la cual se indica que “los acontecimientos recientes muestran con demasiada claridad que muchas de las mayores amenazas a las que nos enfrentamos no respetan fronteras o muros, y deben ser enfrentados con la acción colectiva” (White House 2021, 7).

En 2022, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) aprobó un nuevo

concepto estratégico que actualizó el del año 2010. De igual manera, la comisión que se encarga de la estrategia y la seguridad de la Unión Europea (UE), indicó que “los europeos se enfrentan a un panorama de seguridad en evolución constante en el que influyen las amenazas cambiantes y otros factores (...) más allá de nuestras fronteras” (Comisión Europea 2020, 1). Cabe destacar que la UE en el transcurso de la invasión rusa a Ucrania de finales de febrero del año 2022, aprobó el Compás Estratégico para defender el “orden de seguridad europeo y mundial junto con nuestros socios (...) mejor preparados para hacer frente a las amenazas presentes y futuras y desafíos, (...) amenazas híbridas, ciberataques y los riesgos relacionados con el clima, desastres y pandemias” (EEAS 2022, 62). En lo pertinente a la inteligencia existe una cooperación que ha ido incrementándose en la UE, con Estados Unidos y Reino Unido como los principales Estados generadores de inteligencia. Igual sucede con el Colegio de Inteligencia de Europa, creado en el año 2019 y que constituye el eje de integración de especialistas y académicos en el área (Korteweg 2022).

#### *Cultura de inteligencia y aspectos de seguridad global*

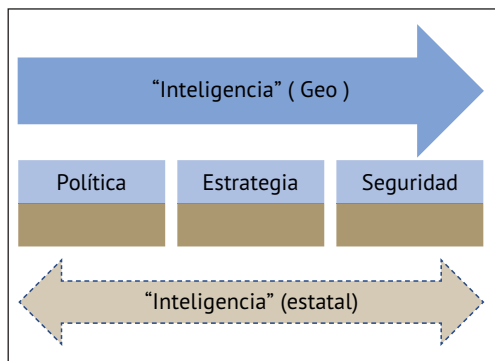
La ONU tiene como objetivo principal mantener la paz y la seguridad internacional, promoviendo la cooperación al igual que el respeto a los derechos humanos. Para este fin surgió el Consejo de Seguridad. Kacowicz (1998, 5) indica que la seguridad entendida como zonas de paz es más factible lograrla cuando “los Estados de la región establecen relaciones de interdependencia económica e integración a nivel interestatal y enlaces transnacionales entre sus poblaciones (...) que incluye tam-



bién la justicia social y económica”. Por esta razón, otro frente de la seguridad en la ONU lo constituyen las Declaraciones sobre el Desarrollo Humano de 1986, la del Milenio de 2000, hasta la actual Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que sirve de eje a las acciones basadas en organismos y relaciones que proporcionan inteligencia de aplicación global.

Se puede cuestionar el desempeño y la caducidad del Consejo de Seguridad de la ONU, sin embargo, constituye un elemento vigente que sirve para expresar y evaluar posiciones. En la figura 2 se muestra que el conocimiento de inteligencia está asociado al desarrollo de estrategias mediante las cuales se direccionan para alcanzar objetivos políticos, asociados con la seguridad o con objetivos de seguridad relacionados con intereses políticos (ideológicos y partidistas).

**Figura 2. Relaciones de la inteligencia con la política, la estrategia y la seguridad, con fines estatales y globales**



Fuente: elaboración propia.

En este ámbito vale destacar el nivel alcanzado en los estudios sobre la seguridad, la defensa y la inteligencia, en especial por la academia de los países desarrollados. Samuel Wilson (1999, 2) sostiene que “nunca una inteligencia sólida, receptiva y oportuna ha sido más

esencial para la toma de decisiones, formulación y planificación de políticas de seguridad exterior y nacional que ahora, ya que estamos a las puertas del nuevo siglo”. El estudio integral de la inteligencia se ha incrementado y diversificado y como ejemplo puede mencionarse el caso de la comunidad de inteligencia en Washington, donde la capacitación universitaria es una constante de las 17 agencias de inteligencia estatales (Goldman 2018, 344).

En relación con la cultura de inteligencia, resulta importante mencionar la arquitectura y el conocimiento que se ha generado en una organización. También, cómo las normas afectan su contribución en esta era de la información. Martin Libicki (2003, 73) señala que los factores culturales

pueden ayudar o perjudicar el uso de los sistemas de información (...) de una organización, especialmente la disposición de las personas a intercambiar información, buscar conocimientos potencialmente inquietantes, realizar análisis honestos y basar las decisiones en el resultado de ese análisis.

Esto constituye uno de los retos para que el nivel estratégico tenga una visión de la inteligencia de carácter global. Con respecto a la importancia del conocimiento en el contexto de seguridad, resalto el estudio de Francois Cluzel sobre *el Dominio de Operación Humano*, el cual se sustenta en la propuesta a nivel del Comando Aliado de Transformación (ACT) para la OTAN sobre la “Guerra Cognitiva”. El autor expone que esta se resume en “usar el conocimiento para los propósitos del conflicto (...), esta capacidad ha tenido la tendencia de ser aplicada a los campos político, económico, cultural y societal. Cualquier usuario de las tecnologías modernas de información es un potencial objetivo” (Cluzel 2021, 6).

## Culturas de seguridad e inteligencia en Latinoamérica. Necesidad de conocerlas para generar acciones

### *Formulación de políticas y estrategias*

Como antecedentes en Latinoamérica debemos considerar la creación en el año 1942, durante la Segunda Guerra Mundial, de la Junta Interamericana de Defensa (JID). Además, en 1948 surge la Organización de Estados Americanos (OEA), la cual en 2006 oficializó a la JID como una “entidad” con el respectivo estatuto que la autoriza a prestar asesoramiento técnico, capacitación, medidas de confianza y cooperación (OEA 2006, 3-4). En la actualidad, la JID tiene líneas de acción que comprenden medidas de apoyo regional, amenazas emergentes, datos para respuesta sobre ayuda humanitaria, rol facilitador y ciberdefensa. Destacan las medidas de fomento de confianza y seguridad (MFCS). La Declaración de Seguridad de las Américas, adoptada el 28 de octubre de 2003 (OEA 2003), recalca que la nueva concepción de seguridad en el hemisferio es de carácter multidimensional. Con ese objetivo se creó la Secretaría de Seguridad Multidimensional (SSM) el 15 de diciembre de 2005 orientada a los siguientes ejes de acción: lucha contra las drogas, lucha contra el terrorismo, la seguridad pública y la delincuencia organizada transnacional (OEA s/f).

En iniciativas como la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y el Consejo de Defensa Sudamericano (CDS), cabe mencionar a Gonzalo García Pinto, presidente del Grupo Pro Tempore de Constitución del CDS. García Pinto se manifestó sobre los “temas excluidos” en su conformación. Sin ignorar la importancia de la defensa, la región es una de las más peligrosas del mundo y por eso

resultaba “definidor que el Consejo de Defensa Suramericano haya excluido de su conocimiento las cuestiones propias de la seguridad, no importando su denominación específica (...) pública, humana, ciudadana, orden público, etc.” (García Pino 2009, 37-38).

Por este y otros motivos, la propuesta de integración a través de la UNASUR quedó en el nivel “político”, sin plasmar una estrategia con alcance hacia una seguridad integral. Al conformarse el CDS, el ministro de Defensa de Chile, Francisco Vidal Salinas, reiteró la importancia de la cooperación como “instrumento indispensable para enfrentar los dilemas y problemas que nos desafían hoy (...), los Estados no pueden enfrentar aisladamente amenazas a la seguridad que, por su naturaleza, requieren el esfuerzo concertado de los países” (Vidal Salinas 2009, 15).

Aquí se evidencia que alcanzar este objetivo es complicado, sobre todo cuando no se dispone de una orientación pragmática y esta se basa en información y en una limitada inteligencia estatal o, peor aún, con orientación ideológica partidista. Lo mismo sucede cuando no se cuenta con información de inteligencia con proyección para analizar los alcances a nivel global. Debido a esto se generaron reacciones tanto al interior de Latinoamérica como de otros países y con particularidad Estados Unidos, e incluso de las organizaciones regionales existentes, por lo que se afectaron los objetivos geopolíticos de integración.

### *Accionar en relación con el narcotráfico en la región (análisis de caso)*

El escenario latinoamericano descrito con anterioridad motivó que se revitalice el accionar de la OEA. La organización hizo énfasis en las

Tabla 1. Áreas temáticas y partes interesadas, en relación con el narcotráfico

Áreas temáticas			Partes interesadas	
1	Luchas contra la corrupción y los delitos económicos	105	Gobierno	69 %
2	Combate a la delincuencia organizada transnacional	94	Organizaciones de la sociedad civil	10 %
3	Fortalecimiento de la prevención el delito y la justicia penal	90	Organismos multilaterales	7 %
4	Problema mundial de drogas	71	Sector privado	3 %
5	Terrorismo	8	Academia	2 %
	Preguntas relacionadas con mandatos UNODC en todos los niveles, incluida la región.		Otros	9 %

Fuente: UNODC (2022, 34-35).

amenazas emergentes a través de la Secretaría de Seguridad Multidimensional, la cual dispone de la Comisión Interamericana para el control del Abuso de Drogas (CICAD), que estableció una “estrategia hemisférica sobre drogas” (OEA y CICAD 2020), indicando entre otros puntos:

2. Que las autoridades nacionales sobre drogas se establezcan y/o fortalezcan, ubicándolas en un alto nivel político (...).
3. Que los Estados Miembros diseñen e implementen políticas y/o estrategias nacionales sobre drogas debidamente articuladas con otras políticas y/o estrategias públicas (...).
18. (...) Recordando que la participación de la sociedad civil y el sector privado es importante (...) contribuyan al fortalecimiento de las estrategias nacionales, regionales e internacionales (OEA y CICAD 2020, 2-3).

Además, la estrategia establece la implementación de políticas sociales para contrarrestar el crimen asociado, el tráfico ilícito y el uso de drogas, y prioriza la cooperación internacional

a todo nivel (OEA y CICAD 2020). La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) presentó a inicios de 2022 la “Visión estratégica para América Latina y el Caribe 2022-2025” (UNODC 2022). Su directora ejecutiva, Ghada Waly, destaca que “apoyará a los países de América Latina y el Caribe en el fortalecimiento de las respuestas para prevenir y enfrentar la delincuencia organizada, las drogas y la corrupción” (UNODC 2022, 3). La encuesta elaborada como soporte del anexo metodológico de esta visión estratégica presenta información de interés para considerar y que consta en la tabla 1.

Los datos que constan en la tabla 1 invitan a reflexionar sobre aspectos de seguridad, pues evidencian deficiencias en el aporte y la participación del sector privado, de organizaciones civiles e incluso de la academia. Los aportes de los grupos mencionados y los del Gobierno, permiten generar estrategias que mejoren la seguridad, especialmente en la proyección de los efectos y en las relaciones globales de estas actividades. Por tanto, se requiere disponer de relaciones externas para obtener inteligencia

sobre estos temas y de esta forma neutralizar los efectos e identificar las conexiones en el escenario global.

En Latinoamérica se encuentra vigente una “estrategia hemisférica” implementada por la OEA y una “visión estratégica” desarrollada por la ONU, las cuales constan en acuerdos firmados y en compromisos asumidos por las naciones. Si consideramos que todos los niveles deben apoyar para formular una política que permita desarrollar una estrategia específica, se debe tomar en cuenta que además de contar con la estructura y con la respectiva autoridad nacional a nivel jerárquico como actor o coordinador de las actividades, igualmente se necesita disponer de un nivel que elabore informes periódicos y de una base de datos que esté disponible y que sea socializada a fin de que se entiendan las políticas y las estrategias que adopte un Estado, así como las acciones del respectivo Gobierno. En este contexto, se puede considerar la cultura de inteligencia en relación con su apoyo para la formulación de políticas y para el desarrollo de estrategias que garanticen la seguridad. Como en el caso que se expone a continuación, contra las actividades relacionadas con el narcotráfico en Colombia y Perú.

#### *Situación en Colombia*

Colombia dispone de una Dirección de Política de Drogas y de las Subdirecciones de Control y Fiscalización, Estratégica y de Análisis, entidades que se subordinan al Ministerio de Justicia y del Derecho. De igual manera, el país cuenta con un Observatorio de Drogas que se encarga de realizar un seguimiento a la normativa vigente, a las relaciones internas y externas, y tiene acceso a una base de datos actualizada para la evaluación y el ejercicio de

políticas públicas sobre este problema a todos los niveles. Además, las autoridades se apoyan en una guía denominada *Ruta Futuro: Política integral para enfrentar el problema de drogas 2018*, que establece un plan de acción que ataca el problema de las drogas tomando en cuenta la demanda, la oferta, las estructuras criminales y las economías y rentas criminales (Gobierno de Colombia 2018, 9).

La estrategia permite transparentar la política guía. Facilita que, en el escenario tan complejo de ese país, se pueda realizar el seguimiento de estas actividades y que exista una conciencia social sobre el tema, más allá de los normales intereses de los sectores políticos. Cabe destacar la importancia del uso y recopilación de datos actualizados sobre los cultivos ilícitos (UNODC 2021) y de contar con un Sistema de Información de Drogas de Colombia (SIDCO) que permite realizar el seguimiento y consultas sobre oferta y consumo, geodata y perfiles.

#### *Situación de Perú*

Por su parte Perú cuenta con la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA), entidad que desarrolló la *Política Nacional contra las Drogas al 2030*, en la cual se establece que el narcotráfico constituye una amenaza que pone en “riesgo el goce de los derechos fundamentales de las personas y reproduce una diversidad de daños a la seguridad, la economía, la salud, el ambiente y la gobernabilidad” (DEVIDA 2022, 17). Además, destaca como sus principales objetivos atender las principales zonas de producción y de comercio de cocaína con el fin de “1) mejorar su situación socioeconómica e institucional; 2) reducir la producción y el comercio ilícito de drogas en dichas zonas; 3) reducir el consu-

mo de drogas en poblaciones en situación de vulnerabilidad” (DEVIDA 2022, 17).

De igual manera, disponen de un marco legal denominado *Estrategia nacional de lucha contra las drogas 2017- 2021*, cuya misión es “promover la participación activa del Estado, la sociedad civil y la comunidad internacional para enfrentar de manera integral el problema de las drogas” (DEVIDA 2017, 69). El documento establece tres ejes estratégicos: “Desarrollo alternativo integral y sostenible (DAIS), control de oferta y reducción de la demanda; y un eje transversal llamado responsabilidad común y compartida” (DEVIDA 2017, 71). Además, contempla la implementación de “mecanismos, instrumentos y prácticas que propicien la coordinación y un trabajo colaborativo entre las entidades relacionadas con el problema de las drogas, en el proceso de implementación de la estrategia” (DEVIDA 2017, 74). En este país el monitoreo de cultivos de coca disponible por la UNODC corresponde al año 2017 (UNODC 2018, 7), donde consta un incremento del 14 % respecto al año anterior. Ello evidencia la necesidad de disponer de información actualizada para el accionar de los organismos responsables.

#### *Reflexiones adicionales relacionadas con inteligencia y geoseguridad*

El ejemplo del narcotráfico en Colombia y Perú permite evidenciar la importancia de contar con información e inteligencia. Esto permite evaluar la correspondiente cultura en este orden con el fin de satisfacer o motivar las necesidades de la política, de manera que permitan desarrollar las estrategias de seguridad correspondientes. De igual manera, muestran la necesidad de contar con inteligencia en la

estructura estatal para facilitar el enlace entre las instituciones responsables, con el aporte de la sociedad y en lo particular con las organizaciones de investigación privadas y particularmente con la academia tanto en ámbitos locales como internacionales, pues se trata de un problema con incidencia global. Al respecto, cabe indicar que la ONU dispone de una Comisión de Estupefacientes para llevar a cabo el seguimiento y la evaluación. Esta comisión ha emitido la política para la implementación de los compromisos internacionales (UNODC 2019), con el aporte de organizaciones adscritas al Comité de Viena, para impulsar los compromisos adquiridos, en los cuales participan 342 organizaciones no gubernamentales (ONG).

En la tabla 1 puede apreciarse que las áreas temáticas que priorizan los Estados son: la lucha contra la corrupción y los delitos económicos, el combate a la delincuencia organizada transnacional, y el fortalecimiento de la prevención del delito y la justicia penal, mientras que el problema mundial de drogas queda un poco más relegado. Esto demuestra que sin dejar de ser importante el problema de las drogas, los primeros apartados constituyen factores dependientes y desencadenantes. Por esta razón se debe evaluar cuál sería el centro de gravedad o al menos el área focal de los esfuerzos para elaborar una estrategia integral de seguridad del Estado o reorientarla en caso de disponerla.

Con la idea de no perder de vista las connotaciones que en el escenario global tienen este tipo de problemas, cabe mencionar que, en Estados Unidos la estrategia actual para el control de drogas establece las acciones para enfrentar este problema que afecta a la salud y a la seguridad. Esta política considera que se debe reflexionar sobre aspectos claves de la



cooperación con socios probados como Colombia y Perú (...) las formas de erradicación, desarrollo alternativo y oportunidades económicas, interdicción, investigación y enjuiciamiento, apoyo judicial y cooperación de salud pública, todo la cual debe ser a largo plazo y sostenible (NCDS 2019, 16).

Algo similar sucede en Europa, pues la estrategia de la comunidad europea contra las drogas remarca el riguroso proceso que debe seguirse para llegar a una “aproximación estratégica con una serie de negociaciones, evaluaciones y compromisos (...). La estrategia está respaldada por diversas fuentes” (Drugnet Ireland 2021, 4), para lo cual se precisa actualizar los planes de acción e incrementar la cooperación internacional.

Analizar la documentación relacionada con las estrategias que disponen tanto Estados Unidos como los países de la UE y algunas naciones latinoamericanas para hacer frente al narcotráfico, permite evidenciar, evaluar, adaptar o desarrollar nuevas acciones que responden a un concepto estratégico moderno. Se trata de un concepto que no es implementado en algunos países por tener connotaciones políticas e incluso de imagen, puesto que no existe la contraparte para considerarlo como prioridad estatal y no se crea una conciencia sobre el problema que representa el narcotráfico. Tampoco se tiene en cuenta que afecta directamente al concepto básico de la seguridad humana, a los segmentos más vulnerables y que tiene repercusiones en la moral y en la estructura social de la próxima generación. Por esta razón el apoyo y el enlace para ilustrarse de las afectaciones a través de experiencias globales permite que se pueda mejorar la cultura de inteligencia y desarrollar la correspondiente estrategia. Sin embargo, para

alcanzar este objetivo se requiere sistematizar el apoyo que puedan proporcionar, así como socializar el problema de las drogas y el narcotráfico a los centros de investigación especializados, a la academia y a los centros de educación superior tanto estatales como de la sociedad civil.

Afirmamos que los Estados que solo manifiestan o priorizan una política sin contar con estrategias a nivel estatal donde se integren las estrategias particulares, o que no disponen de una política de transparencia ni de alimentación de datos en forma descentralizada y de control centralizado, pueden ser desviados por riesgos desencadenantes mayores por percepción o por acción como el caso de la corrupción y delitos afines. En este caso la inteligencia disponible no es funcional puesto que se queda sobre todo como información para la política a nivel estatal y es coyuntural a las presiones que sobre cada uno de los casos afrontan los Gobiernos.

Contar con una adecuada arquitectura de información e inteligencia del Estado permitirá integrar el problema del narcotráfico con el resto de las amenazas y de los riesgos. Esto a su vez posibilitará disponer de una inteligencia con enlace externo y una visión geopolítica para aprovechar o influir en una geoestrategia particular o integral, con el apoyo de organismos nacionales e internacionales que aportarán en este ámbito para mejorar las condiciones de un escenario de geoseguridad.

## Conclusiones

En el presente trabajo, al referirse a una cultura de inteligencia, se ha priorizado describir el apoyo y la relación funcional que corresponde a las actividades de intelligen-

cia, más que orientar el análisis a los necesarios aspectos teóricos. Se ha evidenciado la importancia del nivel político como base fundamental de las decisiones de un Estado. Además, se resalta la necesidad de que los Gobiernos proporcionen las guías de acción a través de políticas públicas para generar estrategias que, mediante ejes de acción, consoliden las actividades para alcanzar los objetivos de sus instituciones y atender las demandas de la sociedad.

Al enunciar las relaciones funcionales de la inteligencia con la seguridad, se evidencia el aporte de la primera a la formulación adecuada de las respectivas estrategias de acción. Se describieron las estrategias formuladas por países y otras organizaciones; se evaluó cómo han sido planteadas, con la finalidad de disponer de las directrices iniciales y el marco conceptual en el que actúan los Estados y sus organismos dependientes. Las referencias sobre estrategias muestran el aporte de la inteligencia a todos los procesos. En la mayoría de los casos, a pesar de que no satisfacen las expectativas y más bien generan cuestionamientos, al menos priorizan la recopilación permanente de datos, al igual que la evaluación de los resultados y de la situación de seguridad. Sin embargo, esto no sucede en los países donde la cultura de inteligencia no se integra a todo el proceso.

Esta cultura sirve para evaluar la política, la estrategia y la seguridad y, en ese contexto, incentivar o fomentar la inteligencia. Es importante la articulación con la academia, al igual que la capacitación en los procesos funcionales de estas actividades. También, la relación con otras organizaciones, sobre todo del nivel científico investigativo, de manera que permita actualizar procesos y aplicar la experiencia de otros países y regiones. Ello,

considerando que, debido a los desafíos que enfrenta una sociedad, existen organizaciones regionales y de alcance global con las cuales los Estados, sus instituciones e incluso los sectores de la sociedad civil deberían relacionarse para generar un aporte constructivo a las estrategias de gobierno.

El ejemplo de algunos países latinoamericanos permite observar la importancia del apoyo a una estrategia para combatir el narcotráfico. Las organizaciones internacionales de alcance regional y global disponen de estrategias. Algo similar sucede con algunos países de la región andina, lo que puede servir para verificar sus acciones y para contar con una base conceptual y normativa, como modelo a seguir. De igual manera, se pueden evidenciar factores operativos, políticos o de información para tomar medidas considerando esas experiencias, o para identificar debilidades en la conducción política del Estado ante hechos previsibles. Estos ejemplos, además, permiten socializar los efectos y constatar la necesidad de apoyo e intercambio de información, principalmente externo, entre los países de la región andina que no han sido mencionados en el presente trabajo.

La formulación limitada de estrategias de seguridad en Latinoamérica constituye una deficiencia, puesto que se ha enfocado en las políticas de dirección. Ello ha revelado problemas de aplicación con base en los nuevos conceptos vigentes, debido a una falta de cultura actualizada en temas de inteligencia, lo que a su vez no ha permitido que se cuente con un sustento investigativo, tecnológico y de bases académicas de orden estatal interno. Tampoco se cuenta con apoyo continuo externo para que los conductores estatales dispongan del conocimiento que facilite la formulación de acciones a través de las estrategias al nivel

correspondiente. Con ese objetivo, se requiere fomentar procesos de preparación, control y relación, que permitan actualizar la cultura de inteligencia para que priorice su aporte a la formulación y ejecución de las estrategias estatales, a fin de alcanzar el nivel de seguridad requerido para la convivencia social-estatal, así como para apoyar la seguridad en la región, con proyección global.

## Bibliografía

- Aznar, Federico. 2022. "Presentación de la obra estrategia. Una forma de pensar". *Boletín IEEE*, 3 de febrero. <https://bit.ly/3S0hvlz>
- Bang, Martin. 2017. "A Shared Epistemological View Within Military Intelligence Institutions". *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence* 30 (1): 102-116. doi.org/10.1080/08850607.2016.1177401
- Boll, Michael. 1988. *National Security Planning. Roosevelt through Reagan*. Kentucky: University Press of Kentucky.
- Castillo, Jaime. 2009. "La cultura nacional. La influencia en la estructura de inteligencia nacional en el Ecuador". En *Democratización de la Función de Inteligencia. El Nexo de la Cultura Nacional y la Inteligencia Estratégica*, coordinado por Russell Swenson y Susana Lemozy, 91-109. Washington D.C.: National Defense Intelligence College. <https://bit.ly/3z6JAMG>
- Cluzel, Francois. 2021. "Cognitive Warfare". *Innovation Hub*: 1-45. <https://bit.ly/3IYFcUM>
- Comisión Europea. 2020. "Estrategia de la Unión Europea para una Unión de la Seguridad", <https://bit.ly/3tKDdx9>
- CRS (Congressional Research Service). 2020. "Artificial Intelligence and National Security", <https://bit.ly/3LEsdyD>
- Dearth, Douglas, y Thomas Goodden. 1995. *Strategic Intelligence. Theory and Application*. Washington, D.C.: Joint Military Intelligence Center.
- DEVIDA (Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas). 2017. *Estrategia nacional de lucha contra las drogas 2017-2021*. Lima: DEVIDA. <https://bit.ly/3b3NP3Q>
- DEVIDA (Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas). 2022. *Política nacional contra las drogas al 2030*. Lima: Consejo de Ministros. <https://bit.ly/35mggqU>
- DOD (Departamento de Defensa). 2018. "Summary of the 2018 Department of Defense Artificial Intelligence Strategy", <https://bit.ly/36UjG4H>
- Drugnet Ireland. 2021. "Publication of EU Drugs Strategy 2021-2025", <https://bit.ly/3JPIFFW>
- EEAS (European Union External Action). 2022. "A Strategic Compass for Security and Defense", <https://bit.ly/3BeT37w>
- García Pino, Gonzalo. 2009. "El Consejo de Defensa Suramericano: contexto y perspectivas". En *Consejo de Defensa Suramericano UNASUR. Crónica de su gestión*, editado por Grupo de Trabajo del Consejo de Defensa Suramericano, 29-42. Santiago de Chile: Ministerio de Defensa Nacional de Chile. <https://bit.ly/3cBKDg2>
- Gobierno de Colombia. 2018. "Ruta Futuro: política integral para enfrentar el problema de las drogas", <https://bit.ly/3J2rFeT>
- Goldman, Jan. 2018. "The Ethics of Research in Intelligence Studies: Scholarship in an Emerging Discipline". *International Jour-*

- nal of Intelligence and CounterIntelligence* 31 (2): 342-356.  
doi.org/10.1080/08850607.2018.1417638
- Heffington, Steven, Adam Oler y David Tretler, eds. 2019. *A National Security Strategy Primer*. Washington D.C.: National Defense University Press.  
https://bit.ly/3iHdjnE
- Hernández, Javier. 2003. “Los servicios de seguridad e inteligencia en la Rusia de Putin”. *UNISCI Discussion Papers* 22: 1-22.  
https://bit.ly/3S7u2Bk
- Joint Force Development. 2019. “Strategy”,  
https://bit.ly/3qHqHws
- Kacowicz, Arie M. 1998. *Zones of Peace in the Third World. South America and West Africa in Comparative Perspective*. Nueva York: State University of New York Press.
- Korteweg, Claire. 2022. “Closer EU intelligence cooperation: four opportunities”. *Clingendael Spectator*, 12 de enero.  
https://bit.ly/3qKLnDX
- Libicki, Martin. 2003. “What Information Architecture for Defense?”. En *New Challenges New Tools for Defense Decisionmaking*, editado por Stuart Johnson, Martin Libicki y Gregory Treverton, 67-96. Santa Mónica: RAND. https://bit.ly/3cBzQmm
- NCDS (National Drug Control Strategy). 2019. “US: National Drug Control Strategy”, https://bit.ly/3DiY7Xq
- NIS (National Intelligence Strategy). 2019. “The National Intelligence Strategy of the United States of America”,  
https://bit.ly/3uHJoBI
- NSA (National Security Agency). 1947. “National Security Act of 1947”,  
https://bit.ly/3IGtk88
- OEA (Organización de Estados Americanos). 2003. “Declaración sobre seguridad de las Américas”, https://bit.ly/3IQH3ZY
- OEA (Organización de Estados Americanos). 2006. “Estatuto de la Junta Interamericana de Defensa”, https://bit.ly/3iPCEvH
- OEA (Organización de Estados Americanos). s/f. *Documentos claves de la OEA sobre Seguridad. Volumen 1: Seguridad Nacional*. Washington, D.C.: OEA. https://bit.ly/3JMITMF
- OEA (Organización de Estados Americanos) y CICAD (Comisión Interamericana para el control del Abuso de Drogas). 2020. “Estrategia hemisférica sobre drogas 2020”, https://bit.ly/3IHZpB3
- Rietjens, Sebastiaan. 2019. “Explaining the Cultures of Intelligence”. *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence* 32 (1): 202-207.  
doi.org/10.1080/08850607.2018.1524250
- Shedd, David, e Ivana Stradner. 2021. “The Curious Omission in Russia’s New Security Strategy”. *Defense One*, 25 de agosto.  
https://bit.ly/3LnSfyS
- Trenin, Dimitri. 2021. “Russia’s National Security Strategy: A Manifesto for a New Era”. *Carnegie Endowment for International Peace*, 6 de julio. https://bit.ly/36TL7vg
- UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime). 2018. *Perú. Monitoreo de cultivos de coca 2017*. Lima: UNODC / ACOGRAF SAC. https://bit.ly/3zF5bh0
- UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime). 2019. *Implementation of all International Drug Policy Commitments*. Viena: ONU. https://bit.ly/3aZ7qLE
- UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime). 2021. *Colombia. Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2020*. Bogotá: UNODC / SIMCI.  
https://bit.ly/3czbJob
- UNODC. 2022. “Visión estratégica de UNODC para América Latina y el Caribe 2022-2025”, https://bit.ly/36WG90E

- Velasco, Fernando, Rubén Arcos y Diego Navarro. 2009. "La cultura de inteligencia en España. Una exigencia estratégica en desarrollo." En *Democratización de la función de inteligencia. El nexo de la cultura nacional y la inteligencia estratégica*, coordinado por Russell Swenson y Susana Lemozy, 351-364. Washington D.C.: National Defense Intelligence College. <https://bit.ly/3vaytkV>
- Vidal Salinas, Francisco. 2009. *Consejo de Defensa Suramericana UNASUR. Crónica de su gestación*. Santiago de Chile: Ministerio de Defensa Nacional de Chile. <https://bit.ly/3Ova2Wd>
- White House. 2017. "National Security Strategy of the United States of America", <https://bit.ly/3wM88eI>
- White House. 2021. "Interim National Security Strategic Guidance", <https://bit.ly/3uvSL7g>
- Williams, Heather, e Iliana Blum. 2018. *Defining Second Generation Open Source Intelligence (OSINT) for the Defense Enterprise*. Santa Mónica: RAND. <https://bit.ly/3iIVkgY>
- Wilson, Samuel. 1999. "Teaching Intelligence at Colleges and Universities". Conferencia dictada en el *Joint Military Intelligence College*, Washington D.C., 18 de junio. <https://bit.ly/3qlyZnZ>