



UMC
UNIVERSIDAD
MIGUEL DE CERVANTES



DESDE EL ESTADO DE LA SEGURIDAD AL ESTADO DE LA INTELIGENCIA

BREVES COMENTARIOS,
DESDE Y PARA LA INFORMACIÓN

EDUARDO VERDUGO HIDALGO

EDITOR
JORGE MALDONADO ROLDÁN

SERIE 7
LIBRO V



UMC
UNIVERSIDAD
MIGUEL DE CERVANTES



CEGADES
CENTRO DE ESTUDIOS Y
GESTIÓN PARA EL DESARROLLO

DESDE EL ESTADO DE LA SEGURIDAD AL ESTADO DE LA INTELIGENCIA

BREVES COMENTARIOS,
DESDE Y PARA LA INFORMACIÓN

Eduardo Verdugo Hidalgo

Editor
Jorge Maldonado Roldán

UNA PUBLICACIÓN DE LA UNIVERSIDAD MIGUEL DE CERVANTES

DESDE EL ESTADO DE LA SEGURIDAD AL ESTADO DE LA INTELIGENCIA
BREVES COMENTARIOS, DESDE Y PARA LA INFORMACIÓN

ISBN N° 978-956-7803-31-6

ISBN N° 978-956-7803-32-3

EDITOR

JORGE MALDONADO ROLDÁN

UNIVERSIDAD MIGUEL DE CERVANTES

Mac Iver 370

Santiago Centro

Fonos: 22 927 3401 - 22 927 3403

admision@umcervantes.cl

www.umcervantes.cl

La Universidad Miguel de Cervantes, agradece el aporte de Cegades para la publicación de este libro.

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

Gráfica Funny S.A.

grfunny@123.cl

CHILE 2021

Dedicatoria

*"A mis padres, Eduardo y Patricia,
quienes han sido mi motor y apoyo desde siempre...*

*A mi hijo Alberto, compañero de vida,
para que nunca deje de luchar por sus sueños..
¡Contento, Señor, contento!..."*

ÍNDICE

PRÓLOGO	7
<i>Gutenberg Martínez</i>	
INTRODUCCIÓN	11
UNA NUEVA GEOPOLÍTICA PARA EL SIGLO XXI	15
• La geopolítica como disciplina	16
• Factores que conjugan la geopolítica	17
• Antecedentes de la geopolítica	19
• La caída de la geopolítica (1950-1970)	23
• La evolución de la geopolítica moderna	25
• Los espacios hegemónicos desde una visión crítica	27
• La geopolítica con las nuevas perspectivas y el nuevo regionalismo	31
• El fin de la unipolaridad	33
• Los nuevos protagonistas de la sociedad y la globalización	37
LA SEGURIDAD EN AMÉRICA LATINA: UNA MIRADA HOLÍSTICA SOBRE UN PROBLEMA COMPLEJO	47
• Una re-concepción sobre la seguridad	49
• Los cambios de la post-industrialización	52
• Los elementos que construyen esta nueva inseguridad	53
• Miradas desde el entorno	54
• La agenda de seguridad en América Latina	58
• Las nuevas-viejas amenazas	60
• Un aporte al concepto de seguridad	69
• Rediseño de escenarios geopolíticos en un principio de cooperación	72
• Algunas ideas de trabajo	74
INTELIGENCIA, INFORMACIÓN Y LA SEGURIDAD MULTIDIMENSIONAL	79
• La información y la ciberseguridad	80
• Ciberseguridad	83
• Diagnóstico de las vulnerabilidades	85
• El manejo privado de la información	86
• Las fuerzas de seguridad y el manejo de la información	88
• El blanqueo de las realidades: La falta de trabajo interdisciplinario	90
• El Open Source y DataChile	94

- La zona oscura de las redes sociales: Una amenaza a la seguridad 96
- Volviendo a la seguridad multidimensional 99

**EL TRABAJO DE ANÁLISIS ESTRATÉGICO
Y EL ANÁLISIS DE LOS MEDIOS** 105

- Algunos conceptos 105
- Los requerimientos metodológicos 109
- La generación de los análisis: Insumos 110
- El desarrollo de apreciaciones y escenarios 115
- Técnicas y metodologías prospectivas 116
- El análisis de los medios y los sistemas de medios 122
- La batalla por la agenda y la construcción de realidades por los medios 124

EL ESTADO Y LA INTELIGENCIA 136

- Definiciones ideológicas-conceptuales 137
- El funcionamiento de los sistemas de inteligencia 138
- La búsqueda de información 140
- La contrainteligencia y el control de los servicios 143
- Preámbulos del estado de situación en Chile 146
- Las propuestas de reforma tras el 18 de octubre 148

**COMENTARIOS SOBRE LA MODERNIZACIÓN DE LAS POLICÍAS
Y EL SISTEMA DE INTELIGENCIA DEL ESTADO** 161

- La mesa de trabajo o la Comisión como cuerpo originario 161
- La paradoja del miedo 164
- La ideología estructural y el orden público 167
- El autodiagnóstico sobre Carabineros 176
- La aplicación de los acuerdos de la Comisión Nacional de Seguridad 182
- El SIE como segunda parte del acuerdo y eje fundamental 188

PALABRAS DE CIERRE 199

Prólogo

GUTENBERG MARTÍNEZ*

El tema de la seguridad ciudadana, que en una perspectiva humanista debiese denominarse la tranquilidad ciudadana, constituye un desafío de nuestro tiempo. Desafío propiamente mundial, por el narcotráfico, el terrorismo y la violencia que se muestra constante en nuestras sociedades. Así los derechos humanos y los derechos de las personas se ven afectados. Esta problemática también afecta a nuestro país, las imágenes en los medios de comunicación, la sensación de que el estado no es capaz de garantizar la tranquilidad en todo el territorio, el deterioro de los centros de varias de nuestras ciudades y el aumento de la delincuencia, son el mejor reflejo del problema.

Sabemos que el estado tiene el monopolio de la coacción, pero el mismo es cuestionado en los hechos y eso genera la sensación de inseguridad, que afecta a la sociedad en su conjunto, con una delincuencia que atenta directamente a los ciudadanos y sus familias.

Permanentemente escuchamos que el logro de la seguridad, significa no sólo la capacidad de actuar ante el delito flagrante o a posteriori de este, sino que cada día es más evidente que se debe prevenir, lo cual implica necesariamente el desarrollo por parte del estado de una estructura profesional del mejor nivel, que le permita contar con la inteligencia suficiente para asegurar la paz social y la tranquilidad ciudadana. El autor de esta, denomina esta capacidad como el "Estado de la Inteligencia".

Friedrich Hegel veía al estado como el órgano que posibilita el desarrollo de la libertad de las personas. Señalaba que un estado justo, debe entregar las condiciones para que los individuos logran encontrar su libertad en la autodeterminación mediante el ejercicio de la razón.

Cualquiera sea la discusión sobre el rol y funciones del estado, existe un consenso en la academia y en la sociedad, que la seguridad externa e interna de un país, le corresponde por esencia al estado. Los avances tecnológicos son innegables y conllevan una mejor calidad de vida, pero a su vez permiten nuevas formas de violencia y delincuencia, que desafían la capacidad del estado de cumplir el rol antes señalado.

Nunca antes, la humanidad se había visto expuesta a la cantidad de datos a la que tenemos hoy acceso, pero cabe recordar que los datos sólo se transforman

* Rector, Universidad Miguel de Cervantes

en información, en el momento que estos son procesados debidamente para dar apoyo a la toma de decisiones.

Hoy las redes sociales son nuevos medios de información, que utilizan el lenguaje como construcción de la realidad, y donde existe mucha información, pero a su vez donde se distribuye la mayor tasa de desinformación.

A pesar de los estados, hemos podido constatar, que países poderosos y desarrollados, con sistemas de inteligencia supuestamente muy modernos y potentes, sufrieron el ataque del 11 de septiembre, los atentados de Atocha en España, seguidos por otros en Europa y recientemente, la toma del Capitolio por parte de simpatizantes de Donald Trump.

Si nos trasladamos a nuestra realidad, el ataque vandálico con que se han quemado varias estaciones del metro, iglesias, edificios públicos y diversas maquinarias, acompañada de una repetida violencia, han cuestionado o más bien diagnosticado que el estado no cuenta con una capacidad suficiente en la gran temática de la inteligencia.

En el presente libro, el profesor Eduardo Verdugo, entrega un análisis teórico-crítico y además práctico, de cómo los Estados no han cumplido con la adaptación de estas nuevas realidades y por ello las interpela a evolucionar desde *“Desde el Estado de la Seguridad, al Estado de la Inteligencia”*, teniendo como base la información disponible, pero entendiendo profundamente lo que significa usar la información para construir un estado que esté al servicio de las personas y de su libertad, dejando de lado su mal uso, para construcciones antojadizas.

Su estudio parte de la teoría de la geopolítica, para entender cómo se puede construir un sistema de inteligencia de estado que pueda servir al mismo y a las personas, independiente de la coalición gobernante, cambiando los ejes primarios de su concepción.

Esta opción representa un choque cultural en la visión clásica de la Seguridad, donde se coloca al estado sobre las personas, pues adscribimos al concepto de estado, en qué este es un instrumento de la sociedad, al servicio de las personas, las comunidades y el bien común.

Es aquí dónde vemos la importancia de la información, como el eje del ejercicio del poder funcional al servicio de las personas. Un acto básico en las relaciones personales y sobre la acción de los otros, un proceso de acción y reacción. Al final, sin relaciones de poder, el mundo es una abstracción, ya que el poder no es definido por su existencia sino por su ejercicio.

Por lo mismo, la información es la esencia fundamental para un buen y sano ejercicio del poder, es el saber o el saber que no se sabe y se necesita conocer. Una apertura en la mirada más holística sobre el ejercicio del poder,

nos lleva a reconocer también una mirada más abierta sobre el fenómeno de la seguridad supraestatal, íntima y personal.

En consecuencia, vuelvo al origen del título de este libro "*Desde el Estado de la Seguridad, al Estado de la Inteligencia*", para señalar las variadas formas que el autor ha visto en el trabajo de recopilación de información, el trabajo del ciclo de inteligencia y la utilización de metodologías acordes a los nuevos tiempos, especialmente en la relación del Estado con las personas y de la sociedad en general, como una nueva mirada al ejercicio del poder y con ello a la libertad responsable de cada ciudadano en su relación con el estado.

Por lo mismo, se debe entender que no existe un choque entre Seguridad y Libertad, eso en una concepción de este tiempo es una falacia, pues una trae a la otra, ambas se sostienen en el mismo eje. Pero eso se construye, entendiendo las falencias y amenazas que sufren las personas y también el estado en su manifestación orgánica.

Probablemente, por esta razón, pocas veces nos habíamos cuestionado más el rol de la Policía en los Estados de Derecho. Sus funciones son más exigidas en su eficiencia y en el respeto irrestricto de los derechos humanos.

Esta realidad nos interpela día a día como ciudadanos, nos hace ver que los problemas y amenazas a nuestras certidumbres como sociedad, a nuestra libertad como personas, no pueden enmarcarse en el mito de "Sísifo", donde cada vez que pareciéramos llegar a un nuevo nivel ético, social, tecnológico, político o económico, cayéramos al precipicio en los instintos más básicos de la sobrevivencia, pasando por encima de todo lo aprendido durante siglos.

Es así, como el autor, cierra su libro entregando una visión sobre la modernización de las policías, haciendo uso principalmente de la información, pudiendo llegar a un "Estado de Inteligencia", donde el uso de las mismas esté al servicio de la comunidad, siendo además un elemento preventivo, y no reactivo como se ha visto usada hasta ahora en la mayoría de los países.

Con este libro deseamos contribuir a un análisis serio y convocante, sobre el necesario mejor desarrollo de la inteligencia en el Estado de Chile.

INTRODUCCIÓN

El 2020 fue un año complejo para todo el mundo, y Chile no ha sido la excepción. Tras el estallido social del 18 de octubre del 2019 y las consecuentes desconfianzas de la ciudadanía con el gobierno de turno, apareció la pandemia del Covid-19 con un rastro de contagio y muerte, impensable cuando ya estamos en pleno siglo XXI.

Ambos fenómenos, el estallido social y la crisis sanitaria, nos mostraron lo frágil que somos como sociedad, lo vulnerables que estamos como personas frente a las amenazas globales y lo débil que son nuestras estructuras frente a las incertidumbres del siglo XXI.

Este libro "*Desde el Estado de la Seguridad al Estado de la Inteligencia*" es una recopilación de artículos que fueron actualizados y otros nuevos que analizan la coyuntura política y social de Chile, desde una mirada del análisis de la información para la Seguridad e Inteligencia.

Con este libro intentamos mostrar cómo se fue construyendo la idea de seguridad por parte del Estado, desde la generación de la Geopolítica, pasando por la definición de Seguridad del Estado hacia la Seguridad Humana y focalizándonos, finalmente, en una Seguridad Integral para el nuevo siglo.

La seguridad es una de las razones fundamentales en la creación del Estado moderno y, por ello, se le entrega el monopolio del uso de la fuerza. Las personas se convierten en ciudadanos con derechos y obligaciones, frente al quehacer social. Toda su vida está encaminada a minimizar las incertidumbres; buscando su tranquilidad en la familia y en su comunidad.

Las personas, en la búsqueda de seguridad para su futuro, se cobijan bajo el Estado para cumplir sus objetivos y metas personales, y las sociedades eligen gobiernos que sepan gestionar un Estado que pueda protegerlas y guiarlas en el desarrollo y crecimiento como comunidad; además, esperan que se respete su evolución y sus necesidades, por lo mismo, aguardan una respuesta de las instituciones respetando las manifestaciones de la comunidad organizada y evalúan constantemente el actuar de estas instituciones con un control de sus acciones, lo que hoy llamamos *accountability*.

Por su parte, el Estado mira a la seguridad como una política pública que se desarrolla a partir de las necesidades de las personas y de los problemas que les afecta como sociedad. Sin embargo, muchas veces estas políticas públicas se construyen desde las necesidades del Estado como unidad orgánica y las necesidades de quienes terminan controlando el aparato público burocrático, dejando de lado los reales requerimientos de los ciudadanos.

En palabras simples, las políticas públicas tienen como objetivo organizar y gestionar las acciones del Estado con el fin de generar el bien común. No obstante, las personas comunes, más que entender las políticas públicas, solamente las perciben, las aprovechan, las adaptan, las asimilan o las sufren, y sólo pueden evaluarlas en cada período electoral.

En consecuencia, los ciudadanos en general no tienen una idea común sobre las políticas públicas, pero sí sienten sus alcances y sobre ello actúan, opinan y toman decisiones. El accionar de las políticas públicas es la principal relación entre los ciudadanos y el Estado; por lo cual la cobertura, eficiencia, eficacia y profundidad de las políticas públicas generan la relación dual entre un Estado normativo frente a las relaciones sociales y un Estado de cobertura frente a los problemas que nacen de estas mismas relaciones sociales.

Desde una mirada más profunda sobre las políticas públicas, me gustaría tomar la definición de Manuel Tamayo quien señala que *"las políticas públicas son el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios. Desde este punto de vista, las políticas públicas se pueden entender como un proceso que se inicia cuando un gobierno o un directivo público detecta la existencia de un problema que, por su importancia, merece su atención y termina con la evaluación de los resultados que han tenido las acciones emprendidas para eliminar, mitigar o variar ese problema"*. (Tamayo 1997:281)

El objetivo de las políticas públicas trasciende de la resolución de los problemas hasta la protección frente a la incertidumbre. Siempre existe una falta de certezas a nivel individual, lo que va generando miedos al futuro. Es por ello que la comunidad organizada le entregó las facultades y competencias al Estado, para que pueda subsanar esta falta de certezas en el futuro.

Pero qué ocurre con este trabajo que debe llevar el Estado para generar dicha seguridad y disminuir la entropía: ¿lo está haciendo bien?, ¿no hay algo que debiera cambiar?, ¿qué le falta para poder cumplir con dichos objetivos?

No son preguntas de la galería de un estadio, con espectadores que miran sin intervenir a los jugadores en la cancha. Son más bien interrogantes ante la falta de eficiencia y eficacia de varias de las políticas públicas instaladas en nuestro país y en muchos países de nuestra región.

La seguridad tampoco se puede considerar como algo autónomo de nuestros países vecinos. La seguridad no se puede mirar en forma independiente entre el Estado y los ciudadanos, el Estado no puede pretender que lo importante sea su sobrevivencia y los gobiernos no pueden desconocer que las sociedades evolucionan y cambian en sus proyecciones de trascendencia.

Asimismo, al ser necesario mirar la seguridad como política pública, también se debe entender la importancia de la información en la toma de decisiones.

El tomador de decisiones no es algo abstracto, sino concreto; es alguien o un órgano que necesita conocer e identificar los problemas y las demandas que preocupan en la sociedad.

Esta es la razón del por qué la información es el centro de la toma de decisiones; por lo mismo, no se pueden equivocar en el diagnóstico de la realidad, en conocerla y sentirla en su texto y contexto. Por consiguiente, la información se convierte en el principio de una adecuada evaluación y gestión de las soluciones.

El libro presente intenta seguir una lógica respecto al concepto de seguridad y el trabajo de la información, su importancia vital con el levantamiento, análisis y la gestión del conocimiento necesario para la toma de decisiones.

Abrimos con un primer capítulo, que presenta la generación de la geopolítica como disciplina y la relación del poder con el territorio, descubriendo cómo se fue gestando la lógica de la Seguridad del Estado por sobre la Seguridad Humana. Intentamos presentar la evolución del concepto de geopolítica pensando en su evolución desde la modernidad hacia postmodernidad, donde los ciudadanos son el centro y no en el Estado como principio.

En un segundo capítulo estudiaremos los conceptos de seguridad y las disyuntivas que existen en su aplicación debido a las variadas nociones que se tienen sobre ella y, su control, por parte de las élites gobernantes del Estado desde su gestación en la modernidad. Intentamos dilucidar y esbozar algunos aportes sobre el concepto nuevo de seguridad, mirando desde las personas como centro y no desde Estado, con el rediseño de los escenarios geopolíticos, con el cambio de los paradigmas del *geopoder*.

Entrando al tercer capítulo, intentamos describir cómo el Estado construye su levantamiento de información para realizar los diagnósticos y con ello establecer la toma de decisiones necesarias para la resolución de los problemas detectados.

Es aquí donde entramos al concepto de la inteligencia como método y como acción, para identificar las necesidades y los conflictos que pudieran enfrentar el Estado y la sociedad en su conjunto. A la vez, abriremos la puerta a entender las dimensiones de la seguridad y los nuevos escenarios que se enfrentan con el desarrollo de las nuevas tecnologías de la información y comunicación.

Nuestro cuarto capítulo gira en el trabajo del análisis y estudio de la información para construir inteligencia y así presentar los escenarios posibles, probables y realidades circundantes que deben enfrentarse para satisfacer las necesidades del Estado. Las comunidades tienen debilidades y amenazas que deben ser identificables para resolver los problemas con políticas públicas; por ende, la importancia del trabajo y de la mirada de quienes deben realizar dicho trabajo.

Son tan importantes las herramientas del análisis como la historia del analista quien debe entregar la información sistematizada. Esta sistematización es el insumo principal de los tomadores de decisiones para construir las políticas públicas necesarias que puedan resolver las problemáticas de los ciudadanos.

En el quinto capítulo veremos cuál es la relación del Estado con la acción de inteligencia, cómo se ha institucionalizado y evolucionado a nivel mundial, así como también cuáles han sido sus errores en la identificación de los problemas. Miraremos la relación de poder que tiene el Estado con la información y, con ello, el necesario control de las instituciones que realizan inteligencia, ya que éstas pueden sobreactuar en su trabajo de defensa y seguridad del Estado, mas no en defensa de las personas y comunidad en general.

Finalmente, como sexto capítulo, realizamos unos breves comentarios sobre el accionar de los organismos de inteligencia en nuestro país, específicamente el trabajo de la inteligencia civil y cómo ante los fallos en una serie de hechos en los últimos años, se presenta una reforma a nivel general de la inteligencia nacional en sus tres ámbitos, policial, militar y civil.

Esta propuesta de reforma, que se encuentra ahora en el Congreso Nacional, da señales erróneas que dilucidamos en el capítulo y que no tocan el fondo del problema de la gestión del conocimiento y de la producción de inteligencia precisa para la seguridad de las personas y de nuestras instituciones.

La discusión está abierta y, tal como dice el título del libro, vamos desde la seguridad a la inteligencia, manifestando comentarios sobre la realidad de su accionar y las nociones que impregnan la cultura institucional de cada uno de los órganos involucrados en este trabajo.

Con ello, buscamos ampliar este debate, ampliar las nociones, reconstruir los conceptos, pero sobre todo, ser un pequeño aporte a la gestación de una masa crítica en la relación del Estado con la Seguridad y la Inteligencia como su instrumento.

La Inteligencia es una herramienta fundamental en las políticas públicas, a la que no se le ha dado la importancia necesaria para trabajar en todos los ámbitos que le corresponden. Debemos dejar de mirarla con un significado negativo y resignificarla como una herramienta necesaria para la identificación de los problemas y la manifestación de las soluciones.

UNA NUEVA GEOPOLÍTICA PARA EL SIGLO XXI

La geopolítica como práctica es una disciplina que se origina desde el principio de las denominadas ciudades-Estado en la Grecia antigua, pero evoluciona y se desarrolla como disciplina sólo cuando se constituye en el Estado moderno.

En un primer acercamiento hacia la geopolítica en nuestros días, podemos reseñar algunas definiciones básicas. La Real Academia Española define a la geopolítica como el *"Estudio de los condicionamientos geográficos de la política"*. Por su parte, en el Diccionario Ilustrado Sopena se la entiende como una *"Doctrina según la cual la política de un país está determinada por su posición geográfica antes que por sus inclinaciones de carácter étnico o ideológico"*. (Diccionario Sopena 1986:1962). Finalmente, el Diccionario Enciclopédico Ilustrado de OMEBA, también la describe como una *"Doctrina que estudia los fenómenos políticos en su distribución espacial, en sus causas y consecuencias ambientales, considerando además su desarrollo"*. (Diccionario OMEBA 1969: Tomo 5)

Ciertamente, como campo de estudio la geopolítica tiene diferentes dimensiones, desde aquellas que miran las perspectivas de la influencia del medioambiente en el desarrollo de las ciudades-Estado de Grecia, hasta aquellas que proyectan la supervivencia hegemónica de las grandes potencias del siglo XX.

Si vamos a una definición académica y actual de la geopolítica, se podría determinar como *"un objeto de estudio dinámico e interdisciplinario que requiere del marco teórico que le ofrecen las ciencias políticas, las relaciones internacionales, la geografía, y otras ciencias como la economía y la historia. Las relaciones internacionales contribuyen con el concepto de poder, desempeño, interrelación y configuración sistémica. La geografía hace lo propio con la idea de espacio vital; la economía con la noción de riqueza y recursos y la historia con la concepción de evolución y dinámica"*. (Dallanegra 2010:16)

En concreto, cuando las sociedades van cambiando, también cambian con ellas las estructuras e instituciones que las mantienen. Por ende, desde la gestación del Estado moderno a mediados del siglo XVIII, la geopolítica igualmente se fue modificando en todos sus enfoques, para finalmente convertirse en una disciplina.

Ya con la irrupción de los sistemas democráticos participativos, y luego con la propia desnaturalización de este Estado Moderno que se vio afectado colateralmente por la globalización, se fue construyendo un nuevo tipo de

sociedad, mucho más abierta y también más diversa en el aspecto social y cultural.

Mediante la entrada de los procesos de globalización o de mundialización, según sea el contenido que le queramos entregar¹, el Estado moderno se ve reinterpretado y enfrentado a sus contradicciones de origen, con sus bases definitorias de población, territorio, poder, soberanía y orden jurídico. Se pone en entredicho desde la interpelación de una nueva interculturalidad, con nuevos avances y desarrollos tecnológicos, con una gran apertura democrática por la participación de sectores que tradicionalmente estaban excluidos en sus derechos. Es en este contexto donde la institucionalidad no logra dar respuestas a los avances psicosociales, políticos y económicos, que son finalmente el resultado de los nuevos fenómenos de la postmodernidad.

Bajo este escenario, no es menor que el actual Estado se enfrente también a una nueva evolución de las disciplinas que definen su actuar y, en este caso, la geopolítica no es una excepción, ya que siendo el estudio de la influencia del medio en el desarrollo de los países, también sufre un proceso y evolución respecto a las nuevas determinantes y características que van redefiniendo el quehacer del Estado.

La evolución de la geopolítica está en concordancia con la evolución de esta estructura orgánica y junto a ello, también con la misma evolución de la representación política en el control, propia del Estado, por las sociedades que la constituyen.

Pero partamos por el principio. Habrá que conocer qué es la geopolítica y el por qué nos interesa hablar de esta disciplina en la relación entre el Estado, la Seguridad y la Inteligencia. Una trilogía conceptual que está encadenada y determinada, originariamente, por la geopolítica, por su objetivo y razón.

LA GEOPOLÍTICA COMO DISCIPLINA

La geopolítica surgió como una rama de la geografía e inicialmente fue denominada *geografía política*. Con el tiempo y tras la evolución de su trabajo, se acuñó el término de *geopolítica* por el sueco Johan Rudolf Kjellén en 1889.

A pesar de ser Kjellén quien nombró la disciplina, fue el alemán Friedrich Ratzel la persona que termina por conceptualizar y definir el término. Concepto que también ha ido variando de diferentes maneras, pues como conocimiento tampoco se escapa al influjo de distintas corrientes ideológicas que han prevalecido en cada momento de la historia.

Por ello, la geopolítica puede entenderse como un concepto de múltiples interpretaciones que según el orden cronológico de aparición, se manifiesta

1 La mundialización engloba procesos e influencias socio culturales, mientras que la globalización se enfoca sólo en el intercambio financiero y de mercancías.

de distintas formas. Igualmente, desde su evolución es posible extraer diferentes lecciones o aristas de lo que se entiende por geopolítica.

Como resultado de esta evolución conceptual, podemos hablar y definir la geopolítica desde el poder, desde la nación, desde el territorio y desde el propio hábitat de cada Estado; variables distintas, pero necesarias para su constitución como disciplina.

En la antigüedad ya era posible encontrar nociones básicas sobre geopolítica. En los textos de Aristóteles, en Maquiavelo, en Montesquieu y en varios filósofos de la Edad Media y Época Moderna, existían nociones sobre geopolítica que iban de la mano de la relación del hombre con su hábitat, además del necesario crecimiento de las ciudades para su sobrevivencia.

Todas estas nociones básicas que pueden asimilarse a lo que es actualmente la geopolítica, nacían de la dimensión relacional del espacio de la política y la construcción incipiente de un Estado. En este sentido, la idea de un Estado se va definiendo por el espacio que tiene para su desarrollo y la ubicación que ocupa a nivel estratégico frente a las rutas comerciales de la antigüedad. Este era el caso de Aristóteles o del Príncipe de Maquiavelo, que delimitaban la localización de su fortaleza como organización respecto al territorio que ocupaba.

Esos barnices primarios sobre la geopolítica, son el primer paso para una definición que nace aparejada a la organización del Estado, ya sea desde su proto-gestación como organización, hasta su construcción ya compleja en la modernidad racionalista.

Desde esta perspectiva primaria, podemos entender el concepto de *geopolítica* citando a Peter Taylor (1994), quien señala que la *geopolítica* es el estudio de la distribución geográfica “países del mundo, y las rivalidades entre las diferentes potencias, económicas, políticas y militares”. Aquí vemos que la relación primaria de la geografía con la política se convierte en el eje fundamental de descripción y primera variable para definir la *geopolítica*.

Es por ello que las primeras definiciones como disciplina nacen desde una visión de la modernidad, determinando a la *geopolítica* como el tratado geográfico de la política o el estudio de las relaciones entre espacio físico o simbólico y el poder. De esta manera se comienza a estudiar como disciplina con la obra de Friedrich Ratzel, titulada *Politische Geographie* (Geografía Política) y publicada en 1897.

FACTORES QUE CONJUGAN LA GEOPOLÍTICA

Al hablar de geopolítica en la noción moderna, debemos partir por entenderla como disciplina desde la misma concepción del Estado moderno. Para ello podríamos definir al Estado como una entidad jurídico social que se construye en la manifestación de la voluntad de organización y asociación de un pueblo

o nación, para ordenar su vida cotidiana y las relaciones entre las personas dentro de un territorio determinado y las relaciones con otras naciones o pueblos.

Con esta noción de Estado moderno no se busca construir una definición pura sobre la organización, sino que intentamos abarcar algunas variables clásicas frente a las definiciones del Estado moderno.

Por consiguiente, debemos comenzar mencionando a Max Weber, quien señaló que *"Estado es la coacción legítima y específica. Es la fuerza bruta legitimada como 'última ratio', que mantiene el monopolio de la violencia"*. En su ensayo *Política como vocación* recalca el monopolio de la fuerza como eje fundamental del quehacer del Estado: *"El Estado es aquella comunidad humana que ejerce (con éxito) el monopolio de la violencia física legítima dentro de un determinado territorio"*. (Weber 2010:404)

Otra definición clásica de Estado es la versión de Georg Jellinek, quien sostuvo: *"El Estado es la unidad de asociación dotado originariamente de poder de dominación, y formada por hombres asentados en un territorio"*. (Jellinek 2004:194)

Desde ambas perspectivas, todo Estado nace con el requerimiento necesario para su existencia de un territorio o espacio geográfico, que a la vez lo diferencia de una Nación, que no necesariamente necesita del territorio. Por lo mismo, si entendemos esta visión como algo simbólico, la geopolítica *"nace cuando el mapa empieza a percibirse como una formalización del espacio y para la dominación del espacio"*. (Mihailovic 2008)

De ser así, podemos situar el nacimiento concreto de la *geopolítica* como disciplina en torno al último cuarto del siglo XIX. Fue el período de los grandes cambios en el conocimiento, los que transformaron los relatos y las verdades oficiales, para finalmente justificar la expansión de los imperios.

Por lo mismo, sólo mediante este avance en la episteme se pudo construir una nueva forma de interpretar el espacio global y la política internacional, afectando la relación de poder entre el espacio y los individuos, incluso más allá de sus propias fronteras.

Esta idea la recalca Dejan Mihailovic, quien señala que *"el interés por la geopolítica aumenta súbitamente en la primera mitad del siglo XX a raíz de las Guerras Mundiales, pero, sobre todo, al terminar la Guerra Fría y las implicaciones que la misma tuvo con respecto a una nueva configuración planetaria"*. (Mihailovic 2008)

Bajo esta mirada, la geopolítica en la actualidad sólo se entiende dentro de los espacios de poder que convergen y chocan por la dominación de territorios y sus habitantes. Y para eso, usan variados argumentos que justifiquen

su accionar en el proceso belicista y con ello una superioridad moral para justificar sus actos.

No obstante, la mirada sólo manifiesta las relaciones de poder y sus formas de relacionarse entre los Estados, pues es independiente de las articulaciones entre los pueblos, ya que los habitantes de cada Estado son arrastrados en los conflictos mediante nacionalismos dicotómicos de sobrevivencia.

ANTECEDENTES DE LA GEOPOLÍTICA

Como ya dijimos, el pensamiento geográfico-político tiene sus raíces en la antigüedad. Se han encontrado diferentes menciones respecto a la relación del entorno geográfico con su mediación en las actividades de los seres humanos y la generación de sus organizaciones políticas.

Una nueva mención sobre ello se observa en el trabajo de Lewis Mumford (1966), quien señala la importancia de la creación de las ciudades en la historia, con especial mención al trabajo de Aristóteles, Heródoto, Polibio y Platón, entre otros.

Para el autor, la riqueza interior de la vida cotidiana de las ciudades va generando un proceso expansivo natural, habría una hibridación sociocultural mediante la retroalimentación del aprendizaje mutuo entre los habitantes de los territorios asimilados y los habitantes de las ciudades en expansión.

Mumford, en su gran obra *La ciudad en la historia*, nos plantea que desde Comte hasta Wheeler la sociedad es vista como una actividad acumulativa y la ciudad se convirtió así en un órgano esencial de ese proceso. Por tanto, en la *"medida que la envoltura exterior de la ciudad crecía, por así decirlo, su interior también se expandía por igual; no sólo sus espacios interiores, dentro del recinto sagrado, sino también su vida interior"*. (Mumford 1966:127)

Debido a esta relación del hombre con su entorno y el desarrollo que tienen las ciudades como mediación de las actividades humanas, el geógrafo norteamericano Derwent Whittlesey señaló que la manifestación primaria de la geografía fue, en sí, la geografía política; todo ello, en la búsqueda de lugares seguros para asentarse y poder desarrollar la agricultura.

Derwent Whittlesey, profesor de la Universidad de Harvard, consideró que esta disciplina era tal vez el más antiguo tipo de geografía: *"Para mí, la diferenciación de los fenómenos políticos de un lugar a otro sobre la tierra es la esencia de la geografía política"* (Whittlesey, 1939: III)". (Talledos 2014:28)

Ya en el período del renacimiento, cuando comienzan a nacer las primeras instituciones del Estado moderno, se va concretando la expansión del mundo conocido, gracias a los grandes descubrimientos geográficos de su época. Luego aparecen destacados cultores del pensamiento geográfico-político, entre los que podemos mencionar a Montesquieu, Bodin y Sansovino, quienes

destacaron también las influencias del medioambiente y del territorio sobre la actividad y la cultura humana.

Para el siglo XIX aparecen los primeros clásicos de la geografía política en Alemania, Karl Ritter y Alexander von Humboldt. Ritter le entregó un método científico a la geografía y en su gran obra inconclusa, *Las ciencias de la Tierra en relación con la naturaleza y la historia de la humanidad* (1817-1859), estableció una serie de relaciones entre el medio físico como hábitat y los seres vivos que lo habitaban, explicando bajo este prisma las grandes diferencias entre el grado de civilización de algunos pueblos en cada continente.

Al darle un método científico a la geopolítica, Ritter la encumbra como disciplina, a la vez que recalca lo importante de buscar una visión multidisciplinaria para la geografía, entendiendo que los enfoques diferentes pueden traer resultados distintos.

No obstante el acierto de esta visión multidisciplinaria que incorporó métodos científicos de otras disciplinas, hoy deberíamos mirar más hacia la interdisciplinarietà, pues nos llevaría a respuestas y marcos teóricos más profundos, algo que pareciera no ocuparse mucho en los trabajos actuales.

Así fue que sólo mediante las ideas de Ritter, la geografía toma un rol preponderante al extraer las experiencias de distintas disciplinas, con métodos y técnicas que la llevan a redefinirla como una verdadera disciplina científica.

Junto a Ritter vienen una serie de investigadores que abren la geografía a la *geopolítica*, siendo denominada esta etapa como el período clásico, ya que las universidades en las colonias inglesas y las sociedades de geografía en el mundo eurocentrista, se dedicaron a trabajar la geografía como ciencia y la *geopolítica* como disciplina.

Todo el trabajo realizado en aquel período, era para mostrar las condiciones geográficas del mundo y el desplazamiento del poder en el orden mundial de los imperios.

Después de Ritter aparecen los nombrados padres fundadores de la geopolítica, comenzando con el ya mencionado Friedrich Ratzel (1844-1904). Ratzel introdujo las influencias del hábitat por sobre sus habitantes, como una variable determinante que denominó "determinismo geográfico", término que hasta hoy se usa como un enfoque importante de la geografía.

Las ideas de Ratzel coinciden con el determinismo biológico, que es una manifestación de las ideas propuestas por Charles Darwin. En palabras simples, el enfoque se encausa desde el "biologismo social", llegando al "determinismo geográfico".

Paralelamente, Alfred T. Mahan (1814-1904) estudiaba en Estados Unidos la noción de una "mirada estratégica" sobre la geografía, mientras en el norte

de Europa trabajaba el sueco Rudolf Kjellén (1864-1922), quien acuñó el término de geopolítica para la nueva disciplina.

“Kjellén aplicó la categoría del territorio como un elemento decisivo para los estudios del Estado, mientras otro alemán, Karl Haushofer (1869-1946) insistía en una especie de espacialización del deseo imperialista, mientras que el emigrante holandés Nicholas J. Spykman (1893-1943) escribía en Estados Unidos su tesis sobre miradas y enfoques de la geopolítica.” (Mihailovic 2008)

Alfred Mahan, desde su “mirada estratégica”, trabajó la relación del poder con el espacio y como resumen presentó en 1890 la Teoría del Poder Marítimo. Según la teoría, las rutas marítimas y comerciales estaban siendo controladas por Gran Bretaña; por lo tanto, estimó necesario que los EE.UU. tomaran control de Hawái ante posibles invasiones desde Asia, además de promover la construcción del canal de Panamá para la interconectividad entre ambos lados del continente.

Asimismo, Mahan describió cómo la red ferroviaria desde Europa hacia los Urales en Rusia lograba la conexión de todos los puertos de la región, generando con ello un espacio terrestre a controlar, el que denominó Eurasia. Este nuevo espacio tiene el poder basado en recursos naturales, especialmente el petróleo. Desde el Mar Negro hacia Moscú y desde ahí hacia Hamburgo y Amsterdam, la red ferroviaria alimentaba a toda Europa.

Unos años más tarde apareció en Inglaterra el aristócrata, político y geógrafo Sir Halford John Mackinder (1861-1947), quien en 1904 creó la Teoría del Heartland, una premisa que ha tenido mucho impacto en la geopolítica y que fue revisada en 1919 y 1943.

Según el geógrafo inglés, el poder en el siglo XX ya no estaría centrado en el mar, sino en el control terrestre; por ello denominó al espacio descrito por Mahan como un territorio “pivote” al que llamó *Heartland*.

La tesis del inglés muestra que la zona norte y central de Eurasia sería el centro de poder político que controlaría al mundo, pues tiene un aislamiento geográfico y una gran riqueza en recursos naturales para quien desee monopolizarlos.

Mackinder construye las relaciones de poder entre los Estados respecto al control del *Heartland*, siendo este espacio un eje básico para el control mundial, con una mirada claramente eurocentrista.

Lo interesante de Mackinder es que puede mirar desde afuera y busca un cambio necesario en las relaciones de poder británicas, ya que dicho poder se veía disminuido frente al crecimiento de otros imperios rivales. Para Mackinder, se debía pensar en la conservación del poder para la sobrevivencia a futuro.

Bajo esta premisa, Mackinder propuso que Inglaterra interviniera en los ferrocarriles europeos y, a la vez, se evitara el control de Eurasia por la alianza de Alemania, Rusia y Japón.

A pesar de las recomendaciones de Mackinder, esto no ocurrió y sólo tras la Primera Guerra Mundial, se logró separar a Rusia de Europa con la creación de los denominados Estados *buffer*, conocidos como Estados tapones (Yugoslavia y Polonia).

La creación de los Estados tapones no era nueva para Inglaterra; ya lo habían aplicado entre la India británica y el Imperio ruso con la creación de Afganistán, o la propia creación de Bélgica, Holanda y Luxemburgo para separar Alemania de Francia e Inglaterra.

En aquellos años el Imperio Británico era un poder hegemónico, el que fue cayendo con la reconfiguración de los nuevos Estados-Nación postcoloniales. La Segunda Guerra Mundial debilitó mucho más al Imperio y las distintas nacionalidades, pues dentro de su vasto espacio geográfico, todas ellas buscaron su propia autodeterminación y, tarde o temprano, le cobraron al Imperio su ayuda en hombres y pertrechos que fueron fundamentales para mantener a Inglaterra libre del Tercer Reich.

El caso de la India es el mejor ejemplo de esta situación. No hay que olvidar que la división de las indias orientales en dos países, India y Pakistán, fue una partición netamente geopolítica y con la venia de W. Churchill; todo ello para no entregar puntos estratégicos a la India. Este fue el objetivo principal del Plan de Mountbatten, para el retiro británico.

Churchill pensaba que los indios estaban muy cercanos a la URSS, en consecuencia, frente a la inevitable independencia de las indias orientales, prefirió crear dos países. Uno mayoritariamente de religión hindú, como es la India y otro mayoritariamente de religión musulmana, que es Pakistán.

En la partición fronteriza, los ingleses le entregaron el puerto de Karachi al nuevo estado de Pakistán, a pesar de tener mayoría hindú y que la India también lo reclamaba como suyo. Esta decisión fue netamente geopolítica, pues en su posición estratégica, Karachi controla el Estrecho de Ormuz y mediante esta repartición se intentó impedir la influencia soviética en la región.

De la misma forma se trabajó tras la guerra de Kosovo, con el desmembramiento de la ex Yugoslavia, la invasión a Afganistán y las guerras en el Golfo Pérsico; todas ellas se convierten simplemente en la mantención de un orden mundial incrustado desde la visión hegemónica de la teoría del *Heartland*.

La teoría del *Heartland* se puede aplicar a una cosmovisión hegemónica de control social, político y económico desde los imperios. La idea de un orden

mundial se manifiesta en la hegemonía, se consigna y determina por la necesidad de existencia en un mundo capitalista.

Los pensadores clásicos de la geopolítica entendían que en política internacional, el mantener el orden era necesario para el cumplimiento de los destinos de las grandes potencias, especialmente en el ámbito del comercio global.

Esta idea del control mundial por parte de las grandes potencias, tiene una serie de críticas en la historia. Una es la del teórico Immanuel Wallerstein (2004), quien pone en entredicho esta premisa hegemónica mediante su teoría del análisis del sistema-mundo, que se encausa en una visión crítica postmarxista. Wallerstein describe cómo se fueron construyendo estas relaciones comerciales, políticas y sociales determinadas por la expansión del capitalismo, que terminó por desencadenar las dos guerras mundiales.

El sistema-mundo capitalista de Wallerstein tiene una dinámica cíclica propia con cada potencia de turno, donde siempre existen enfrentamientos a nivel mundial para el resguardo de la hegemonía. En este sentido, ambas guerras mundiales manifiestan el auge y caída del modelo, lo que va marcando la definición y el rol de la geopolítica.

Ya después de Mackinder, su discípulo James Fairgrieve dibujó en 1915 un mapa mundial de Zonas de Presión, países *buffer* y con Zonas de Conflicto. En su diseño, planteó que espacios territoriales como la proximidad de Alemania a Inglaterra y al norte de Francia, son claramente Zonas de Presión (*crush zones*) constante y de ahí la necesidad de establecer distancias con los denominados estados *buffer*.

Tras la Segunda Guerra Mundial, las zonas de presión fueron el nuevo enfoque de la geopolítica, dejando de lado a los países como unidades y mirándolos como espacios más complejos en el ámbito político y cultural.

LA CAÍDA DE LA GEOPOLÍTICA (1950-1970)

Siguiendo la historia de la geopolítica, nos encontramos con el catedrático alemán Karl Haushofer (1869-1946) que trabajaba en la Universidad de Munich, desde donde desarrolló una visión moderna de la geopolítica. Recordemos que esta disciplina ya había sido construida por Ratzel, aunque Haushofer, además de ser académico, era un militar que fue destinado en muchos países de Asia, llegando a formar parte del Estado Mayor Alemán, jubilandando con el grado de Mayor General en la Primera Guerra Mundial.

Mediante su vasta experiencia, Haushofer defendió los principios de la geopolítica del nacionalsocialismo, ideología que buscaba la expansión de Alemania atribuyendo la necesidad a su propia sobrevivencia. Estas ideas influyeron fuertemente en el ejército alemán y entregaron las razones políticas que justificaban la expansión nazi.

En lo particular, uno de sus grandes aportes a la geopolítica fue su conceptualización, pues su uso no era muy conocido; y no fue sino hasta los años 30 que tuvo su florecimiento, cuando el Departamento de Geografía de la Universidad de Munich comenzó a realizar trabajos sobre geopolítica.

El trabajo de la geopolítica alemana se sustentó en la teoría del *Lebensraum* (espacio vital), nombre que fue creado por Ratzel y que Haushofer revivió y usó para el beneficio alemán en su expansión. El *Lebensraum* se puede definir como “*todo el territorio que un país alega necesitar para lograr la autosuficiencia*”. (Mansilla 2003:19)

Este enfoque quería explicar las rivalidades entre los países, las disputas por la ocupación de la tierra y la posesión de los mares, la fijación de las fronteras; todo ello a partir de una premisa biológica y determinista: los Estados serían como organismos vivos, con sus propias necesidades y demandas. Como todo organismo, un Estado debía luchar contra su entorno (otros Estados y espacios vacíos) para sobrevivir y precisaba su espacio vital y recursos físicos y humanos, para crecer y desarrollarse.

Pero con la capitulación del Tercer Reich en 1946, la escuela geopolítica alemana queda en entredicho y se le toma como una disciplina netamente expansionista. No obstante, frente a esta crítica, su incursión en la disciplina y especialmente en el uso del lenguaje, delimitó y llenó de sentido a la geopolítica, ya que la disciplina se carga de acción asociada, aunque deviene en un carácter casi fatal, razón por la cual el término fue evitado durante muchos años por sus connotaciones nazis.

En este período, EE.UU., el gran ganador de la Segunda Guerra Mundial, también evitó el término y durante las décadas de los 50 y los 60 del siglo pasado, evadió el uso público del término *geopolítica*. Así, la disciplina fue relegada a las secciones históricas de textos tanto en geografía política como en ciencia política, pero no se utiliza en debates políticos o académicos.

Este es el comienzo de la Guerra Fría que se inició con Harry Truman aplicando la política de contención, que dividió el mundo en amigos y enemigos durante cincuenta años. Esta cosmovisión fue planteada por George Kennan², un destacado diplomático estadounidense destinado en Rusia y la URSS durante años.

Al final de su misión entre 1944 y 1946, Kennan envió un telegrama donde explicaba su visión respecto a los soviéticos, declarando con fuerza su anticomunismo frente a todo el proceso histórico que le había tocado vivir

2 George Kennan fue un diplomático estadounidense en el frente soviético, comenzando su carrera como observador de las secuelas de la Guerra Civil Rusa. Fue testigo de la colectivización y el terror desde cerca y envió su telegrama después de otros dos años de servicio en Moscú (1944-1946), como jefe de misión y consultor del embajador Averell Harriman. En 1946, Kennan tenía 44 años, hablaba con fluidez el idioma ruso y era decididamente anticomunista.

y estudiar. Dicho telegrama fue publicado por la revista *Foreign Affairs* en 1947, con el seudónimo de señor X.

“Está claro que Estados Unidos no puede esperar en el futuro previsible disfrutar de intimidad política con el régimen soviético. Debe seguir considerando a la Unión Soviética como un rival, no un socio, en el ámbito político. Debe seguir esperando que las políticas soviéticas no reflejen un amor abstracto por la paz y la estabilidad, ni una fe real en la posibilidad de una feliz coexistencia permanente de los mundos socialista y capitalista, sino más bien una presión cautelosa y persistente hacia la interrupción y el debilitamiento de toda influencia rival y poder rival”. (Kennan 1947: Parte IV)

LA EVOLUCIÓN DE LA GEOPOLÍTICA MODERNA

Sin duda, la explicación de la escuela alemana sobre la geopolítica no fue la única durante principios del siglo XX, aunque su discusión y debate abrió otras líneas y enfoques cercanos dentro de la disciplina.

Otro autor que siguió este vértice fue el estadounidense Nicholas Spykman, quien en 1850 presentó la Teoría del Perímetro de Seguridad, un enfoque sobre la seguridad de Estados Unidos desde el realismo político. (Giuduce 2005:21)

A Spykman se le considera como uno de los padres de la geopolítica en Estados Unidos, y su realismo político es solamente una continuación de la llamada Doctrina Monroe, con una fuerte influencia de las teorías clásicas antes mencionadas.

Para Spykman, su país debía concentrar su poder en zonas periféricas, diferenciándose de Mackinder y su *Heartland*. El realismo político reconoce que existen zonas de influencia y territorios, tanto propios como ajenos, a la vez que establece la importancia de países bimarítimos que denomina de “doble frente”. Estos países tendrían la condición de conectar los mares con el centro de los continentes. Además, desde los países de la periferia, sería posible traer sus recursos naturales y tener un control hegemónico.

A esta teoría se le denominó Teoría de la Circunnavegación o *Rimland* y se destaca por construir una línea de alerta temprana como perímetro de seguridad estadounidense. La línea va desde el Estrecho de Bering, por el norte hasta Islandia, baja hacia el sureste pasando por las Islas Azores, sigue al suroeste hasta las Islas Malvinas y continúa por el Estrecho de Magallanes rodeando el continente americano; desde ahí, sube nuevamente al noreste para llegar a la Isla de Pascua y luego continúa a las Islas Galápagos, pasa por la Isla de Hawái y termina en el Estrecho de Bering.

Mientras los estadounidenses buscaban un perímetro de seguridad, los soviéticos tenían su propia visión del poder geopolítico. En contraposición al

Rimland, el soviético Alexander Seversky creó en 1950 la Teoría del Poder Aéreo.

Seversky pensaba que cualquier línea o bloque terrestre o marítimo podría ser roto por la aviación de la Unión Soviética; entonces se concentró en el uso del poder aéreo, pues frente al poder terrestre y marítimo, ambas potencias estaban en igualdad de condiciones. El estratega entendía que sólo mediante el poder que tenían las flotas de aviones Aeroflot y Tupolev, la URSS podía romper las líneas de los estados *buffer*, para así controlar mares y puertos.

La teoría del poder aéreo de Seversky segmentaba el mundo en tres zonas. La primera era la zona de Estados Unidos, que incluía todo el continente americano; la segunda era la zona soviética, que se inclinaba hacia el Asia, incluyendo China y gran parte de África; y la tercera la llamó zona de decisión aérea, que serían los lugares donde estaban las zonas industriales de EE.UU. y la URSS.

Con el fin de la Guerra Fría aparecieron nuevas e interesantes propuestas geopolíticas. Este es el caso de la Teoría de la Jerarquía de los espacios globales, propuesta realizada por el estadounidense Samuel Cohen.

Cohen entendía que el mundo de la década de los 90 ya no era bipolar y que existían tres ejes de poder. El primero seguía siendo los EE.UU., pero además renacía Europa con la Unión Europea como acuerdo político, convirtiéndose en un segundo eje; y junto a ellos estaba el eje del Pacífico, con Rusia, Japón y China.

En consecuencia, Cohen sustentó su teoría en base a la constitución de espacios y lugares distintos, según su relación política, comercial, lingüística y étnica, estableciendo jerarquías sobre cada una de las relaciones.

La primera jerarquía envolvía los trayectos marítimos comerciales que más se usaban a nivel mundial, especialmente en los océanos y los canales interoceánicos. La segunda jerarquía son los trayectos terrestres que existen dentro de Europa en todos los sentidos. La tercera jerarquía son las zonas o espacios unidos por las etnias o lenguas y que posteriormente se subdividió en ocho niveles.

Esta tercera jerarquía tiene un primer nivel que es el espacio, que él denomina como latino y que engloba a Portugal, Francia y España. El segundo nivel o espacio es el germánico, que aglutina a Finlandia, Holanda, Islandia, Dinamarca, Suecia, Noruega y Alemania. El tercer espacio es el llamado angloamericano, con EE.UU., Inglaterra, Irlanda, Nueva Zelanda, Canadá y Australia. El cuarto espacio es el chino, que incluye a China, Taiwán y el norte de Indonesia. El quinto espacio es el que denomina como eslavo, con Rumanía, Eslovaquia, Polonia, República Checa y lo que era la ex Yugoslavia. El sexto nivel es el que contiene aquellos espacios *shatterbelt* o espacios de conflicto y que son las zonas en conflicto por la injerencia de las potencias

debido al gas y al petróleo: Venezuela, Bolivia y Colombia, entre otros. El último nivel y octavo espacio es aquel que engloba los espacios de transición y que aglutina a los países del centro de Europa: Estonia, Letonia, Lituania, Polonia, Hungría, Rumanía, Ucrania y países de la ex Yugoslavia; a pesar de que estos países ya están en otros niveles, su definición en el octavo nivel pasa por la constante inestabilidad. (Giuduce 2005:22)

Los llamados espacios de transición están ubicados para debilitar la influencia de Rusia, pero a la vez han fortalecido la influencia de Alemania en toda la Unión Europea, además de limitar la relación atlántica de Gran Bretaña con EE.UU.

Finalmente, existe una cuarta jerarquía en referencia a los espacios dentro de los mismos Estados, ya que la definición de potencia se estima según el tamaño del PIB, la fuerza de la innovación, el trabajo en las nuevas tecnologías, su tamaño en población, nivel educativo y reservas de recursos naturales de energía, entre otras. (Giuduce 2005)

Bajo estos términos se fue resquebrajando el mundo bipolar, acelerado por la caída de la Unión Soviética y su desmembramiento en varios otros países, así como el desarme del Pacto de Varsovia como unidad militar y estratégica.

En algún momento se pensó que pasábamos a un mundo unipolar, dominado por los EE.UU. Sin embargo, la caída de la URSS sirvió para el levantamiento de la Unión Europea y otros bloques regionales que tomaban protagonismo en las relaciones comerciales y políticas.

Si es cierto que la unipolaridad se hacía fuerte en la industria cultural con la influencia estadounidense, no es menor que también nacían cambios en los términos de intercambio, donde el eje económico-tecnológico-financiero se convirtió en un nuevo escenario en el que EE.UU. debía competir en igualdad de oportunidades con Europa y Asia.

Esta situación fue el principio de un sistema multipolar que se vio coartado por los atentados del 11 de septiembre del 2001, que entregaron nuevamente el protagonismo a EE.UU.

Tras los atentados en Nueva York y luego en Madrid en el año 2004, la geopolítica se orientó al sistema ya establecido y a conservar el orden mundial, mediado por un eje estratégico militar donde los estadounidenses tienen ventajas comparativas y competitivas, además de exclusivas y excluyentes. (Dallanegra 2010:20)

LOS ESPACIOS HEGEMÓNICOS DESDE UNA VISIÓN CRÍTICA

Como ya vimos con Wallerstein, desde una visión crítica podemos entender la geopolítica como espacios hegemónicos donde se construyen espacios de

influencia. Y para ello, hemos de entender a la hegemonía desde un punto de vista gramsciano.

Desde la mirada del italiano Antonio Gramsci, la hegemonía se entiende como *"la capacidad de convertir la propia concepción del mundo en verdad universal, sea porque las condiciones materiales que la generan y la acción del sujeto colectivo que la sustenta logran construir amplios consensos, sea porque todos los mecanismos de corrección social y establecimiento de estas normatividades afines a la concepción del mundo se imponen como esencia moral y valores compartidos mediante el recurso a la violencia en todas sus formas, justificando así la sanción a la disidencia en cualquiera de los campos de la vida social"*. (Ceceña 2003:37)

Según Gramsci, es aquí *"donde se logra la conciencia de que los propios intereses corporativos, en su desarrollo actual y futuro, superan los límites de la corporación, de un grupo puramente económico y pueden y deben convertirse en los intereses de otros grupos subordinados. Esta es la fase más estrictamente política, que señala el neto pasaje de la estructura a la esfera de las superestructuras complejas, [...] determinando además los fines económicos y políticos, la unidad intelectual y moral, planteando todas las cuestiones en torno a las cuales hierve la lucha, no sobre un plano corporativo sino sobre un plano "universal" y creando así la hegemonía de un grupo social fundamental sobre una serie de grupos subordinados"*. (Gramsci 1949:57)

Bajo este enfoque, podemos señalar que la hegemonía es en sí una relación social que está en construcción permanente. Tal como dirían Berger y Luckmann (1986) en su *Construcción social de la realidad*, esta es una realidad generada por medio de la omnipresencia de los medios de comunicación y de la acción política, social y cultural. Y la única forma para poder sobrellevarla, es el uso de todos los mecanismos de articulación social y de la creación de imaginarios colectivos para reafirmarse, los que podrían construirse por sobre esta hegemonía.

En ese sentido, si volvemos a Gramsci, debemos entender su idea desde una verdadera concepción del mundo y, para ser consecuentes, señalar que su concepción de hegemonía está centrada desde el capital, ya que la hegemonía *"nace de la fábrica y para ejercerse, sólo tiene necesidad de una mínima cantidad de intermediarios profesionales de la política y de la ideología"*. (Gramsci 1934: Tomo 6:66)

En resumen, la hegemonía son las formas y relaciones humanas que garantizan la reproducción material y que constituyen la esencia de la inteligibilidad del mundo, donde la tecnología y las fuerzas productivas objetivas aparecen ocupando el lugar central en el entendimiento del proceso.

En otras palabras, y trayendo la definición hacia la actualidad, es necesario entender que el capitalismo termina por apropiarse de esos saberes

colectivos, de dominar la naturaleza, de la acumulación de los recursos y de un enfrentamiento continuo con los trabajadores.

Todo ello mediante la visión mesiánica de aquel imaginario capitalista con el control del poder y con la instrumentalización del Estado, así como en aquella lógica sociopolítica donde ellos se creen la verdadera fuerza del progreso en forma unilateral.

Esta hegemonía a nivel político, se convierte en un árbitro mundial y un fuerte interventor en las acciones políticas globales. En lo económico, el peso de la economía genera un poder de presión respecto a las reglas y su cumplimiento, mientras que en el medio militar, se recrean los condicionamientos de invencibilidad, ya sean reales o imaginarios. Finalmente, es en el espacio cultural donde se construye su propia visión global y con una perspectiva de civilización única en sus pretensiones.

Actualmente, lo que vemos con el desarrollo de las Nuevas Tecnologías de Información y Comunicación (NTIC's) es la apertura al conocimiento y el manejo de la información. Esto que era el centro del nivel de apropiación en el ámbito capitalista y en los términos de intercambio a nivel general, ahora está basado en la tecnología, ya que la concentración de conocimientos y capacidades son las competencias que están generando la acumulación de la riqueza, y con ello también se dominan las relaciones de poder.

Así, la hegemonización de las relaciones es la facultad del hegemón de generar el reconocimiento universal de un orden social único, en el que los instrumentos de dominio son naturalizados y que se ha establecido desde diferentes niveles.

Ciclo	Guerra Global	Preponderancia	Declive
1495-1580	1494-1516	Portugal 1516-40	1540-80
1580-1688	1580-1609	Holanda 1609-40	1640-88
1688-1792	1688-1713	Gran Bretaña 1714-40	1740-92
1792-1914	1792-1815	Gran Bretaña 1815-50	1850-1914
1914-	1914-1945	Estados Unidos 1945-73	1973-

Figura 1: Fuente. Modelski 1987: 40-44 (en Mihailovic 2008)

Por tanto, al entender que la expansión geopolítica nace de la concepción hegemónica del expansionismo vital para los imperios, queda de manifiesto la influencia que tuvieron estas teorías y doctrinas en los imperialismos y que desembocaron en las dos guerras mundiales.

Todo ello es la causa de los procesos de hegemonía político cultural que fuera importada con una libre interpretación en todo el continente americano, y también con dos consecuencias "notorias".

La primera consecuencia fue la justificación decisiva del control de América Latina, para la contribución al crecimiento de Estados Unidos como potencia hemisférica y mundial. Esta secuela se manifestó en la ya mencionada Doctrina Monroe, con su "América es para los americanos" y que, en lo específico, era América es para los EE. UU.

La segunda consecuencia es la influencia del militarismo y el nacionalismo territorial que está presente en los países latinoamericanos. Esta visión hegemónica sólo logró que ambas corrientes vivieran su existencia en la región con la consigna de la defensa de la seguridad nacional y siempre bajo la obsesión de las amenazas a su seguridad externa e interna, soslayando sus miedos con la intervención abusiva, en forma directa o indirecta, de las fuerzas armadas para la conducción de sus nuevos Estados. De esta manera se generó la sumisión de vastos sectores de la sociedad latinoamericana mediante regímenes autoritarios y represivos.

En lugar de fortalecer a los Estados, esta geopolítica territorialista y pretoriana tuvo como resultado que los países latinoamericanos vieran debilitados sistemáticamente sus capacidades y recursos, ya que se enfrentaron en constantes pulseadas de poder, hipótesis de conflicto y guerras limítrofes, perdiendo de vista su proyección conjunta en la región y en el mundo.

En pocas palabras, frente a la lucha diaria de poder local, las élites construyeron las relaciones entre el Estado y la sociedad bajo la hibernación impuesta por la confrontación estratégica mundial. Mediante esta correlación, se enfrentaba a las dos superpotencias, Estados Unidos y la Unión Soviética, descansando en aquel discurso sus luchas de poder local, con un relato facilista de un mundo bipolar y mostrando así sus propias falencias democráticas como élite política, social y económica.

LA GEOPOLÍTICA CON NUEVAS PERSPECTIVAS EN UN NUEVO REGIONALISMO

Con el fin de la Guerra Fría, y a partir de los procesos de democratización y globalización en todo el orbe, parecía que los esquemas estratégicos de la geopolítica irían a parar al desván de los trastos viejos, como tanta otra literatura prematuramente descartada. Pero en los albores del nuevo siglo, la geopolítica reapareció con fuerza, entendida como preocupación por las condiciones geográficas, territoriales y ciberespaciales en las que se desenvuelven la vida de las sociedades, las disputas en torno a los recursos energéticos y el medio ambiente.

He aquí donde aparece incipientemente uno de los políticos que resucitó la geopolítica en los años 70. Henry Kissinger, con su trabajo de Secretario de Estado bajo la administración de Richard Nixon en la presidencia de EE.UU., logró un gran despliegue del término geopolítica, introduciendo el concepto en la prensa y en el lenguaje cotidiano.

Según Alan Henrikson (1980), Kissinger asocia la geopolítica como un equilibrio de intereses nacionales permanentes para la armonía mundial. En los hechos, Kissinger giró la política internacional de EE.UU. para establecer mejores relaciones con China, creando una nueva mesa en el Departamento de Estado, la cual se iba a dedicar en forma exclusiva a monitorear al gigante asiático y con mayor detalle en su accionar. Kissinger veía que un acercamiento a China podía lograr una nueva triangulación de equilibrios frente a las diferencias que el país asiático tenía con la URSS.

"...estrechamente relacionados con los planes diplomáticos anteriores están los diseños militares-estratégicos, lo que debe ser importante y comprensivo de su contención. Aplicada primero como centro de la expansión soviética en Europa del Este, y luego la estrategia de contención se dirigió, después del Kuomintang en 1949, a la amenaza china". (Henrikson 1980:515)³

A esta búsqueda del equilibrio se le denominó *realpolitik*, que en los hechos era una visión heredera de Spykman, pero dentro de una incipiente multipolaridad, aunque se agregaba la idea de una reacción deliberadamente provocativa (teniendo en cuenta sus connotaciones históricamente negativas).

"...es por eso, que hemos tenido éxito en nuestras relaciones exteriores siempre que hemos combinado nuestro idealismo y nuestro pragmatismo, desde los días en que los padres fundadores manipularon las rivalidades entre las monarquías europeas para asegurar nuestra independencia y lanzar el gran proyecto democrático... que sólo pueden ser mantenidos a través de una combinación moral y de sentido práctico". (Kissinger 1981:80)

Conviene subrayar que el contexto mundial en el cual trabaja Kissinger, estaba en pleno cambio, era el momento que se vivía con crudeza la guerra fría entre la Unión Soviética y los Estados Unidos. Es en este proceso donde también aparecen los nacionalismos en el denominado tercer mundo. Aquí nace el levantamiento panarábico en Egipto, liderado por Gamal Abdel Nasser, de igual forma aparecía la Revolución Cubana de Fidel Castro; y con ellos, muchos otros movimientos revolucionarios en otras partes del orbe.

Mientras tanto, la URSS invertía recursos en un crecimiento militar y en un nuevo poderío naval, el cual desequilibró el poder, pues aumentó sus cabezas nucleares rompiendo los balances con las ojivas nucleares, así como lo hizo con el poder aéreo en su momento.

Pero los cambios no eran sólo políticos, también eran sociales con los efectos de las revueltas de mayo del 68 en París, que abrió a grandes cambios culturales con la desacralización de la autoridad en Europa.

3 *"Closely related to the above diplomatic plans are military-strategic designs, the most important and comprehensive of them being containment. Applied first as a center-measure to Soviet expansion into Eastern Europe, the strategy of containment was then addressed, after the Kuomintang in 1949, to the Chinese menace."*

La preocupación de EE.UU. por estos procesos sociopolíticos quedó de manifiesto el año 2011, cuando se desclasificó un informe de la Agencia Central de Inteligencia, CIA⁴, firmado en diciembre de 1985 y que relataba el espionaje que durante años sostuvo sobre los líderes sociales, políticos e intelectuales, como Lacan, Foucault o Sartre, entre otros, quienes fueron una gran influencia en el movimiento francés de “mayo del 68” y los años venideros.

En forma paralela, también hubo modificaciones en el sector económico que demostraban que EE.UU. ya no controlaba como antes la economía mundial, lo que sumado a los hechos políticos recientes, demostraban la fragilidad del poder mundial estadounidense en la incipiente multipolaridad de actores complejos en toda la política internacional y que fueron los desencadenantes de una nueva revisión de las ideas estáticas de la *geopolítica*.

Ese nuevo escenario se manifestaba con el aumento de precios en las materias primas y en los productos básicos, en particular el petróleo, generando nuevas variables importantes y con formas distintas a las que se usaban en la guerra. A raíz de ello nacen nuevos actores internacionales que empezaron a trabajar en grupo, como fue el caso de la OPEP que reunió a los países exportadores de petróleo.

Aunque la guerra sigue presente, se reduce en conflictos de baja intensidad en sectores determinados, entrando a una nueva dinámica insertada en el propio sistema internacional con un proceso de transformación, donde EE.UU. usaba su potencial en el intercambio comercial a nivel mundial, más que la intervención bélica.

Desde aquí comienza a verse una nueva forma de trabajar en las relaciones internacionales, naciendo el concepto de *soft power*, entendiendo que los Estados pueden influenciar en el ámbito de las relaciones internacionales, ya no sólo con la coacción como amenaza de violencia a la que se denominaría *hard power*, sino que es posible atraer y cooptar, seduciendo y persuadiendo, mediante la cultura y los valores políticos.

Este cambio en el manejo de las relaciones internacionales, se da con los consecuentes cambios en los términos de intercambio comercial: los ganadores son aquellos que exportan petróleo, y los perdedores son los consumidores.

Ciertamente, frente a todo ello hay claras diferencias de cómo se abordan los postulados del realismo clásico y, por ello, la *realpolitik* sigue cultivando estrategias seguidores de H. Kissinger.

4 El documento se llama “Francia: La desafección de los intelectuales izquierdistas”; en <https://www.cia.gov/library/readingroom/docs/CIA-RDP86S00588R000300380001-5.pdf>

En concreto, tras el ocaso de la geopolítica en el período 1950-1970, la incursión de la *realpolitik* proveyó buenas condiciones para el renacimiento del término. El tiempo pareció ser una buena cura, puesto que muchos habían olvidado su asociación con el régimen nacionalsocialista.

EL FIN DE LA UNIPOLARIDAD

Con la victoria hegemónica de EE.UU. sobre la URSS, especialmente en lo económico más que en lo político o militar, la capacidad de controlar el destino de las exportaciones se transformó en un poder político tangible con este nuevo contexto mundial.

Frente a este escenario, la situación de Estados Unidos vuelve a ser contradictoria. Hay quienes consideran que esta situación se traduciría en el fin de la unipolaridad, pero otros autores creen que este escenario es un empujón para Estados Unidos para el control de orden mundial, partiendo del criterio que este país era efectivamente un importador de petróleo, pero su vulnerabilidad relativa a los altos precios de la energía es mucho menor a como fue en 1973 durante el embargo de petróleo árabe.

Estados Unidos tenía grandes fortalezas, pues también es un exportador de alimentos junto con Canadá, Australia y otros, lo que potencia su posición en el intercambio comercial a nivel mundial. Y en el transcurso de los años, se plantearon el aumento de la explotación de petróleo, logrando hace unos pocos años una autosuficiencia que lo alejaría de la vulnerabilidad energética.

De esta forma, las materias primas no son el centro del intercambio a nivel mundial, sino que entran a jugar muy fuerte el desarrollo de las tecnologías y las nuevas formas de comunicación.

Es en este período donde aparece la teoría geopolítica de la era "tecnocrónica", propuesta por el estadounidense, Zbigniew Brzezinski, en el año 1979. El autor estructura la idea de un nuevo orden mundial donde *"las invenciones tecnológicas provocan cambios culturales y éstos, cambios en la estructura social. La élite que controle estos cambios controlará el mundo"*. (Dallanegra 2010:23)

Las ideas propuestas por Brzezinski no se alejan mucho del control hegemónico por parte de la élite mundial; no obstante, ve con claridad que las nuevas tecnologías se convertirían en el centro de los términos de intercambio, ya que mientras baja el precio de las materias primas, sube el precio de los productos con desarrollo tecnológico.

En este sentido entran a jugar nuevos actores, especialmente del mundo asiático, que reconvirtieron sus economías para dichos mercados. Aquí aparecen Japón, Corea del Sur y luego China, entre otros.

Asimismo, con el desarrollo de las tecnologías se ampliaron los niveles de consumo y aparecen los cambios culturales a que se refería Brzezinski, generando una transformación en las estructuras sociales en todo el mundo.

La apertura de los mercados mundiales para la inversión fue la punta de lanza para que EE.UU. pudiera expandir su control financiero sobre el resto del mundo. La dependencia de la inversión extranjera para el desarrollo de los países fue fundamental en las relaciones internacionales, que veían la posibilidad de usar el *soft power* con mayor eficiencia y eficacia.

Frente a esto, la constitución de nuevos bloques económicos y el empoderamiento europeo trajo consigo un quiebre en la unipolaridad relativa que tenía Estados Unidos, ya que si bien tenía el poderío militar, a nivel económico nacieron nuevos actores que iban regulando y equiparando su accionar.

China entra en este espacio de la *geoeconomía*, donde se mira al *geopoder* desde las relaciones comerciales, ya no desde la coacción bélica, sino del control de los mercados internacionales.

El gigante asiático está en una situación paradigmática, ya que tiene dos sistemas en uno: un régimen comunista que tiende a la apertura de mercados, pero que no abraza las libertades y derechos políticos de las democracias occidentales.

Su nueva historia comenzó a finales de los años 70, cuando Deng Xiaoping asumió la Presidencia del Comité Central en China y presentó un proceso de apertura económica controlada, al que denominó "Reforma y Apertura".

Este proyecto tenía como objetivo industrializar algunos sectores del país con la ayuda de inversión extranjera y, para ello, se crearon las zonas económicas especiales (ZEE) que gozaban de un régimen único a nivel impositivo y de legislación propia, además se autorizó los *joint venture* entre empresas del Estado chino y empresas extranjeras, para impulsar la economía.

En un principio fueron cuatro las ciudades nombradas como ZEE: Shenzhen, Zhuhai, Xianem y Shantou; luego se sumaron las islas de la provincia de Hainan y en 1984 se declararon otras catorce ciudades como ZEE (Dalián, Qinhuangdao, Tianjin, Yantái, Qingdao, Lianyungang, Nantong, Shanghái, Ningbó, Wenzhou, Fuzhou, Cantón, Zhanjiang y Beihai). A estas zonas económicas especiales, se les unieron las antiguas colonias europeas que pasaron al control chino: la excolonia británica de Hong Kong y la excolonia portuguesa de Macao, que ya tenían un estatus especial.

Con el tiempo, China se ha convertido en una potencia económica con dos almas en el cuerpo, con un régimen autoritario en lo político, pero capitalista en lo económico. Un socialismo con características chinas, ya que la mayoría de la población que vive en el resto del país sigue bajo los niveles de pobreza y continúa bajo una economía centralmente planificada.

En la actualidad, China da claras señales de convertirse en la potencia económica predominante en el mundo y tras una serie de restricciones y luchas arancelarias con EE.UU, el estado de situación económica los sigue privilegiando. El solo hecho de ser el segundo acreedor de los bonos del tesoro estadounidense durante mucho tiempo (después de la propia FED-Reserva Federal), los ubica en una situación de fuerza con respecto a EE.UU.

No obstante, se viene una conversión económica en China por el incremento del consumo interno, siendo la razón para vender parte de los bonos. Hoy es sólo el tercer tenedor después de Japón.

Lo evidente en el crecimiento chino es que la historia se está moviendo y entramos a otro ciclo que configura de manera diferente las relaciones internacionales y el papel de Estados Unidos en América Latina. Hoy existen acuerdos entre países de distintas culturas y estructuras que buscan crear un equilibrio global, esperando limitar el poder de las potencias hegemónicas.

En este proceso histórico es donde podemos ver la descripción de economía-mundo que plantea Wallerstein, pues lo primero que se logra regular son los acuerdos de comercio internacional con la creación del G20. Esta agrupación de países busca equiparar las fuerzas en las acciones conjuntas de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y nació por iniciativa de Brasil en el 2003.

Sus miembros son los países denominados "en vías de desarrollo" y que comúnmente chocan con las arbitrariedades de las grandes economías y sus jerarquías. Estos países empiezan a negociar en conjunto en aquellos temas que consideran vitales para su crecimiento y desarrollo (subsidios agrícolas, propiedad intelectual, patentes y temas abiertos de la industria farmacéutica, como ejemplos).

De estos 20 países, destacaron por su peso en la economía y por su trabajo Brasil, India y China, que entró sólo el 2001 a la OMC; a ellos se les unió Argentina y Sudáfrica. Ya con una coordinación y mirada conjunta, desde el G20 también nació otro grupo más pequeño denominado los BRIC'S, que son las letras de Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica.

En la medida que China fue superando a los países que conforman el G20 y convirtiéndose en una potencia económica en sí misma, los acuerdos del G20 también fueron contraproducentes para el gigante asiático. Pero la discusión de estos acuerdos superaba las nociones de geopolítica tradicional, ya que los bloques dejaban de lado las expectativas individuales de cada país y privilegiaban el conjunto.

Como resultado de este proceso, el concepto de poder sustentado desde el Estado moderno está plenamente en entredicho, ya que no sólo tenía relación con sus recursos geográficos, ambientales, económicos o físicos, sino que también las interdependencias y las relaciones inter-estados cobran vital

importancia. Se construye una legalidad supraestatal que normativiza las relaciones no sólo comerciales, sino las relaciones internas de muchos países, como el caso europeo o los acuerdos sobre derechos humanos, sociales, económicos y políticos.

En suma, la búsqueda del nuevo orden mundial intenta dejar de lado las ideas de la geopolítica clásica, aunque en los hechos sigue chocando con el crecimiento de China, la auto-sustentación de Rusia y la política exterior hegemónica de Estados Unidos, que traen a la palestra las clásicas nociones de la geopolítica con su espacio territorial, volviendo a una multipolaridad, pero esta vez con varios actores transnacionales que presionan al Estado y donde muchos de estos Estados pasarían de actores a gestores. (Dallanegra 2010:20)

En torno a ello, nuevamente después de Wallerstein, nos queremos acercar desde la teoría crítica para entender las nuevas formas de esta *geopolítica* que denominaremos postmoderna. Para ello, nos aproximaremos a Geróid Ó Tuathail, quien cita a Edward Luttwak para señalar los cambios que vive la geopolítica, *"...los métodos comerciales han desplazado los métodos militaristas... la lógica del conflicto será expresada por la gramática del comercio"*. (Luttwak, Edward en Ó Tuathail 1997:36)

Ó Tuathail agrega que *"... la distribución del territorio se convierte en distribución de tiempo... la pérdida del espacio territorial nos lleva al Nuevo Orden...la transición será de geopolítica hacia ecopolítica... y hoy, el espacio no es más grande en geopolítica, lo es en electrónica..."*. (Ó Tuathail 1997: 36)

Ó Tuathail plantea en general que la geopolítica de Mackinder es directamente transcrita desde el eurocentrismo imperial y fue construida como *"una protesta en pie contra la desintegración de la cultura con la que estamos amenazados"*. (Cita de Mackinder en Ó Tuathail 1997:43)

En tal sentido, Mackinder como Haushofer y luego Kennan, Kissinger y Bezcinski en la posguerra, entendían la geopolítica como un método para establecer el orden y asegurar su visión frente a la decadencia y el caos que se expandía, y que estaba amenazada la construcción de aquellos Estados que ya estaban establecidos.

Por ello, para Ó Tuathail la geopolítica manifestada durante años es un campo de discurso concentrado en el *geopoder*, y lo define *"como el desarrollo histórico entrelazado del conocimiento geográfico con el poder del Estado y sus imperativos de gobierno"*, siendo una clara noción de doctrinas e ideologías anteriores al siglo XX, como la Doctrina Monroe hacia Latinoamérica. (Ó Tuathail 1997:39)

"En resumen, la geopolítica moderna es una condensación de la arrogancia epistemológica y ontológica occidental: una imaginación del mundo desde un punto de vista imperial". (Ó Tuathail 1997:42)

La claridad que sienta Ó Tuathail sobre las nuevas estrategias de conflicto, es evidente: no se busca la conquista del territorio, sino llenar los discursos dominantes y controlar los “espacios virtuales”, todo ello mediante los medios de comunicación de masas, las redes sociales y las nuevas tecnologías de la información.

Los conceptos tradicionales de la geopolítica se van cayendo en la medida que los liderazgos se ven interpelados por la falta de fronteras políticas, superadas por el espacio virtual, abierto y sin control, especialmente desde los países democráticos. Pero junto a ellos, también hay algunas nuevas potencias que intentan controlar el flujo de información e incluso narcotizar los procesos de ella, evitando o camuflando la veracidad y realidad de su contenido.

Por ende, se debe pensar como dice Timothy Lukes sobre “...*el cambio en el poder, desde un mundo en que corrientes materiales, que han sido sustituidas; y donde los lindes o las fronteras actuales son electrónicas y especialmente digitales en las comunicaciones del ciberespacio*” “...*las identidades políticas sustentadas, como noción cultural, sustentada en el átomo, se enfrentan al fracaso ante las contemporáneas aceleraciones e interconexiones en la vida virtual del ciberespacio donde la geografía es un flujo de láser con imágenes digitales...*” . (Citado en Ó Tuathail 1998:13)⁵

Hoy, tal como nos dice Ó Tuathail, la *geopolítica* puede verse desde una perspectiva triangulada desde la tecnología, el territorio y la televisión. Una nueva visión desde lo inmaterial de la postmodernidad, ya que el cambio de eje con las nuevas tecnologías, la apertura de los sistemas democráticos y el desarrollo de los medios de comunicación, refuerzan el espacio simbólico de discusión y, sobre todo, la construcción simbólica del poder, logrando diseminar el control sobre él.

LOS NUEVOS PROTAGONISMOS DE LA SOCIEDAD Y LA GLOBALIZACIÓN

Uno de los primeros rasgos de cambio, se muestra con el cambio de eje en el centro de atención, puesto que ahora existen más ‘sociedades en movimiento’, ya que están en una profunda transformación y no existe una exclusividad del Estado en las relaciones internacionales. La sociedad civil y las comunidades organizadas van superando una asfixia del Estado, que superponía sus objetivos por sobre los ciudadanos. Objetivos y fines, que con bastante costumbre eran los establecidos por las élites.

5 “Timothy Luke’s chapter explores some of the potential political implications of the rapid growth of electronic and especially ‘digital’ communications of cyberspace. Using numerous neologisms, he considers the change in power in a world in which material flows across boundaries are replaced by electronic flows, atoms replaced by bits in the evaluation of political boundaries: virtual life replacing real political life. Thinking about possible new political identities in the language of the atom state fails to grasp the contemporary accelerations and interconnections in the virtual life of cyberspace, where geography is now a matter of laser flows and digital images.” Introducción, pág. 13 *Rethinking Geopolitics*, Routledge. G. Ó Tuathail y Simon Dalby, Londres 1998.

Esto supone un cambio de paradigma, pues en su anterior versión, la *geopolítica* observaba a los Estados construyendo y organizando a las sociedades nacionales de arriba hacia abajo. Significando a los conflictos sociales como una debilidad, antes que verlo como una fortaleza, pues se mira a sus fuerzas de cambio como una amenaza, antes de entenderlas como una oportunidad.

Por eso ahora el mayor problema no es el cambio social, sino la obsolescencia y rigidez de los Estados para acompañar e interpretar dichos cambios. El desafío mayor es precisamente el de reformar y rediseñar esos aparatos estatales, para que respondan a estas nuevas condiciones y conflictos, que van de abajo hacia arriba.

En este sentido, la Venezuela de Hugo Chávez es un buen ejemplo de esta tensión entre vieja y nueva *geopolítica*, porque alimentado por el petróleo, el propio chavismo encubre ambas caras: la respuesta tradicional caudillista y estatista de carácter autoritario, y su condición de movimiento social de transformación política que fue legitimado por una amplia representación nacional refrendada en las urnas, en un primer momento, pero convirtiéndose finalmente en un gobierno autoritario ante la falta de respuestas a los ciudadanos.

El segundo rasgo es que la globalización ha dejado de ser un fenómeno concebido como una variable externa de los países, pues ya se afincó en sus realidades internas y locales, lo que hace que las fronteras entre el adentro y el afuera, el nosotros y el ellos, se vuelvan cada vez más borrosas o superpuestas.

Aunque no han desaparecido el Estado y sus conflictos, por cierto, sí hay más rivalidades y tensiones entre las naciones y, sobre todo, al interior de ellas entre los distintos grupos sociales. Pero los modos con que conducimos esos conflictos y los entendemos, ya han cambiado y si no reparamos en ello, los países latinoamericanos perderán, como ya ocurrió en el pasado, la posibilidad de ser sujetos y no sólo espectadores o víctimas de estos cambios.

Y aquí el tercer rasgo. La novedad histórica que ofrece América Latina es que por primera vez, la democracia como régimen político es una condición no subordinada ni subordinable a la existencia del Estado. Es decir, no hay ya actores ni grupos en condiciones de clausurar la aspiración democrática bajo el pretexto de preservar la unidad del Estado supuestamente amenazada o de arrojarse la representación de la totalidad de una nación.

Nuestros países han visto en los últimos años, fenómenos extraordinarios de auto-rescate institucional de las democracias aun en situación de colapso estatal. Pero resulta claro al mismo tiempo que si bien fue posible en esta región la existencia de Estados sin democracia durante largos tramos del siglo XX, no es posible en este nuevo siglo la existencia de democracias nacionales sin Estados e identidades nacionales renovadas.

Finalizando, la crisis económica se devela un proceso de nuevo de reafirmación de los Estado-Nación, de la misma forma que en América Latina se han manifestado otra forma de procesos de identidad nacional, ya sea por proyectos ideológicos como los de Venezuela o los étnicos de Bolivia.

Por esta razón, la nueva multipolaridad naciente ha dado espacios a nuevas variables geopolíticas que van más allá de los tradicionales espacios de influencia política, sino que incluyen la construcción de espacios identitarios y simbólicos que desdibujan los procesos fronterizos.

Hoy es posible hablar de la construcción de una nueva visión de la *geopolítica*, ya no sólo como la influencia de los espacios hegemónicos, sino de espacios híbridos en la construcción de las naciones desde los ejes medioambientales que lo van construyendo.

La llamada balcanización fue tan solo una muestra de cómo la reconfiguración de la *geopolítica* se manifiesta por procesos multiculturales que van más allá del Estado mismo, por ende, la reconsideración del Estado como eje de la geopolítica vuelve a su propio origen. Claramente, la construcción de Estado por sobre naciones ha sido un retroceso en la consolidación de los espacios políticos, ya que siempre están entendidos desde el Estado.

En los hechos, el Estado latinoamericano como instrumento de aglutinamiento y organización de una Nación, se fue convirtiendo en la contención de regionalismos y nacionalidades distintas en pos del control social y geográfico de los medios de producción y de la sobrevivencia de quienes lo poseían o lo necesitaban.

Así, hoy cuando el poder se construye en forma difusa en busca de los equilibrios, también se desdibuja la definición *geopolítica* que lo sustenta. Cómo construir nuevas relaciones de poder dentro del Estado y cómo estas nuevas relaciones de poder van determinando su relación con el Estado y con otros Estados, va creando un determinismo ya no sólo con el medioambiente, sino con los mismos procesos sociales que lo sustentan.

Por otra parte, desde una *geopolítica postmoderna* se mira con temor, o por lo menos con incredulidad, cómo estos Estados tradicionales entregan su propia seguridad al mundo privado, fuera del ámbito de lo público. Este es el caso de las compañías de imágenes satelitales, que es particularmente interesante porque marcan la privatización de operaciones de inteligencia previamente monopolizadas por el Estado.

“La subdivisión de Orbital Sciences, el satélite Orbital Imaging de Orbital View está programado para su lanzamiento a mediados de 1997 y ofrece acuerdos territoriales exclusivos para que los clientes vean las imágenes de un determinado terreno o región y nadie más tendrá acceso”. (Ó Tuathail 1997:47)

Ó Tuathail escribía su artículo en 1997, cuando la empresa OSC (Orbital Sciences Corporation) lanzaba su satélite *Orb-View 2*, el 1 agosto de 1997. Los satélites *Orb-View* eran microsátélites que captaban imágenes de la Tierra mediante una coordinación de varios satélites que giraban alrededor del globo.⁶

La empresa OSC lanzó también el año 2001 y el año 2003, los microsátélites *Orb-View 3* y *Orb-View 4* respectivamente, reforzando la toma de fotografías para gobiernos locales, compañías de telecomunicaciones, arquitectos, ingenieros civiles, empresas de bienes raíces, agricultores y agencias de monitoreo ambiental.

No fueron los únicos emprendimientos satelitales, con el tiempo se sumaron varias empresas que ofrecían los mismos servicios o que incluso vendían microsátélites con su tecnología. Este fue el caso de los satélites chilenos *Fasat-alfa* y *Fasat-bravo*, una cooperación entre la Fuerza Aérea de Chile y la empresa británica SSTL (Surrey Satellite Technology Ltd).⁷

En este sentido, las palabras de Ó Tuathail eran claras de lo que ocurriría en el futuro, donde los Estados pueden verse obligados a comprar imágenes de su propio territorio para evitar el espionaje, de hecho, ya han debido ir a la justicia para moderar a las empresas con geolocalizadores. Este debate se dio con Google Maps y Google Earth, obligándolos a no mostrar imágenes satelitales de aquellos lugares o espacios que definen como infraestructuras críticas o lugares de seguridad.

Igualmente, los estados denominados o autodenominados como democráticos juegan con la dicotomía conceptual de aquéllos que se ven más amenazados por la desterritorialización, y que con el tiempo, más se han ido cerrando. Con ello han generado una resignificación del territorio con claro contenido ideológico, ya que estas entidades estatales territorializadoras que se ven en peligro son, por supuesto, identidades esencialistas y anticuadas, tales como los estados totalitarios, fundamentalistas islámicos, comunistas acérrimos, autoritarismo y todos aquellos que no son capaces de resignificarse ante los procesos de globalización económica y mundialización cultural.

Por lo mismo, el miedo a esas nuevas entidades culturales y sobre todo a la multiculturalidad, va jugando un rol fundamental, pues se va armando un límite por las similitudes. El Estado ya no es el eje de aglutinamiento de las naciones, sino una herramienta de sustentación y sobrevivencia de la multiculturalidad y de la diversidad que busca proteger sus derechos desde sus propios cimientos y donde los bloques identitarios van construyendo sus propias necesidades por sobre los Estados.

6 Ver <https://directory.eoportal.org/web/eoportal/satellite-missions/o/orbview-1>

7 Para más información ver Misiones Satelitales en <https://directory.eoportal.org/web/eoportal/satellite-missions/f/fasat-bravo>

En este escenario nos vemos enfrentados a un nuevo conflicto, en la medida que los Estados vuelven a retomar su rol de supervigilancia por sobre las propias realidades de cada país, las que en algún momento habían dejado por la entrega de sus facultades a los entes suprarregionales, especialmente económicos, y que hoy desean retomar por sobre la construcción de identidades sociales y políticas, dejando un espacio contradictorio en sus propias orgánicas frente a la multilateralidad.

Desde esta perspectiva, el Estado intenta volver a revitalizarse, cambiando su propia redefinición en este nuevo entramado de poder que, por un lado, lo defiende como institución de organización política y defensa de derechos, pero también es una herramienta de manifestación social dentro de nuevas democracias participativas y diversas.

Cabe mencionar que en esta dinámica las sociedades también se ven sobrepasadas por el individualismo privado, que tampoco ve a las sociedades como un todo, sino como un conjunto de grupos donde cada uno va buscando sus propios intereses privados, donde muchas veces prima la relación de cliente por sobre la del ciudadano y, por consiguiente, se pueden terminar resquebrajando socialmente.

Es bajo estas nuevas reglas de relaciones interestatales y, sobre todo, de relaciones comerciales con los nuevos procesos sociales, donde el ciudadano toma más importancia dentro de los Estados, ya que se ve una abstracción de la injerencia en la vida pública del ciudadano común. Algo que pareciera una contradicción, dado que por un lado hay un grupo que se construye como público consciente, pero por otro hay una masa amarrada o generada en base al consumo. Dos caras de una sociedad que se construye bajo una ciudadanía-cliente.

Frente a estos cambios, quienes controlan y utilizan al Estado buscan redireccionar los procesos y como bien plantea Ó Tuathail, *"en el lavado político y cultural de este tsunami de transformación global, hay renovados esfuerzos para reterritorializar la identidad en torno a figuras remitologizadas de parientes y países"* (Ó Tuathail 1997:46). Algo que intentan con desesperación, apelando a las tradiciones históricas y relatos épicos que ambicionan unirnos como una nación homogénea.

Este intento de revitalizar el Estado desde su vieja concepción modernista, colisiona con los mismos cambios que nos trae la postmodernidad. Zygmunt Bauman, desde su modernidad líquida, nos muestra muy bien cómo hoy se trata de vivir con la experiencia ausente de totalizar como un todo, trabajando con el borrado de la tradición, con la destradicionalización de las sociedades y sobre la heterogeneidad de las sociedades. (Bauman 1999)

La aparición de una condición de postmodernidad en las últimas tres décadas ha coincidido con una dramática desterritorialización materialista e ideológica del orden geopolítico mundial establecido bajo la hegemonía de

EE.UU. tras la Segunda Guerra Mundial. Desde la bipolaridad ideológica, a la unipolaridad militar, pasando a la multilateralidad económica. Con esta nueva espacialidad de los flujos, se está provocando el desarrollo de espacios y redes no declaradas ni controladas, que abruman el poder jurisdiccional y la contraposición territorial de los estados soberanos.

Sobre este marco, la desterritorialización de la soberanía nacional, la integridad territorial y la identidad heredada por las bajas transnacionales de la globalización económica, financiera y cultural, han provocado una retórica geopolítica postmoderna de aceleración, por un lado, y de resistencia, por otro lado, dentro de la cultura política de los Estados Unidos y su homogeneización.

Por lo mismo, Estados Unidos como la nueva policía del mundo, se ve preocupado por una geografía de fijeza territoriales y construye un discurso de seguridad que se ha expandido para abarcar la protección de los espacios fundamentales de los flujos del ataque material o el terrorismo inmaterial, ya sea con los piratas informáticos o los virus o *malware* de *software*.

Así, finalmente, nos damos cuenta de que hoy la geopolítica en la *realpolitik* del siglo XXI, revela una combinación de formas tradicionales de contención por vías de la fuerza, además de la detección y neutralización de amenazas globales en cualquier espacio, real o físico, virtual o electrónico, e incluso simbólico-discursivo, mediante las nuevas tecnologías de escaneo y vigilancia panóptica.

Desde aquí, vamos desde una mirada geopolítica tradicional a una mirada claramente *geoeconómica*. Tal como diría Richard Falk (1995:1), ya que más que geopolítica "*vamos hacia una realidad integrada económica, cultural y política, creando con ello una geogobernanza*", donde el estado territorial soberano, como actor para gestionar la historia de la humanidad, ha disminuido; y esto sí es *realpolitik*, pues hay amenazas como la actual pandemia del COVID-19 que estaba fuera del control de los georradares de todos los grandes Estados, ya que como es costumbre, estaba más allá del control y monitoreo de los espacios tradicionales de conflictos geopolíticos.

La geopolítica postmoderna debe enfrentarse a estas nuevas amenazas por sobre los choques espaciales del control de territorio, en pos de su supervivencia dicotómica entre los pueblos, que finalmente era entre los Estados.

Cuando hablamos de amenazas, nos referimos a aquellas variables que afectan directa o indirectamente a la seguridad humana, que va más allá de la seguridad del Estado moderno. Por ende, la falta de competencias y capacidades del Estado para enfrentarlas sólo terminan con catástrofes predecibles, pero nunca tomadas en cuenta.



BIBLIOGRAFÍA

- Acevedo, Caicedo (2007). "La Escuela Francesa de Geopolítica". Recuperado: <http://canciller.blogia.com/>
- Anderson, P. (2012). "El nuevo viejo mundo". Ed. Akal, Madrid.
- Bauman, Zygmunt y Lyon, David. (2013). "Vigilancia Líquida". Ed. Paidós – Colección Estado y Sociedad, Madrid – España.
- Bauman, Zygmunt (1999). "Modernidad líquida". Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Berger, Peter y Luckmann, Thomas (1986). "La construcción social de la realidad". Ed. Amorrortu, Buenos Aires.
- Brunn, Stanley D. y Yanarella, Ernest J. (1987) "Towards a humanistic political geography", *Studies in Comparative International Development* N° 22.
- Burnett, A.D. y Taylor, P.J. (eds.), (1981). "Political studies from spatial perspectives", Chichester, John Wiley Sons.
- Cairo Carou, Heriberto (1988). "Geopolítica", en R. REYES, Dir.: *Terminología Científico-Social. Aproximación crítica*, Anthropos Barcelona.
- Ceceaña, Ana Esther (2003) "América Latina en la Geopolítica del poder" en Revista Alternativa SUD: Les dessous de l'ALCA, Vol. X, núm. 1. Paris: CETRI-L'Harmattan, pp. 35-54.
- Claval, Paul (1982). "Espace et pouvoir", París, P.U.F. [trad. al castellano por H. MARTINEZ MOCTEZUMA, Espacio y poder, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 1982].
- Cohen, Saul B. (1983). "Theory and traditional political geography", en N. Kliot y S. Waterman (eds.): *Pluralism and political geography: People, territory and state*, Londres, Croom. Helm.
- Dallanegra Pedraza, Luis (2010). "Teoría y metodología de la geopolítica. Hacia una geopolítica de la "construcción de poder". Revista mexicana de ciencias políticas y sociales, 52 (210), 15-42. Recuperado el 1 de febrero de 2020, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-19182010000300002&lng=es&tlng=es.
- Dalby, Simon (1989). "Creating the Second Cold War", Londres: Pinter.
- Falk, Richard (1995). "On the human governance: Toward a New Global Politics". Pennsylvania State University Press.
- Fontana J. (2013). "El futuro es un país extraño. Una reflexión sobre la crisis social de comienzos de siglo". Barcelona, Pasado & Presente.
- Giudice Baca, Víctor (2005). "Teorías Geopolíticas", Revista Gestión en el Tercer Milenio, Volumen 8, Número 15, UNSM. Lima - Perú.

- Gregory, Derek; Johnston, Ron; Pratt, Geraldine; Watts, Michael J., y Whatmore, Sarah (2009) (e.o.1981). "*The Dictionary of human geography*", 5th Edition Blackwell Publishers Ltd. Edition history: Basil Blackwell Ltd (1e, 1981 and 2e, 1986); Blackwell Publishers Ltd (3e, 1994 and 4e, 2000); "*Geopolitics*", pp. 301-302.
- Gramsci, Antonio (2000) (e.o.1934). "*Cuadernos de la Cárcel*" Seis Tomos. Edición en español año 2000, Ediciones ERA – Universidad Autónoma de Puebla.
- Gramsci, Antonio (1949). "*Notas sobre Maquiavelo*", Traducción de José Aricó en 1973, Ediciones Nueva Visión. (segunda ed.1980), Madrid.
- Harvey, David (2012). "*El enigma del capital y las crisis del capitalismo*". Madrid, Akal.
- Harvey, David (2003). "*Espacios de esperanza*". Madrid; Akal.
- Harvey, David (2007). "*Espacios del capital. Hacia una geografía crítica*". Madrid, Akal.
- Harvey, David (1985). "*The geopolitics of capitalism*", en D. GREGORY e Y. URRY (eds.): *Social relations and spatial structures*, Londres, Macmillan.
- Henrikson, Alan (1980). "*The Geographical "Mental Maps" of American Foreign Policy Makers*", International Political Science Review / Revue internationale de science politique, Vol. 1, No. 4, Politics and Geography, pp. 495-530.
- Jellinek, Georg (2004). "*Teoría general del Estado*", Fondo de Cultura Económica, México.
- Kennan, George (1947). "*The Sources of Soviet Conduct*" (The X Article, in Foreign Affairs, 1947), The History Guide. Lectures on Twentieth Century Europe, Recuperado <http://www.historyguide.org/europe/kennan.html>
- Kissinger, Henry (1981). "*Afirmaciones Públicas*". Ed. Emecé, Buenos Aires, Argentina.
- Lacoste, Yves (1995). "*Diccionario de Geopolítica*". París: Flammarion *Préambule*.
- Mansilla Arias, Alejandro (2003). "*Apuntes de Geopolítica*", Editorial El País. Madrid – España.
- Mihailovic, Dejan. (2008). "*Geopolítica y Orden Global: Posibilidades Para Un Nuevo Meridionalismo*". Revista Razón y Palabra N*62, año 13 de mayo – junio, México. En <http://www.razonypalabra.org.mx/n62/dmihailovic.html>
- Mumford, Lewis (1966). "*La Ciudad en la Historia*". Ediciones Infinito, Buenos Aires, segunda edición en castellano.
- Ó Tuathail, Gearóid y Dalby, Simon (Ed) (1998). "*Rethinking Geopolitics*". Routledge, Londres.

- Ó Tuathail, Gearóid (1989). "*Critical geopolitics: The social construction of space and place in the practice of statecraft*". Tesis doctoral no publicada, Syracuse University. *Geography - Dissertations*. 38. Recuperado https://surface.syr.edu/geo_etd/38
- Ó Tuathail, Gearóid (1997). "*At the End of Geopolitics? Reflections on a Plural Problematic at the Century's End*." *Alternatives* 22, pp. 35-55. *Department of Geography, Virginia Tech*.
- Peet, Richard y Thrift, Nigel, eds. (1989). "*New models in geography: The political- economy perspective*". Londres, Unwin Hyman.
- Raffestin, Claude (1980). "*Pour une géographie du pouvoir*", Paris, LITEC.
- Sanchez, Joan-Eugeni (1981). "*La geografía y el espacio social del poder*", *Los libros de la Frontera, Barcelona - España*.
- Talledos Sánchez, Edgar. (2014). "*La geografía: un saber político*". *Espiral (Guadalajara)*, 21(61), 15-49. Recuperado el 20 de abril de 2020, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-05652014000300002&lng=es&tlng=es
- Taylor, Peter (1994). "*Geografía Política. Economía-mundo, Estado nación y localidad*". Madrid, Trama Editorial
- Wallerstein, Immanuel (2004). "*Capitalismo histórico y movimientos anti-sistémicos. Un análisis de sistemas-mundo*", Editorial Akal, Madrid.
- Weber, MAX (2010), (e.o.1919). "*Obras Selectas*", Ed. Distal Buenos Aires, Argentina.

LA SEGURIDAD EN AMÉRICA LATINA: UNA MIRADA HOLÍSTICA A UN PROBLEMA COMPLEJO

Al hablar de Seguridad en América Latina, entramos a un tema que comúnmente se construye desde la lógica de la defensa en los Estados soberanos constituidos del siglo XIX, para luego pasar a las amenazas ideológicas sobre el Estado, con las dicotomías polarizadas de la pasada Guerra Fría en el siglo XX.

Por ello, para nadie es un misterio que las primeras hipótesis de defensa se circunscribían a la conformación de las fronteras y el espacio vital para la construcción de nuestros propios Estados-Nación. Sin embargo, esta lógica aún no ha sido superada por algunos países, tal como se observa en el caso de los conflictos entre Nicaragua y Colombia; y las reclamaciones de Perú y Bolivia contra Chile que vienen desde el mismo siglo XIX.

A pesar de estas diferencias en la región, tras la complejización de la sociedad de masas y la individualización de los procesos culturales, hay amenazas comunes hacia al Estado que se han ampliado y se fueron desplazando y convirtiendo en amenazas directas hacia los ciudadanos, desde el interior mismo del Estado o de organizaciones multinacionales dedicadas al crimen organizado.

Este cambio de enfoque respecto a las amenazas, crea una interdisciplinaria respecto al estudio del concepto "Seguridad" y con ello un cambio en el paradigma de la inseguridad a la cual se debe atacar o controlar.

Mucho se ha dicho sobre la evolución de las nuevas amenazas, como es el caso de las organizaciones criminales transfronterizas o el terrorismo internacional que busca desestabilizar a las instituciones. Todos estos nuevos peligros son efectos de una globalización económica que trajo consigo los beneficios de la interconectividad global.

No obstante, muy poco se plantea sobre el crecimiento de nuevos actores multilaterales y locales que se relacionan con el Estado, y por fuera de éste también, siendo partícipes en sus acciones como perjudicados por las nuevas amenazas globales.

En la historia, no es el primer caso que vemos amenazas transfronterizas. Existieron, a principios del siglo XX, los acuerdos prohibitivos sobre los estupefacientes para poder controlar el comercio del opio que ya había tenido dos guerras para poder controlar su rentable tráfico mundial.

La primera guerra del Opio fue financiada por el Imperio Británico contra China, entre los años 1839 y 1842; en la segunda guerra del Opio se unió Francia junto a los británicos y duró entre 1856 y 1860. Todo ello, ante las enormes ganancias que traía su comercio a nivel mundial.

Sólo con la constitución de la República de China en 1912, con la caída de la última Dinastía Imperial después de la Revolución de Xinhai, hay un descontrol británico del mercado y se genera un acuerdo prohibicionista en la Sociedad de las Naciones. Este acuerdo se denominó Convención Internacional del Opio (*International Opium Convention*) y se firmó en La Haya el 23 de enero de 1912, siendo el primer tratado internacional sobre el control de drogas y que marcó la tendencia prohibicionista respecto al comercio de drogas en el ya mundo globalizado.

Pero la convención ya había sido propuesta por los Estados Unidos en la reunión de las trece naciones de la Comisión Internacional del Opio, realizada en Shanghai (China) en el año 1909, aduciendo un aumento en el comercio descontrolado del opio. El tratado fue firmado por Alemania, Estados Unidos, China, Francia, Reino Unido, Italia, Japón, Holanda, Persia, Portugal, Rusia y Siam.

La convención sólo fue ratificada en 1912 y señalaba en su artículo 10 que *“los países firmantes deben realizar sus mejores esfuerzos para controlar, o para incitar al control, de todas las personas que fabriquen, importen, vendan, distribuyan y exporten morfina, cocaína, y sus respectivos derivados, así como los respectivos locales donde esas personas ejercen esa industria o comercio”*. (International Opium Convention signed at The Hague, 1912)⁸

No obstante, la implementación de esta convención fue una clara muestra de la influencia de los ilícitos y su oportunidad frente a los procesos de globalización económica. Cada vez que hay un proceso parecido, trae aparejado la consumación de amenazas que buscan aprovechar estas coyunturas.

Desde esta perspectiva, los nuevos actores internacionales que hoy amenazarían al Estado, parecieran ser más una confluencia de amenazas que nunca fueron resueltas y que tras la globalización económica, sólo se reconfiguran bajo nuevas plataformas y métodos que afectan la seguridad en mayor escala, y ya no sólo del Estado en cuestión, sino que afectan directamente a la misma sociedad.

En esta paradoja nos encontramos con una nueva re-conceptualización de la noción de seguridad; una noción que nos mueve más allá de la mera Seguridad

8 Article 10. “The contracting Powers shall use their best endeavours to control, or to cause to be controlled, all persons manufacturing, importing, selling, distributing, and exporting morphine, cocaine, and their respective salts, as well as the buildings in which these persons carry on such industry or trade.”

del Estado, pues debemos entender la Seguridad como *“la preservación de los valores fundamentales de una sociedad, la ausencia de amenazas con la formulación de sus objetivos políticos, donde implica la ausencia de amenazas militares o no militares que puedan cuestionar los valores centrales que quiere promover o preservar una comunidad y que implican un riesgo en el uso de la fuerza”*. (Gutiérrez 2001:7)

Frente a esta nueva noción conceptual, podemos ver que las nuevas amenazas tienen una gran diferencia con las anteriores; *“a pesar de que los actores suelen ser los mismos y sus objetivos también”*, los sentidos y percepciones de la protección ya son diferentes.

A diferencia de las antiguas amenazas, hoy las sociedades postmodernas se ven enfrentadas a una crisis de valores traída por el individualismo racional que sustenta la desconexión de los procesos de socialización familiar y endoculturización que debieran producirse en las comunidades.

La crisis de los valores ha sido un proceso generado por el individualismo, pero no como objetivo, sino como un efecto, dejando de lado los fines comunes, el interés general, la construcción de comunidades y las relaciones familiares.

En este escenario, las sociedades contemporáneas se ven desafiadas en una trilogía de factores que las limitan y aumentan la incertidumbre, el miedo se convierte en una variable no controlada y el Estado reproduce fallas insoslayables para la seguridad de las personas. Esta idea de seguridad va más allá de la mera seguridad del Estado y de la cual debemos hacernos cargo a principios del siglo XXI.

Actualmente, las políticas públicas de seguridad sólo tienen ámbitos externos e internos, donde confluyen sectores de Defensa y Relaciones Internacionales frente a las amenazas al Estado-Nación. Pero no ven que en el último tiempo, las amenazas pueden y vienen desde el interior mismo de las sociedades, construyendo una permeabilidad en los ámbitos de seguridad nacional, como resultado de la desprotección de vastos sectores de nuestras sociedades.

UNA RE-CONCEPCIÓN SOBRE LA SEGURIDAD

La seguridad como concepto tiene una serie de acepciones, en la medida que se han ido construyendo disciplinas científicas a su alrededor. No obstante, es posible determinar que su construcción tiene dos dimensiones claras.

Hay una dimensión objetiva de la seguridad que emplaza a las amenazas reales, concretas y que son tangibles, pero también hay una dimensión subjetiva que se sostiene en base a las percepciones. Una visión subjetiva no necesariamente debe ser real, sino en ese ámbito puede ser sólo simbólica.

Otra forma de mirar la seguridad está directamente asimilada con el cambio en la mirada objetiva de las amenazas, atendiendo a los conceptos de

seguridad, ya sean estos en una seguridad objetiva o subjetiva, con su forma de estudiarla o simplemente contenerla.

De esta perspectiva, es posible delimitar modelos westfalianos donde los estudios y la defensa miran hacia la construcción del Estado, sus instituciones y el territorio. Mientras que en una lógica más subjetiva, se miran los modelos post-wetsfalianos, como son la defensa en DD.HH. y recursos hídricos, entre otros.

En este mismo sentido, las concepciones sobre la seguridad van reconfigurando una nueva amplitud conceptual. Así, el gran cambio a producirse se determina por la forma de contención y defensa de las nuevas amenazas y que realmente son una evolución de las viejas amenazas.

Ya con el nuevo proceso de complejización social, cambian los objetivos que podrían dañar esas amenazas y con ello también la idea de una sola visión de la seguridad en base al tipo de objetivo que se quiere proteger.

Por ende, hay que entender que en la actualidad la seguridad en su acepción general es un concepto complejo de abarcar, pues debería incluir conceptos que no considera todavía. Para ello, la expansión de la seguridad más allá del Estado es fundamental, pues debe encaminarse a proteger también los ambientes y espacios socioculturales que conforman cada sociedad y comunidad, y que van más allá del mero Estado y sus instituciones.

Es esta cosmovisión la que debe aplicarse y entenderse cuando enfrentamos a los problemas de inseguridad de nuestra región latinoamericana. Una Seguridad Integral que se entiende como los *"Planes, programas y acciones que desarrolla el Estado y la Sociedad Política y civil, para lograr el mayor y equitativo desarrollo humano posible a través de procesos decisionales políticos democráticos, para colaborar con todas las medidas a su alcance en el desarrollo sustentable del país y la humanidad y para mantener un conjunto de medidas que defiendan la soberanía del pueblo y de la república y de toda amenaza a sus intereses considerados vitales por los órganos de representación ciudadana, el Presidente y el congreso nacional, y para colaborar en la lucha por la paz regional y mundial"*. (Gutiérrez 2001:9)

Bajo esta perspectiva, la idea de Seguridad Integral está compuesta por el eje de Seguridad Nacional, Seguridad Internacional y Seguridad Humana, donde cada ámbito del desarrollo humano estaría protegido por las acciones no sólo de las instituciones del Estado frente a las nuevas amenazas, sino que también por la misma comunidad. Así pues, la Seguridad Integral enfrenta amenazas militares y no militares, a diferencia de la Seguridad del Estado, que sólo considera la Seguridad Nacional e Internacional, sin tomar en cuenta a las personas.

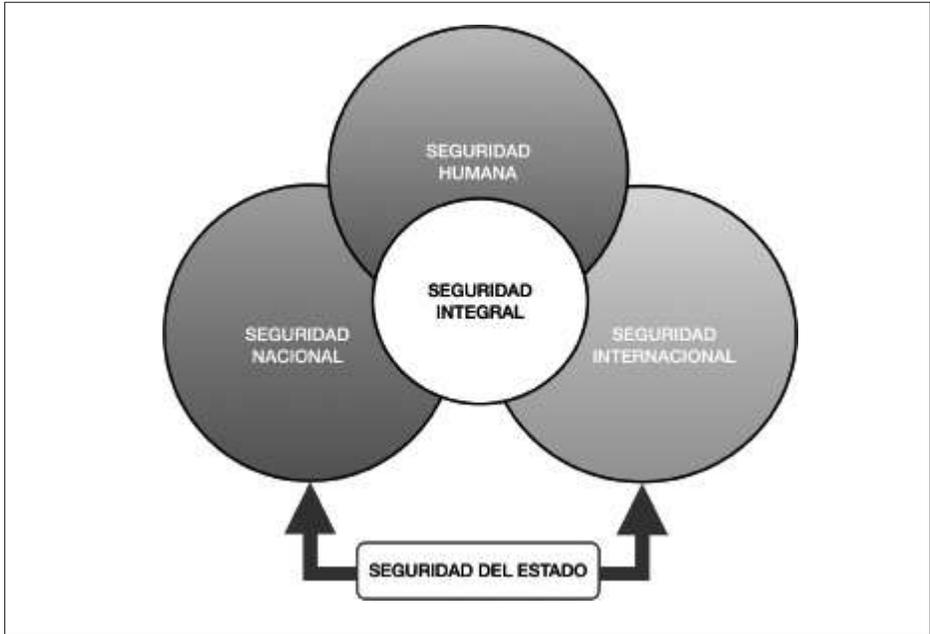


Figura 2: Seguridad Integral, confección propia.

Es complejo pensar que puede reconceptualizarse la noción de seguridad en miras de los recientes trabajos sobre el concepto de Seguridad Humana. Sin embargo, los hechos nuevamente han sobrepasado las realidades conceptuales, especialmente con el desarrollo de nuevas disciplinas y el trabajo interdisciplinario sobre el tema de la seguridad.

Para los entendidos, la Seguridad Humana, a diferencia de los anteriores conceptos, se centra en el usuario final de la seguridad que es la persona humana. Se entendía que la noción de seguridad tradicional era restringida y sólo protegía al Estado, sin generar una protección al ser humano, por ende, es necesario también incorporar resguardos que protejan al ser humano de abusos por parte del Estado.

Por otra parte, el concepto de seguridad nacional comúnmente abarca a una *“protección de la soberanía y del territorio de un Estado ante amenazas externas o internas”* (Instituto Interamericano de DD. HH., 2001). Una definición que es parte de los objetivos clásicos ante las amenazas bélicas, pero que tiene claras características de los teóricos realistas, donde se busca prevenir o rechazar amenazas militares de Estados.

Otra línea, ya post-realista, mira con mayor apertura la definición, pues califican a las amenazas como algo más difusas e incluyen el terrorismo, los riesgos medioambientales y fenómenos sociales de escala global junto a las migraciones masivas.

Ciertamente, las denominadas grandes teorías como el realismo, el idealismo y el conductismo aún no captan bien los cambios y, por ende, tampoco la reconfiguración de los paradigmas frente a los cuales se producen áreas de superposición crecientes entre los distintos enfoques teóricos.

Ahora bien, la seguridad internacional se mira desde distintos enfoques teóricos, no obstante, hay líneas comunes en el resultado de las interrelaciones entre los países. Francisco Rojas cita a Stephen Walt, al señalar que existe una interrelación de los países en Seguridad Internacional. En los hechos, existe *“una vinculación entre democracia, gobernabilidad y seguridad internacional se entrelaza cada vez con más fuerza. Lo anterior reafirma la percepción que los gobiernos democráticos propenden a la paz con mayor fuerza que cualquier otro régimen político”*. (Rojas 1999:18)

Más aún, Walt lo plantea dentro de la visión de las teorías liberales de las relaciones internacionales, al señalar expresamente que *“la interdependencia económica desanimaría a los estados a usar la fuerza unos contra otros porque la guerra amenazaría la prosperidad de cada lado”...“la difusión de la democracia como la clave para la paz mundial, basada en la afirmación de que los estados democráticos eran inherentemente más pacíficos que los estados autoritarios”*. (Walt 1998:32)

Pero en los hechos, el concepto de seguridad internacional se miraba como algo distinto dentro de la visión *realista* de las relaciones internacionales; para ellos, se centraría en *“las cuestiones referidas a la guerra y la paz como cuestiones primordiales. La seguridad internacional se vincula a la cuestión de la fuerza: cómo detenerla, pararla, restringirla y ocasionalmente amenazar y aún usarla. La seguridad internacional se relaciona con el uso de la violencia organizada y las conductas y actividades militares”*. (Rojas 1999:23-24).

Por lo mismo, una mirada desde la Seguridad Integral trasciende las lógicas de entender como seguridad una tradicional dicotomía dentro de las amenazas sólo al Estado, ya sean armadas o no. Es aquí donde la seguridad integral toma y abarca las tres dimensiones de seguridad y hace partícipe a la comunidad misma en su defensa y busca fortalecer al Estado en un trabajo cooperativo en la reducción de vulnerabilidades e incertidumbres que afectan finalmente a las personas en su quehacer diario, crecimiento personal y comunitario.

LOS CAMBIOS DE LA POST-INDUSTRIALIZACIÓN

El problema de generar una nueva idea de seguridad, no pasa sólo por entender los grandes cambios de la globalización como un mero traspaso de los mercados financieros y su transnacionalización por sobre los mismos Estados, sino que, además, por entender el mismo proceso de mundialización, que es la transacción de hábitos, valores, costumbres e ideas a nivel global, donde se da una transnacionalización cultural, cruzando las fronteras y asumiendo una cosmovisión propia y que nos hacen parte de un mundo único y transversal.

Bajo esta perspectiva, los latinoamericanos también se ven enfrentados a una redefinición sobre su quehacer y sus objetivos de política regional.

En su tesis doctoral, el que fuera director de la Academia de Guerra del Ejército chileno, John Griffiths, señalaba la evolución de las nociones de Seguridad y Defensa nacional en la región, analizando los casos de EE.UU., Perú y Chile.

Su trabajo toma ángulos de la noción de Seguridad Humana que se viene construyendo desde los años 90, sosteniendo que el desequilibrio de los Estados genera las incertidumbres suficientes para construir las nuevas amenazas. Para ello enumera como causas del conflicto armado a las amenazas de naturaleza militar, amenazas de naturaleza no militar, riesgos estructurales y eventos catastróficos.

Sobre esta clasificación, sólo los riesgos estructurales pueden entenderse como una evolución del concepto de seguridad, ya que las dos anteriores son sólo una forma reductiva de mirar el modelo post-westfaliano. Los riesgos estructurales apuntarían a los *"fenómenos que afectan el logro de condiciones materiales y de bienestar de la persona humana, sin que necesaria y directamente involucren un riesgo a la seguridad física de la persona humana. Se encuentran dentro de esta clasificación, entre otros factores: la pobreza, inestabilidad económica, desigualdad económica, corrupción, etc..."*. (Griffiths 2008:154)

Estos serían los riesgos que afectan directamente a las personas y se convierten en caldo de cultivo para problemas mayores: creando eclosiones para amenazas no militares, como dice el autor.

No obstante, la cercanía de esta reconcepción del término de Seguridad no subyace a la principal paradoja de los procesos actuales, ya que las amenazas no son y no van hacia los Estados, sino que a las personas. Por ende, las eclosiones no suelen ser físicas, sino que además psicológicas en las percepciones del mundo y de cada uno de los sujetos que las componen. Es en este espacio donde ni los ejércitos ni las armas son viables ni eficaces, pues las amenazas se encuentran en un nivel superior sobre los mismos actos bélicos y nacen sobre los miedos que ejercen presión en el destino de las personas, frente a la seguridad de las personas, familias y comunidades.

LOS ELEMENTOS QUE CONSTRUYEN ESTA NUEVA INSEGURIDAD

La última década del siglo XX se destacó por ser la puerta del cambio de nuestra sociedad postindustrial. Un mundo en transición hacia la sociedad de la información y el conocimiento. Este cambio ha desatado fuerzas centrípetas en lo local y centrífugas en lo global, que han complejizado aún más nuestra sociedad ya de por sí compleja.

Estas fuerzas desatadas por el fenómeno de la globalización, impactan y afectan a los actores nacionales e internacionales, pero se confunden en

dimensiones únicas para su categorización; a pesar de que las raíces son distintas, se simplifican erróneamente para poder abordarlas y controlarlas.

Los atentados del 2001 en EE.UU., 2004 en Madrid y 2005 en Londres presentan una dinámica distinta de los conflictos desatados por la globalización, pero que tienen raíces comunes. No es nuevo este tipo de atentados, salvo que los objetivos y el fin han sido distintos. Cómo no recordar lo que ya ocurrió en América Latina, con el atentado de la AMIA en Buenos Aires, en 1994.

Las luchas religiosas han sido un parámetro constante en la historia de la humanidad, por lo cual la justificación siempre ha estado presente para desarrollar este tipo de enfrentamientos. Más aún, algunos autores como Samuel Huntington lo plantean como un choque de civilizaciones que se daría reiteradamente en las expansiones hegemónicas de sus doctrinas, por sobre los choques clásicos de los Estados-Nación o las ideologías (Huntington 1997).

En este sentido no es nueva la reconfiguración, según lo planteado por Huntington; y finalmente es una respuesta al *Fin de la historia y último hombre* abordado por Francis Fukuyama en 1992. No obstante las críticas sobre si realmente es un choque de civilizaciones constante en el desarrollo de las hegemonías e influencia preponderantes o simplemente enfrentamientos religiosos por su carácter cultural cerrado y excluyente, debe mirarse con detalle, ya que la postulación de estos procesos que finalmente muestran los desplazamientos de los Estados-Nación, va construyendo bloques para sobrellevar la avalancha de desnaturalización que se les presenta.

Ciertamente, hoy estamos viviendo un proceso similar, con un claro cambio de paradigma dentro del fin de la hegemonía occidental y la apertura a valores y principios desnaturalizados del Estado y, con ello, la caída de la religión imperante, con sus dogmas y la predestinación de las relaciones sociales. Por otra parte, se crea un ambiente aséptico y que se viste de laicidad para poder justificar dicha desnaturalización.

Por tanto, no es menester recordar que con la desnaturalización de los Estados-Nación se cae en las confianzas puestas en la organización y, con ello, la falta de credibilidad en las instituciones. Una democracia representativa implica fundamentalmente confianza en que las instituciones sean creadas para la organización y protección de los ciudadanos. Su desnaturalización trae consigo las incertidumbres impuestas por la globalización, donde las reglas cambian y las relaciones se mercantilizan.

MIRADAS DESDE EL ENTORNO

Los procesos ya mencionados no ocurren de un día para otro. Sus manifestaciones comienzan ya en los años 40 con la hegemonía político-cultural impuesta por el modelo estadounidense por un lado y el soviético por el otro, que termina con la caída de la URSS.

Desde ese momento, se plantea una transición de un mundo bipolar a uno multipolar, siendo contradictorio con lo que pensaban muchos que esperaban un mundo unipolar. La transición entre el mundo bipolar a multipolar se da por el desgaste del modelo occidental y con ello la legitimación de procesos alternativos en lo económico y cultural. Asimismo, las olas democratizadoras y la consolidación de instituciones supraestatales, dan pie a estructuras económicas que miran por sobre los mismos Estados.

Por otra parte, la entrada de los llamados BRIC's (Brasil, Rusia, India y China) como referentes y nuevos actores de la sociedad de la información y de la globalización económica, genera una amplia gama de opciones en la toma final de decisiones que, a la postre, van obligando a distribuir eclécticamente el poder.

De esta forma, la globalización da paso a la interdependencia y la sociedad de la información. La complejidad social y la vecindad virtual dejan de lado fronteras físicas, políticas y estratos socioeconómicos definidos y, finalmente, roles concretos para las instituciones de la modernidad que ya está resquebrajada.

Asimismo, ya no es posible redefinir claramente a una clase media que tiene muchos substratos interiores y que se vuelve mayoría en las sociedades occidentales, pero que tiene también objetivos disímiles y aspiraciones distintas.

En lo exterior, este período genera nuevos actores internacionales, que van más allá de los Estados y que pone en entredicho un ordenamiento jurídico internacional que fue concebido y construido sólo para las relaciones de los Estados como centro de la política y las relaciones internacionales.

Con el avance de las nuevas tecnologías, las sociedades ven como estas se pueden transformar en una oportunidad, creando valor agregado a las sociedades más apartadas y los individuos menos capacitados. Pero también se convierte en una amenaza, pues se produce el efecto Mateo⁹ y se aumenta la brecha en el conocimiento. Es decir, se le da mayores oportunidades de acceder a las nuevas tecnologías y la sociedad del conocimiento a quienes ya tienen esas oportunidades y poseen la formación y capacitación para comprarlas y usarlas.

Esto claramente es una amenaza que los Estados no son capaces de vislumbrar. Pues si no tienen una plataforma educacional acorde y universal para poder absorber los nuevos conocimientos, se puede convertir en una

9 Se le denomina efecto Mateo por la cita bíblica del capítulo 13, versículo 12 del Evangelio de San Mateo, (que se repite en Mateo 25, 29 y en otros evangelistas hasta en cinco ocasiones) que dice textualmente: "Porque al que tiene se le dará y tendrá en abundancia; pero al que no tiene, incluso lo que tiene se le quitará". Robert K. Merton lo usa en sociología para describir cómo aquellas personas o grupos que ya poseen conocimiento con anterioridad, al multiplicarse las oportunidades crecen exponencialmente de quienes no las tenían.

amenaza con la desventaja de generar más desigualdad estructural en su interior y, a la vez, un detrimento en su carrera al desarrollo, algo que se convierte claramente en un aporte al riesgo estructural de la desigualdad.

Algo también característico en estas nuevas sociedades, es la construcción de un mundo simbólico que determina el riesgo y el miedo como eje de comportamiento, pues se establece su reacción con la constante de vivir en incertidumbre.

Debemos recordar que la construcción de un orden social primero, seguido de un orden político y un orden jurídico después, lleva aparejado la generación de certidumbres dentro de las sociedades que se van constituyendo en espacios rituales. El ordenamiento jurídico no es más que la constitución literal de certezas necesarias para la convivencia social y donde el Estado se constituye como el árbitro y generador de las mismas con la aplicación del Estado de Derecho.

Aquí está el mayor cambio que deben enfrentar los Estados sobre la temática de la seguridad, pues una cosa es protegerlo de las amenazas exteriores o internas que suelen ser reales y tangibles. Y otra distinta es hacerlo que las incertidumbres, el miedo a lo imprevisible y al riesgo que tiene el ser parte de esta nueva sociedad, sólo es comparable a los procesos originarios de la constitución de los Estados y a la generación de un ordenamiento jurídico viable.

Ya el sociólogo alemán Ulrich Beck nos hablaba de la Sociedad del Riesgo (1994), como fruto de estos procesos sociales oscilantes sin objetivos claros y fines específicos, ante la ambivalencia de los Estados y sobre todo ante la inoperancia de la burocracia político estatal.

La Sociedad del Riesgo se impone como orden mundial, sobrepasando a las comunidades y la sociedad general, llegando directamente a la familia. Una mirada postmodernizadora, postindustrial se caracteriza por la generación de un trabajo flexible y capital liberado, lo que precariza la condición de vida de las clases subordinadas.

Hay una extrema complejización de lo que se denominaba lucha de clases, ya que incluso desaparecería la idea como tal y con ello se observaría una pérdida de conquistas sociales por parte las clases subordinadas. Los discursos feministas, ecologistas, indigenistas y autonomistas que conviven con el paradigma clásico ideológico, generan más ambivalencia respecto a las teorías de cosmovisión generalistas.

A esto se debe sumar la construcción de un pensamiento único en lo global, el control de los medios de comunicación por conglomerados omnipresentes que muchas veces desinforman deliberadamente o trafican con la información.¹⁰

Junto a ello están los procesos de empobrecimiento de la educación y la mala calidad de ella en forma progresiva de la población.

Mientras la crisis de las instituciones sociales se va potenciando, existe un quiebre en la modernidad y la sociedad va aceptando los riesgos de este nuevo pacto social que están en constante crisis en el ámbito social, político y medioambiental.

En consecuencia, el capital domina en forma transversal a toda la sociedad, afectando los derechos sociales, políticos y económicos en todos los niveles, los discursos y relatos, la educación y las instituciones científicas; todo ello, por sobre lo más importante y que debiera ser el centro de toda política pública y que es el eje de las comunidades: el Bien Común y no los bienes particulares o la defensa del espacio privado por sobre el espacio público. Se deja de lado la persona humana y la racionalización del sistema supera el espíritu con el cual fue creado. La persona humana termina perdiendo su dignidad ante el capitalismo salvaje.

Sin duda, es en este cambio donde el Estado-Nación es uno de los grandes perjudicados y a la vez responsable. Hay variables que no ayudan, como el nivel de institucionalidad, gobernabilidad y la estabilidad de acuerdo con su propia consolidación democrática.

Es en la consolidación democrática donde un Estado afianza su institucionalidad y su estructura, para poder generar *un amplio consenso social que es la fuente de su poder*. Pero en un período de inseguridad, la consolidación democrática retrocede como también lo hace la confianza en las instituciones.

De esta manera, al generar una aceptación del riesgo y con ello una apertura a la incertidumbre, el resultado lógico es la generación de desconfianza de las instituciones que aceptan y recrean esas incertidumbres. De una u otra forma, aceptan y administran el riesgo, pero no entregan certezas ni confianzas.

Por ende, siendo sus objetivos como Estado-Nación el satisfacer las principales demandas en el desarrollo material y humano, así como bienestar y seguridad de los ciudadanos, terminan por no cumplir la labor para la cual fueron constituidas.

El viejo Estado se ve superado por otros actores que usurpan su rol y disfrazaban sus intereses. Los medios de comunicación se constituyen en

10 Caso James Murdoch en Inglaterra. Y los falsos reportajes de los medios de EE.UU., caso de Jayson Blair que fue acusado por haber cometido "frecuentes actos de fraude periodístico", al inventar frases de personas a las que nunca había entrevistado y plagiar información de otros periódicos en el año 2003.

actores fundamentales de mediación y canalización, y muchas veces apuestan incluso a usurpar también su rol de representación.

En ese ámbito, este viejo Estado debe redefinir sus objetivos, donde la seguridad implica la defensa y conservación de su medio ambiente, sus recursos naturales y su propio patrimonio cultural como forma de vida. Es necesario mirar la seguridad en forma integral y en ello destaca la protección y previsibilidad de los cambios que las personas deben enfrentar.

Por ende, para que realmente hablemos de una Seguridad Integral, debemos entender que esa protección debe ser completa, y dirigida no sólo a la protección y defensa de los Estados, sino a la protección integral de las personas, algo más allá del concepto de Seguridad Humana, ya que deben acogerse las actitudes, propias e intrínsecas como *ser humano*, con sus rasgos de pertenencia a un grupo social, de consonancia cognitiva y sobre todo de seguridad y certidumbre.

Bajo esta estructura, el nuevo Estado latinoamericano debe buscar en las políticas públicas espacios de subsidiaridad y solidaridad que puedan recomponer las estructuras de apoyo de integración social necesarias para coexistencia sana, y donde las organizaciones comunitarias y estatales puedan entregar esa certidumbre para crecer en tranquilidad y no ser partícipes de la estigmatización de los cambios.

LA AGENDA DE SEGURIDAD EN AMÉRICA LATINA

Sobre este complejo panorama, también pareciera reduccionista mirar la seguridad en América Latina como un todo, cuando claramente la noción de seguridad y las amenazas varían en cada subregión.

En Latinoamérica vemos tres espacios de seguridad, tres espacios subregionales que se pueden circunscribir a Centro América y México, Caribe y Comunidad Andina y Cono Sur. En estos tres espacios se pueden englobar características propias sobre las amenazas que los afectan, siendo lo común en todos ellos, el que deben enfrentar la creciente inseguridad dentro de un marco de creciente desigualdad.

Desde estas circunstancias comunes, hay Estados que ni siquiera controlan todo su territorio, ni física ni simbólicamente: hay *no lugares* y *espacios vacíos*, como bien nos plantea el antropólogo Marc Augé (1998). Espacios que no tienen una estructura simbólica para su existencia en los países y, por otro lado, hay lugares que se pierden en la memoria de las personas y de las políticas públicas que terminan dejando en el olvido y a su suerte a quienes deben vivir, crecer y desarrollarse en esos "lugares".

Al final, es posible determinar que las nuevas amenazas son producto de la readecuación de las viejas amenazas, pero con un nuevo *modus operandi* y que se aprovechan del retroceso del Estado por lógicas ideológicas,

debilitamiento de las instituciones, populismos mesiánicos o simplemente por una corrupción generalizada que termina por privilegiar siempre a quienes tienen los instrumentos y capacidades económicas y políticas para enfrentar estas inseguridades.

Claramente, quien posee estas capacidades puede enfrentarse a una violencia mucho mejor de quien depende sólo del aparato del Estado para solventar las incertidumbres, o puede soslayar las crisis económicas o las enfermedades catastróficas como la última pandemia del COVID-19, a pesar de que aún nos queda por evaluar los resultados en este último caso.

Pero como todo tema que cruza a las sociedades actuales, el tópico de la seguridad se debe debatir y se debate, con y sin la opinión pública. Las instituciones buscan tomar decisiones priorizando lo necesario, importante o accesorio y, por lo mismo, la construcción de una agenda de seguridad debe jerarquizarse y canalizarse en las decisiones que cada gobierno necesita tomar en el momento político y realidad social existente, incluso por sobre la opinión pública.

Sin embargo, no existe una sola agenda de seguridad, pues como dijimos, hay por lo menos tres espacios o subregiones distintas; pero, además, también es posible ver dos cosmovisiones de la seguridad, las que se manifiestan en dos agendas distintas.

Por un lado, está la agenda de seguridad que se concentra en el conflicto y que es construida desde la territorialidad y la conformación del Estado-Nación del siglo XIX. Mientras que por otro lado, hay una visión que mira desde la coexistencia, que busca la complementariedad, cooperación e integración.

En ambos sentidos, pareciera ser que existen miradas contrapuestas, pero al poco andar podemos darnos cuenta que podrían ser paralelas e incluso complementarias.

Lo cierto es que la evolución de las nuevas amenazas en la región, ha obligado a deponer en algunos casos la primera mirada sobre la seguridad del Estado-Nación para compartir espacios en la cooperación e integración.

En este sentido, se ha ido planteando una **“Mirada Estratégicas de Defensa”**, más allá de la defensa de los Estados, contemplando además una cooperación, para evitar las vulnerabilidades que las desconfianzas vecinales han ido construyendo.

Es así que la construcción de un “Modelo de Estratégica Dinámica” de defensa y seguridad, implica la nueva máxima de *“Cuánta disuasión, a quién y qué cooperación con quién”*. Tomando dicha decisión en el ámbito vecinal, subregional, regional y global.

Bajo este nuevo paradigma de la Seguridad, se entrelazan nuevas dimensiones,

que además se interrelacionan y donde cada país debe ir jerarquizando en forma distinta. Las realidades que afectan a nuestra región no son muy distintas, por ello el trabajo en conjunto nos daría espacios nuevos de cooperación, para así superar las nuevas amenazas.

De esta manera, es posible ver ámbitos de protección y cooperación en las dimensiones medioambiental, económica, social, política y cultural. Esta última, la cultural, es simbólica dentro del ordenamiento existente. Las dimensiones son fractales, pues se miran desde distintas fuentes y crean subsistemas con estructura, instrumentos y dispositivos.

LAS NUEVAS-VIEJAS AMENAZAS

Como ya dijimos, podemos discutir si las amenazas son nuevas o viejas. Lo cierto es que el objetivo al enfrentarlas es el mismo, aunque los espacios y *modus operandi* de ellas han evolucionado. La gran diferencia, y además la oportunidad de poder luchar contra estas amenazas, es sin duda el apoyo transnacional, regional y local que éstas tienen por las debilidades del Estado y la desprotección que sufren las personas, que terminan siendo parte de los ya mencionados "círculos viciosos regionales y subregionales".

En esta lista de amenazas podemos encontrar: grupos armados, inmigración irregular, tráfico de armas, tráfico de personas, lavado de dinero, terrorismo, narcotráfico e incluso algunos grupos políticos radicalizados de ambos extremos ideológicos. Tanto en EE.UU. como en Europa, el renacimiento de grupos de ultra derecha han puesto en alerta a los sistemas de seguridad de los países, que ven con preocupación cómo el racismo, la xenofobia y los chovinismos se convierten en caldo de cultivo para nuevos grupos violentistas.

Bajo estas circunstancias, es posible dilucidar que cada una de las amenazas mencionadas se entrecruzan y entrelazan en su origen, desarrollo y crecimiento, con las condiciones sociales, políticas y económicas de los países de nuestra región. La desigualdad y la pobreza son, finalmente, el escenario perfecto para generar un *statu quo* insalvable para cualquiera acción en defensa de nuestra Seguridad como país, como sociedad o como Estado. Es decir, las verdaderas amenazas están en el espacio que hemos construido y es la raíz que socava los cimientos de una verdadera Seguridad Integral, como ya lo hemos planteado anteriormente.

Junto a estas condiciones de base, el desarrollo de las amenazas también tiene su crecimiento por la falta de control y aplicación del ordenamiento jurídico por parte de los Estados, que se han visto superados por la fuerte movilización económica que tienen estas nuevas amenazas, y que suplantán el rol del Estado en su lógica de bienestar en muchas partes de un territorio social no reconocido y no controlado que finalmente es un "no lugar", como bien nos dice Marc Augé. (Augé 1998)

Con esto no quiero señalar que se debe aplicar con más rigor en el ordenamiento jurídico de los países en cuestión, ni más sanciones (aunque en algunos casos sí es necesario), sino que debemos abrir la mirada al sentido común de la aplicación de la justicia, pues la credibilidad e imparcialidad de los órganos judiciales están siempre en entredicho por ciertos rasgos comunes: la falta de criterio único en su aplicación, la denegación de justicia por formalidades y, especialmente, por falta de igualdad en la ejecución.

En Chile, como en toda la región, la desigualdad construye y constituye nuestras sociedades de consumo. Nuestro sistema judicial, tanto en el ámbito civil como en el ámbito penal, tiene una desigualdad manifiesta en sentencia tras sentencia, acto tras acto que acusan no sólo la discrecionalidad de los jueces en cuestión, sino la invisibilidad de sus actos frente a la opinión pública, que sólo se destacan cuando le toca al hijo de una presentadora de televisión o al hijo de un connotado político-empresario.

La percepción de la ciudadanía es que en los hechos, y no tanto en el derecho, hay dos formas de aplicar la justicia, una para los que tienen los medios para poder defenderse e influir y otra que se aplica a los más vulnerables y sin las posibilidades de defensa.

Para resumir, en el caso civil los costos de tramitación de acceso con la contratación de abogados, el pago de peritajes y lo largo de los procesos judiciales, desaniman a los sectores de menos recursos e incluso a las clases medias, para poder acceder y confiar en la justicia. Claramente, no tienen ni el dinero ni el tiempo para realizar las acciones judiciales.

Sólo hay que recordar los casos de abusos de las grandes empresas que suben unilateralmente los planes de salud, que cambian las cláusulas de los contratos, que cambian los precios de los servicios o que son ineficientes en la entrega de estos servicios.

Casos donde la autoridad no tiene herramientas para poder regular las relaciones entre los grandes conglomerados económicos y los ciudadanos en forma individual, pues el sistema les prohíbe la protección de los ciudadanos, porque finalmente son sólo clientes.

Cómo entender, que instituciones como el SERNAC sólo pueden enviar una carta con la respuesta de la empresa, tras el reclamo presentado por los afectados que siguen la institucionalidad acordada. Son personas que van esperanzadas, para que dicho organismo del Estado pueda solucionar su problema, sin embargo, esto casi nunca ocurre y además, en casi forma irónica, solo las invitan a judicializar su desacuerdo, con una clara asimetría de recursos e influencias frente al poder judicial.

Esta es la sociedad donde cada persona debe velar por sí mismo, para defender los pocos derechos que le son reconocidos, es el espacio donde más se manifiestan las diferencias y la desigualdad social de nuestro país, pues los

costos de todo proceso legal son una reproducción de la asimétrica relación económica existente.

Cuántas veces hemos visto, como se estafa a personas de la tercera edad, con fraudes encubiertos en la concomitancia e irresponsabilidad de Notarios que no realizan lo que debe ser su trabajo. Siendo que sus propios cargos los definen como ministros de fe, una fe en las instituciones que no funcionan como debería y que al final son sólo cargos apetecidos por sus ganancias a perpetuidad y que forman parte del carrusel de privilegios y pago de favores dentro de las Corte de Apelaciones del país.

Algo tan simple, como el sólo hecho de comprobar la identidad de las personas ante su oficina, no lo hacen y, por el contrario, se excusan culpando a subalternos, eludiendo las responsabilidades en medio de articulados sin fin, para que luego los juzgados civiles demoren la investigación, entrampando las soluciones y la justicia, en medio de cientos de papeles y de acciones judiciales, con abogados de renombre, con estudios jurídicos que se conocen a cada uno de los actuarios de los tribunales; y pueden demorar años esperando en el proceso, incluso como suele ser común, donde los afectados por la estafa terminen fallecidos por la espera.

Al final, quién puede creer que aquellas personas tuvieran el tiempo y el dinero para poder soportar un juicio con años de tramitación, son sólo ancianos...

Claramente, este relato informal se suma a muchos casos conocidos donde la colusión, la corrupción, la elusión y evasión de impuestos o el uso de información privilegiada, son parte del día a día.

¿Quién puede entender, que un tasador de propiedades y perito del Servicio de Impuestos Internos, tenga una inmobiliaria para comprar las propiedades que salen a remate? Son muchas las familias de clase media o de sectores vulnerables, que no pueden pagar sus créditos hipotecarios o no pueden pagar las contribuciones, pero ven con asombro, incredulidad o directamente rabia, como el mismo perito que evaluó el costo de su vivienda, termina adjudicándose el remate. ¿Pero nadie se da cuenta de esas incompatibilidades, o ninguna institución quiere entender los niveles de corrupción que pueden tener nuestros organismos?.

Obviamente, esta situación no es un error puntual, sino una regla común ante la falta de visibilidad de las situaciones que nadie quiere mirar, y que finalmente nadie quiere solucionar. Total, este es el sistema y así es la justicia, cada uno vela por sus derechos (si los tuviera).

Igualmente, si hablamos del derecho penal, la desigualdad es aún más visible, ya que existen dentro del orden normativo desigualdades de raíz. Los

11 La frase es utilizada por Gonzalo Herrera en el artículo "La Justicia en Chile ¿es igual para todos?" <https://laicismo.org/la-justicia-en-chile-es-igual-para-todos/>

pobres son discriminados por el sistema, “clásico el ejemplo de la gallina —en general, castigo al abigeato— y la penalidad de presidio que se asignaba a su robo en el código de 1874, escarmiento que se pretendía fuera ejemplarizador contra individuos de bajo nivel socioeconómico involucrados en el tipo de delito más común, el que atenta contra la propiedad”.¹¹

Además, existen los condicionamientos externos de la aplicación del derecho penal, pues la desigualdad se muestra en el trato privilegiado hacia personas con influencias políticas, económicas o sociales, donde la ley se ocupa más para su protección que para la aplicación de justicia. Son muchos los casos conocidos que han dado muestra de esta diferenciación en la justicia penal. Partiendo por la intrincada tramitación que circunscribe a las Fiscalías en meros oficinistas que deben velar por sus ascensos futuros, hasta la acción de tinterillos que buscan desarticular desde la forma por sobre el fondo para evitar las condenas.

Finalmente, si pensamos que en Chile, como en gran parte de nuestra región, la élite se reconoce como única; no es irregular que la justicia no sea algo que se les pueda aplicar, a lo máximo sólo procesar, pero sin las condiciones de sancionar de forma equitativa o proporcional frente a sus delitos.

Tal vez haya sido larga la explicación del gran problema de la justicia en nuestra región, mas no es menor el daño que se le causa al Estado y a las instituciones que la conforman por la falta de credibilidad que termina teniendo el Poder Judicial, ni hablar del Legislativo o del Ejecutivo.

En pocas palabras, hay miles de ejemplos en cada historia familiar y en cada comunidad, donde el Estado es mirado como un accesorio y hasta un problema en algunos casos, para poder generar certezas en sus vidas.

De cierto modo, creo necesario que entendamos a la justicia desde el punto de vista de John Rawls, para así lograr comprender cómo llegamos a estos niveles de desconfianza y de desigualdad. Rawls señala que “*La justicia es la primera virtud de las instituciones sociales, como la verdad lo es de los sistemas de pensamiento*” (Rawls 2006:17). Bajo esta idea el autor nos plantea que existen dos principios básicos para la justicia.

El primero es el que denomina como Principio de la Libertad, donde “*Cada persona ha de tener un derecho igual al esquema más extenso de libertades básicas que sea compatible con un esquema semejante de libertades para los demás*”. (Rawls 2006:67)

El segundo es el Principio de la Justicia Social, donde señala que “*Las desigualdades sociales y económicas habrán de ser conformadas de modo tal que a la vez que: a) se espere razonablemente que sean ventajosas para todos, b) se vinculen a empleos y cargos asequibles para todos*”. (Rawls 2006:68)

Ambos principios están relacionados en forma directa, pero Rawls agrega que debe existir justicia en la igualdad de oportunidades, entendiendo que no existe igualdad en los accesos y en las condiciones de ese acceso, debido a las desigualdades de origen y las competencias que tiene cada persona; por ello, plantea además el Principio de la Diferencia, que es entregar las mayores oportunidades y beneficios a los miembros menos aventajados de la sociedad.

Ahora bien, si entendemos que la falta de justicia es el germen de la desigualdad, y que ella es a la vez una de las variables más importantes que manifiesta la gran debilidad de nuestros países para enfrentar las amenazas del siglo XXI, no cabe duda que las debilidades de origen se convierten en la principal amenaza a la Seguridad sea cual fuera el apellido, siendo fundamental el trabajar la seguridad en forma sistémica y desde su integralidad como objetivo.

En consecuencia, al no existir una política de Seguridad Integral en toda la región, las mismas desconfianzas que existen entre la ciudadanía para con el Estado, se trasladan como desconfianzas entre los mismos Estados y, por ende, tampoco se construye un capital social que pueda generar las sinergias para fortalecer las organizaciones e instituciones comunitarias y políticas.

En ese ámbito, también la industria cultural por un lado y la historia oficial de los países por el otro, se encargaron de generar los estereotipos de desconfianza y la estigmatización social y cultural que recrea las grandes diferencias entre quienes componen América Latina. Sin duda, con el juego de los estereotipos se construyen las desconfianzas, procesos que llevan un siglo entero de influencia y que costará mucho desarmar, ya que crecimos en el antagonismo hacia el otro y no en el trabajo con el otro.

A pesar de ello, también existe punto a favor, ya que tras años de regímenes autoritarios y totalitarios, ciertamente se ha confirmado que los Estados con sistemas democráticos reúnen las mejores condiciones para garantizar la seguridad. No obstante, han sido atacados por una supuesta debilidad en su actuar ante la falta de seguridad ciudadana por el alto número de delitos o por la visibilidad de los actos de corrupción, que siempre han existido, pero que ahora son revelados por el control de los medios de comunicación.

“En otras palabras, las quejas de corrupción, incompetencia, mal desempeño pesa sobre las democracias y sus gobiernos. No es de extrañar que la aprobación de los gobiernos en promedio caiga a menos de la mitad de la época de los hiperpresidentes donde toda la fe del sistema democrático estaba puesta en el presidente de la república”. (Lagos 2018:4)

Según las cifras, el apoyo a la democracia en Latinoamérica ha ido variando, pero continúa superando el 50% en la región, tal como lo demostró el último Latinobarómetro del 2018, donde un 52,8 % de los consultados señaló como opción que *“La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno”*, mientras que tan solo un 16,3% pensaba que *“En algunas circunstancias, un gobierno autoritario puede ser preferible”*. No obstante, la desafección

con el sistema democrático más preocupante se muestra con el 31% de consultados que no se ven representados, y les da lo mismo quién gobierne y cómo se gobierne, respondiendo con "A la gente como uno, nos da lo mismo un régimen democrático que uno no democrático".

LA DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA LATINOBAROMETRO 2018

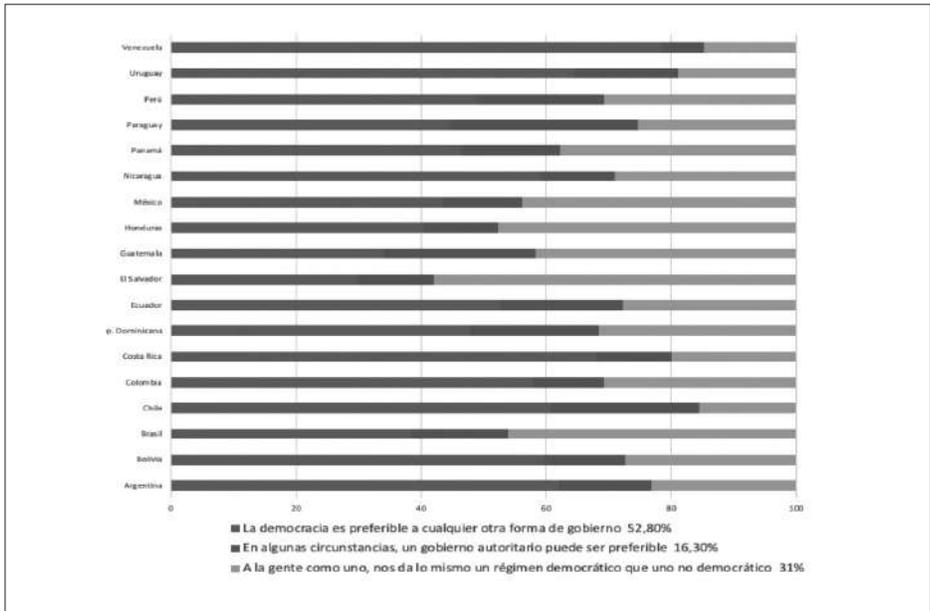
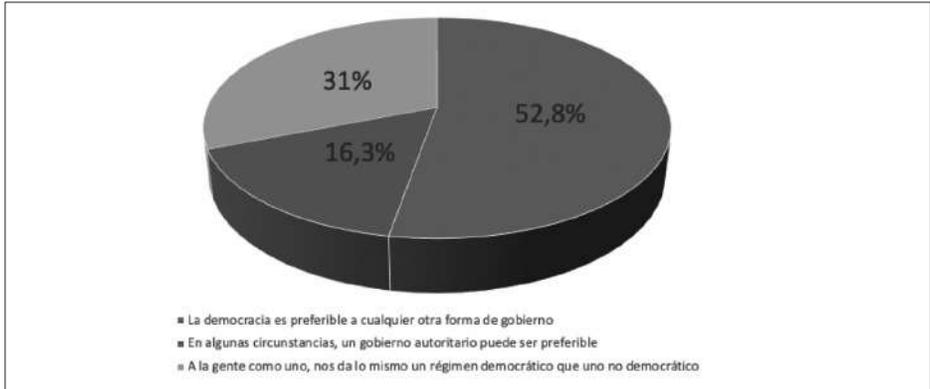


Figura 3 y 4: elaboración propia con datos Latinoobarómetro.

Revisando con más en detalle la serie del 2018, llama la atención el caso de Chile que se encuentra entre los tres países que están sobre el 60% de apoyo a la democracia junto con Argentina, Costa Rica y Uruguay. Sin embargo, el país también está sobre el 20% de quienes prefieren un gobierno autoritario,

junto con Paraguay, Perú y Guatemala. Situación que lo deja en los dos extremos del apoyo a la democracia: entre quienes más la apoyan y entre quienes más tendencias autoritarias tienen en toda la región.

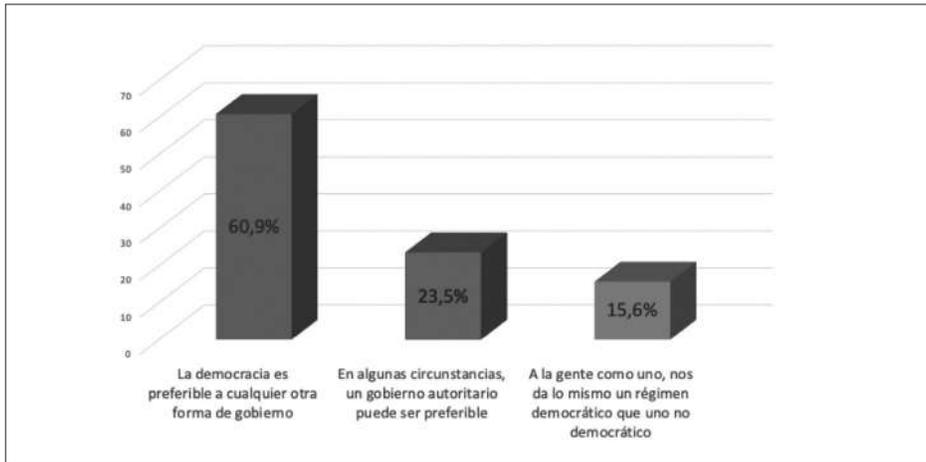


Figura 5: Elaboración propia con datos Latinobarómetro.

Otro de los temas a estudiar con respecto al apoyo a la democracia, es su nivel de satisfacción por parte de los ciudadanos, y en el caso chileno, siempre ha sido bastante ambivalente respecto a las circunstancias políticas y económicas que le ha tocado vivir.

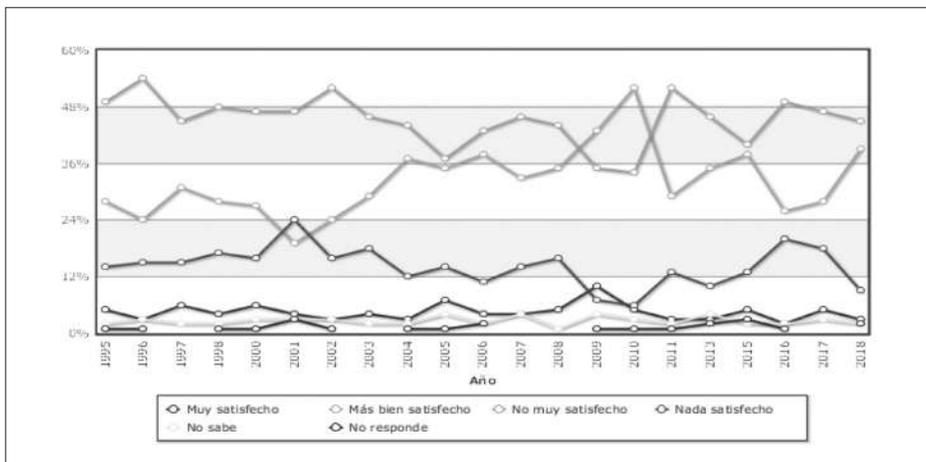


Figura 6: Elaboración propia con datos Latinobarómetro.

En este ámbito, la socióloga Marta Lagos nos entrega una frase certera en relación al Latinobarómetro 2018: *“En esta nueva América Latina no son necesarios los golpes de estado, se llega al autoritarismo por la vía de las elecciones. Es una ola de malestar de un pueblo empoderado por la democracia, por la educación, la libertad de expresión y mayores grados de educación”*. (Lagos 2018:3)

El autoritarismo, el uso de la fuerza y su consecuencia en el atropello de los derechos humanos, pareciera ser una llamada de “sirenas” por parte de quienes desean ver más represión e ímpetu frente a estas nuevas amenazas. Sin embargo, las experiencias continúan señalando lo contrario: que el Estado debe protegerse y proteger a la comunidad, generando los canales para que no crezcan las amenazas, y no centrarse sólo en su represión. Al no cambiar el enfoque, se sigue perdiendo lo máspreciado en relación a la acción del Estado, que es la credibilidad y legitimidad de sus actos, que finalmente son el soporte para el justificado uso de la fuerza frente a los hechos que realmente lo ameritan.

“La seguridad es una aspiración consensuada que la democracia recién comienza a dimensionar. Los desafíos son enormes, en primer lugar el incorporar al problema todos los otros aspectos de la violencia que no están en la agenda pública, y considerarlos en el manejo de la gobernabilidad. Si la amenaza autoritaria se ha transformado en un problema del pasado en América Latina, la amenaza del crimen organizado y no organizado puede ser el talón de Aquiles del proceso de consolidación de la democracia en el futuro. ¿Hasta qué punto los gobiernos y los estados pueden controlar el orden público de manera tal que exista la percepción de seguridad en los países? Como el informe muestra, la percepción no es lo mismo que los hechos, pero el comportamiento se rige por la percepción”. (Lagos y Darmet 2012:58)

La confianza en las instituciones es una de las variables más complejas de construir, ya que repercute en los vacíos de legitimidad que el Estado sostiene frente a la ciudadanía. Es imposible pensar que las personas puedan sentirse seguras si no confían en quienes deben asegurarle esa tranquilidad. Además, muchas veces son esos mismos órganos que deben protegerlos, los que no realizan el trabajo o terminan por usar la fuerza contra los propios ciudadanos y no contra la delincuencia.

Aquí nacen los vacíos de poder en vastos sectores del territorio, en aquellos lugares o *no lugares* de Augé, que son ocupados por el crimen organizado y otros grupos, reemplazando la presencia del Estado, en un trabajo de forma asistencialista y de pertenencia.

LA CONFIANZA EN LAS POLICIAS CHILE LATINOBAROMETRO 2018

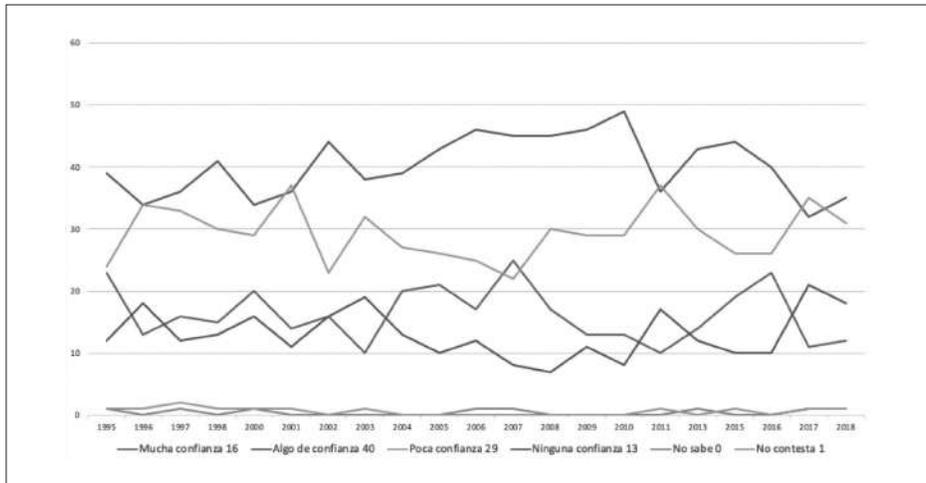


Figura 7: Chile confianzas en las policías (elaboración propia con datos Latinobarómetro)

El uso de la fuerza deslegitimada y muchas veces ilegal, sólo trae mayor desconfianza en las instituciones y, con ello, un vacío de poder y desprotección frente a la inseguridad de quienes deberían protegerlos. La matriz pasa por una regla básica, ya que el terrorismo no se termina con el terrorismo de Estado, pues este sólo va regenerando los mismos círculos de violencia. El caso español con los GAL¹², entre otros, es un claro ejemplo de cómo el tomar malas decisiones en el tema de seguridad, puede traer repercusiones y retrocesos en la lucha contra el terrorismo y la desconfianza frente a otras amenazas.

“La mano dura y el autoritarismo social y político persiste 30 años después de las transiciones, especialmente a la luz de la carencia de garantías sociales que demanda la población. La frase de Alfonsín “con la democracia se come”, cobra un valor muy especial en la elección de Brasil 2018 sumido en una crisis económica que los habitantes juzgan como más negativa que la crisis asiática de fines de los años 90, según muestran los datos Latinobarómetro 2018”. (Lagos 2018:5).

Sin embargo, el real problema radicaría en que los Estados latinoamericanos sostienen una mirada cortoplacista del desarrollo de la seguridad regional en todos sus ámbitos, los que se plasman solamente en pequeños acuerdos bilaterales o multilaterales. Incluso, esta acción es minoritaria y apenas hay

12 El caso de los GAL. Los Grupos Antiterroristas de Liberación de España, fueron agrupaciones parapoliciales que practicaron terrorismo de Estado o “guerra sucia” contra la organización terrorista Euskadi Ta Askatasuna (ETA) y su entorno entre 1983 y 1987, cuando gobernaba Felipe González.

un trabajo de acción geoeconómica que supera a la acción geopolítica de los Estados, donde no construyen y no ven la complementariedad del trabajo a largo plazo.

Por lo mismo, la relación que tienen la desigualdad, la desconfianza y la justicia respecto a la Seguridad, son causa directa de la falta de legitimidad del actuar del Estado y por lo mismo, es necesario trabajar sobre estas variables que causan la inseguridad integral, tan necesaria para poder construir un país en tranquilidad y paz social.

Con una mayor interdependencia económica, hay mayor cooperación, pero esta debe verse reflejada en hechos y en el fortalecimiento de las instituciones. Lo complejo de la medida es dejar atrás los sesgos que se han construido desde las mismas nociones de Seguridad clásica. Este es un sesgo de la seguridad entregado a lo militar y coarta el recurso transicional de la región y entiende a la "disuasión" como el no uso de la fuerza, y no como la cooperación complementaria como una apreciación global política estratégica.

Tal es el caso de los denominados *Libros de la Defensa* que están estructurados en el uso del recurso de la fuerza y sus formas de disuasión, pero no responde completamente a la seguridad interna y externa.

Es decir, la ventaja y oportunidad de un trabajo conjunto entre las instituciones regionales y la posible creación de supra-instituciones pueden convertirse en un modo de disuasión en sí mismos; pero en América Latina las instituciones armadas no cumplen sus tareas disuasivas como modalidades político estratégicas, sino que tienden a mantener las mismas estructuras que les han asegurado un relativo éxito. (Gutiérrez 2001)

UN APORTE AL CONCEPTO DE SEGURIDAD

Cuando planteamos la noción de una reconceptualización de la Seguridad, buscamos evitar los riesgos y amenazas, ya no sólo del territorio-población-Estado que es una visión clásica, sino que en un sentido más amplio. La Seguridad debe defender además la identidad como comunidad, como nación y como cultura, noción que hemos explicitado como Seguridad Integral.

Esto no quiere decir que se transforme en una cruzada moralizante, por el contrario, la defensa de esa identidad implica el reconocimiento de la diversidad e hibridez de nuestras sociedades. Por ende, el construir una identidad única pasa por el sentido de pertenencia que cada ciudadano tenga y no necesariamente sólo con el país, sino directamente con su comunidad primaria.

La nueva concepción de Seguridad Integral debe preocuparse de reconstruir las relaciones sociales y lazos culturales de las comunidades. Las nuevas amenazas no sólo atacan a la sociedad en lo tangible o en lo material, sino que atacan algo más fuerte que son los principios, valores y actitudes de esa

sociedad, destruyendo los procesos de socialización y con ello, las líneas de la ética social e individual. Cada uno se ve interpelado, cada persona se siente indefensa y con ello la mirada de un país y de una nación.

Ciertamente, los ámbitos de influencia subsisten, pero con nuevos ejes de interés, ya que la generación de un orden internacional es compleja y difusa. Un escenario para la reorganización regional debe sustentarse en sinergias complementarias que buscan desarrollar y compartir experiencias conjuntas, ya sea operativas como de inteligencia.

En esa misma línea, la Seguridad Humana debe ser parte de estos procesos de complementariedad en seguridad, ya que es en ese ámbito donde se van cubriendo las vulnerabilidades mutuas. Estas vulnerabilidades van creando las oleadas de inmigración ilegal, tráfico de personas y tráfico de armas, entre otros. Por ende, las vulnerabilidades van entregando de por sí espacios a la cooperación, como pueden ser los procesos de recolección de información.

En relación a la definición de Seguridad Nacional, en el Informe Scheinin (UN Human Rights Council 2010) sobre el control de los organismos de inteligencia por parte de los Estados, se evalúa una serie de buenas prácticas por parte de los países en relación a sus servicios de inteligencia. El documento reconoce que esta definición de seguridad nacional no es única y, sobre todo, se ha visto una evolución que asume a los derechos humanos como parte de la definición.

“Aunque no todos los Estados tienen una misma idea de la seguridad nacional, es de buena práctica que la seguridad nacional y sus valores constitutivos se definan con claridad en las leyes que aprueba el parlamento. Esto es importante para garantizar que los servicios de inteligencia limiten sus actividades a la salvaguardia de los valores enunciados en la definición pública de la seguridad nacional. En muchos casos, la salvaguardia de la seguridad nacional incluye necesariamente la protección de la población y sus derechos humanos; es más, algunos Estados incluyen explícitamente la protección de los derechos humanos entre las funciones principales de sus servicios de inteligencia”. (Informe de Martin Scheinin, UN Human Rights Council 2010:6)

Ahora bien, este reconocimiento por parte de los Estados va de la mano de entender una real interdependencia en el crecimiento de las economías, que a la vez entrega nuevas vulnerabilidades y permeabilidad, para las nuevas amenazas. Pero también esta redefinición dentro de la ampliación del concepto de la Seguridad, es la única oportunidad de reducir los riesgos colectivos y sobre todo las incertidumbres personales.

La inseguridad es transnacional debido a la hegemonía del poder y la inoperancia que hoy tiene el “bilateralismo” como herramienta de acuerdos, ya que los organismos que representan a las nuevas amenazas para los Estados-Nación y en particular a las personas, están por sobre y bajo el actuar de algunos Estados.

Hoy, incuestionablemente, las nuevas amenazas a las que se enfrentan los Estados tienen como raíz fundamental y principal la variable económica, por ello es necesario un trabajo táctico y estratégico que enfrente el crecimiento de éstas donde se entrecruzan las variables económicas junto con las variables de seguridad y defensa para los escenarios internacionales.

De esta forma, cualquiera expansión en el ámbito económico, también debe estar supeditada a una mirada de corto y largo plazo con las variables de seguridad y defensa, compartiendo un protagonismo que sólo se le reconocía a las grandes potencias económicas y políticas.

Asimismo, es necesario dejar los espacios compartimentados y clasificados, que son las características del trabajo de inteligencia y seguridad, y así poder intercambiar información en miras de un trabajo operativo conjunto, ya que hoy es más probable que las amenazas vengan desde el exterior, cambiando el modelo de una *“necesidad del saber a la necesidad de compartir”*.

Uno de los necesarios aportes para trabajar en conjunto en la región es la creación de sistemas de alerta temprana para algunas de las amenazas que le son comunes, usando el análisis de ciclos de Inteligencia y búsqueda de información para el crimen organizado, grupos anti-sistémicos, redes de corrupción regional y otras tantas opciones que pueden trabajarse en conjunto.

Labores como las que realiza la Unidad de Análisis Financiero en Chile, son realizadas por varias agencias o instituciones en nuestros países y, por ende, lo fuerte del trabajo pasaría por la cooperación interregional y además interagencial. Pero la falta de legislación y voluntad política para articular las instituciones, se convierte en la gran fortaleza de quienes ejercen el crimen organizado y lavado de dinero.

América Latina tiene claramente fronteras porosas en todos sus sentidos; no sólo en el ámbito geográfico, sino que además en el ámbito jurídico. Esto, porque la variedad de instituciones que trabajan en las fronteras es tan amplia que no hay un solo interlocutor, sino varios, por lo cual las condiciones de control y jurisdicción en muchos casos es tan escabrosa como la misma geografía. Asimismo, no podemos desconocer la falta de implementación y efectivos que puedan controlar esas fronteras, enfrentándose a organizaciones con mayor tecnología y recursos que muchos de los Estados de la región.

El problema no pareciera ser nada fácil. La Organización Panamericana de la Salud (OPS) ha declarado que la violencia en las Américas se ha convertido en un problema de Salud Pública.

Cierto, la violencia ha superado el ámbito de acción esporádica en la cual se concentraba con la delincuencia o el terrorismo, para convertirse en una especie de pandemia regional. Sin duda, puede parecer algo excesivo, pero los muertos y heridos van superando los índices de muchas enfermedades en la región.

No es menester nuestro entrar en este tema en forma directa, pero reafirmando todo lo antes dicho podemos encontrar la consigna que se ocupa en el desarrollo y combate contra la delincuencia, donde claramente *“un Estado desorganizado es el punto de partida para el Crimen Organizado”*.

Por ende, hay que buscar los puntos de inflexión en la perspectiva de Seguridad, ya que definitivamente hoy no existe una agenda de seguridad propia en la región, sino que se obedece a las coyunturas y necesidades que cada país tiene y en especial por la influencia hegemónica de la potencia hemisférica. Lo cierto es que debemos trabajar objetivos distintos a nivel regional de los planteados por los centros de seguridad occidentales, sin desechar tampoco a éstos por su importancia.

REDISEÑO DE ESCENARIOS GEOPOLÍTICOS EN UN PRINCIPIO DE COOPERACIÓN

La creación de una mentalidad de apertura y comprensión a los nuevos fenómenos implica el rediseño de los escenarios geopolíticos en que se encuentran inmersos los países de la región.

Frente a los procesos geoeconómicos de integración, es necesario implicar los rasgos de la Seguridad Integral. En este sentido, no se puede constituir una política de defensa nacional frente a las nuevas amenazas, sin un marco de defensa regional de cooperación y sinergias. Debe existir acuerdos base para un sustento de la defensa nacional, creándose con ello un amplio arco de interoperatividad a nivel regional, que conlleve un trabajo en las condiciones de lucha contra la desigualdad, la inmigración y el crimen organizado, entre otras.

No se puede confiar meramente en tratados como el TIAR¹³, que han demostrado no ser muy efectivos y que incluso pueden ser utilizados políticamente, como fue el caso contra Venezuela en la OEA, que terminó por darle un bochornoso funeral al tratado por estar fuera de contexto y, sobre todo, anacrónico frente a la coyuntura social y política actual.

Por el contrario, proyectos como los de la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana, IIRSA son un paso que marca el desarrollo conjunto de las naciones que no se autolimitan en base a estrategias de desconfianzas del siglo pasado y miran así el desarrollo de infraestructura en forma conjunta para llenar los vacíos de interconexión regional y con ello lograr una expedita y fluida cooperación vecinal.

Asimismo, la creación de una responsabilidad conjunta en operaciones de despliegue rápido, como es el caso de la organización del Grupo Cruz del

13 Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca

Sur creado por las FF.AA. de Chile y Argentina, son parte de ese proceso de confianzas y ejemplo de interoperatividad e integración de fuerzas.

En ese mismo sentido, no podemos dejar de mencionar el MERCOSUR con su trabajo piloto en el desarrollo de confianzas, con todas sus falencias y caídas en el proceso, o como es el caso de la ABACC, Agencia Brasileño-Argentina de Confiabilidad y Control, que sí ha dado señales de cooperación. Es en el trabajo cooperativo donde se debe buscar y analizar los fenómenos, pero en una construcción holística y no lineal, donde la defensa y la seguridad puedan trabajarse en forma regional frente a las nuevas amenazas y las que puedan devenir en el futuro.

Se debe buscar una "multidimensión sistémica" donde se establezca un Proyecto Región, así como en un primer momento se construyeron Estados desde el nacionalismo y la creación de límites generados por las potencias de turno. Una descolonización geopolíticamente trazada, y que las élites se tomaron como suya, para establecer su propio proyecto País.

Ahora se necesita un espacio donde confluyan los intereses económicos y políticos de cada país, sin dejar de lado que en la medida que se sigan trabajando en bloque se pueden apoyar en el trabajo mancomunado por la defensa y seguridad de los Estados y de las personas. La idea es generar la verdadera Seguridad Integral.

Finalmente, se debe comprender en forma más amplia las operaciones internacionales que nos muestra el aprendizaje que los *espacios simbólicos* nos van entregando en la postmodernidad o modernidad tardía, como bien definiera Habermas. Las sociedades van cambiando, el "mundo de la vida" marca el "sistema" y cada uno de los subsistemas manifiesta un cambio en el ámbito valórico, cultural, económico y político. (Habermas 1993)

"Por más diferenciados que estructuralmente estén los mundos de la vida, por alta que sea la especialización de los subsistemas (y de los subsistemas de subsistemas) que los mundos de la vida desarrollan para proveer a los ámbitos funcionales de la reproducción cultural, de la integración social y de la socialización —la complejidad del mundo de la vida viene estrictamente limitada por la escasa carga que el mecanismo del entendimiento intersubjetivo es capaz de soportar". (Habermas 1993:412)

Las sociedades postindustriales van construyendo requerimientos y necesidades distintas, algo que ha clarificado el politólogo Ronald Inglehart: al señalar que las personas han evolucionado en sus valores. Inglehart realiza una escala mundial de valores donde demuestra que las actuales sociedades están basadas fuertemente en ideas de autorrealización y participación. Estas nuevas sociedades se construyen en base a la seguridad económica y la seguridad ciudadana, por ello éstas, las "sociedades postmaterialistas" emergen después de una "sociedad materialista" donde reinaba la escasez. (Inglehart 1991)

Estos valores traspasan la línea de las necesidades meramente materiales que se buscaban en el anterior período. Ahora se concentran en el desarrollo personal y las amenazas que puedan existir sobre lo obrado o construido.

Es en estas nuevas sociedades, y con sus propias realidades, donde la persona que construye comunidad se ve enfrentada a la dinámica del miedo y de la incertidumbre y como sujeto activo se retrae a la intimidad, *"un ámbito íntimo que se define por la separación y, aun, la oposición al mundo del trabajo, de la política, y de la vida social"* (Vezzetti 2002:10), pues siguen viendo como el Estado no responde y no es capaz de mirar los cambios sociales, políticos y económicos que van ocurriendo y que los afectan directamente, sin poder acompañarlos en el nuevo camino.

Por consecuencia, he aquí una contrariedad, pues a la vez que se esconden en su espacio íntimo, se desdibuja la línea entre el espacio público y el espacio privado. Muchas veces la ciudadanía no es entendida como una cualidad de la relación con lo público y, por el contrario, coloca sus intereses privados por sobre el interés público.

Hannah Arendt entiende este quiebre entre la esfera pública y la esfera privada como una evolución desde la modernidad, ya que se universalizan los derechos políticos y las libertades civiles, pero que mediante la lógica del consumo lo público sólo estaría protegido para la creación de la riqueza.

De esta manera, la esfera privada se contrapone a la esfera pública, destruyendo los límites entre ellas y dejando todo junto en una esfera social. El interés privado se enmarca sólo en la propiedad privada y así el único fin de lo público es ser parte de la formación y acumulación de capitales, donde no hay ningún interés común.

Como consecuencia de esta transformación, los espacios pierden su significación vital como un todo compartido y se recubre de la esfera social como un todo sin límites, sin importancia ni trascendencia. Lo único importante para cada individuo es su propia subjetividad, la que se aísla en su esfera íntima donde los valores se pueden convertir en mercancía de intercambio.

Al respecto, Arendt señaló en *La condición humana* que *"Puede observarse perfectamente en la progresiva transformación de la propiedad inmóvil hasta que finalmente la distinción entre propiedad y riqueza, entre los fungibles y los consumptibles de la ley romana, pierde todo significado, ya que la cosa tangible, 'fungible', se ha convertido en un objeto de 'consumo'; perdió su privado valor, de uso, que estaba determinado por su posición, y adquirió un valor exclusivamente social, determinado mediante su siempre cambiante intercambiabilidad, cuya fluctuación sólo podía fijarse temporalmente relacionándola con el común denominador del dinero"*. (Arendt 1993:75)

En resumen, al mencionar la evolución de la esfera íntima junto con el quiebre entre la esfera pública y la privada, y la consecuente *declinación del hombre*

público (Richard Sennett 1978), sólo mostramos una de las complejas derivaciones por cegarnos a ver la seguridad como un todo. Donde el Estado nos ha hecho perder la mirada en la integralidad del ser humano, porque no se puede pensar en su seguridad sin trabajar frente a todas las dificultades que lo afectan como Persona, dentro de nuestra comunidad.

ALGUNAS IDEAS DE TRABAJO

Uno de los primeros puntos o ítems a reconocer, es que existen varias asimetrías en el desarrollo y experiencia en cada país, pero éstas se pueden transformar en sinergias en el aprendizaje y en formación de códigos comunes.

La mirada de defensa y seguridad regional en un ámbito integral debe ser vista desde la participación de todos los estamentos involucrados. Desde las instituciones encargadas de la seguridad pública a las encargadas de la defensa nacional, pasando por quien lucha día a día en pos de una seguridad humana en todos sus ámbitos.

Los procesos de intervención y acción deben ir de la mano de un trabajo conjunto planificado, donde el Estado de cada país se haga parte de la realidad en la cual se insertan las amenazas generando las certidumbres de responsabilidad frente a las personas que exigen mayor presencia y participación, involucrándolas así en su propio proceso. Es aquí donde la represión de las fuerzas de seguridad y orden público no es efectiva si no va aparejada de un acompañamiento y de empoderamiento de esas comunidades sobre su propio futuro.

La creación de Estados Mayores integrados en el ámbito militar o policial, designados para tareas específicas como la búsqueda de vulnerabilidades y oportunidades comunes frente a las nuevas amenazas de la globalización o coordinando respuestas de acción rápida frente a las catástrofes, puede agilizar el trabajo entre los países, dejando de lado suspicacias y desconfianzas.

Sin duda, puede ser algo utópico, pero es necesaria una línea concreta para poder analizar y entregar objetivos comunes frente al crecimiento de organizaciones criminales con tácticas militares que se aprovechan de la porosidad de las fronteras, como también de las diferencias que existen entre nuestros países.

Igualmente, es necesario la constitución de herramientas jurídicas, acordes a los nuevos desafíos que se enfrentan y que impidan ampararse en distintas legislaciones extranjeras. La búsqueda del financiamiento de estas organizaciones mediante el lavado de dinero producto del tráfico de armas o narcotráfico, debe ser una tarea primordial en la labor de los organismos de inteligencia y de análisis financiero en toda la región.

Finalmente, sería necesario la creación de un centro de altos estudios estratégicos de seguridad regional que delinee un pensamiento estratégico

moderno, útil y coherente entre los países que se enfrentan a desafíos suprarregionales, donde se construya una estrategia asociativa común y en dos niveles.

Una Política de seguridad externa del Estado sujeta al debate y escrutinio y sanción ciudadana. Construyendo “comunidades de seguridad regional”.

Una noción de seguridad integral que identifique los tres sujetos objetos de seguridad, Estado-comunidad-persona y frente a ellos las amenazas, el riesgo y los desafíos específicos, como es el caso de los desastres naturales.

Tal vez estas propuestas sean mínimas, pero por algo básico se debe comenzar para que puedan evolucionar las nociones de seguridad que se aplican en nuestro país. Sólo de esa forma se dejará de mirar a la Seguridad como una defensa de la élite y, sobre todo, ver y clasificar a las personas entre amigos y enemigos.



BIBLIOGRAFÍA

- Augé, Marc (1998). *“Los no lugares. Espacios del anonimato”*. Gedisa, 1998.
- Arendt, Hannah (1993), (e.o.1958) *“La condición humana”*. Ed. Paidós, Barcelona – España.
- Beck, Ulrich (1994). *“La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad”*. Paidós, Barcelona.
- Comisión Sobre Seguridad Humana – Instituto Interamericano de DDHH (2001) *“Relación entre Derechos Humanos y Seguridad Humana”*. San José de Costa Rica: Universidad para la Paz 2001.
- Griffiths, John (2009) *“Chile y los desafíos globales de seguridad”*, UNISCI Discussion Papers Nº 21 (octubre 2009) UCM, España.
- Griffiths, John (2008). *“Seguridad en Latinoamérica: una mirada crítica desde Chile”*, UNISCI Discussion Papers Nº 18 (octubre 2008).
- Gutiérrez, Carlos (2001). *“Concepto de Seguridad: Más que fronteras, un tema de supervivencia global”*. Revista de Estudios Político-Militares, Centro de Estudios Estratégicos. Universidad Arcis Nº 2 año 2001.
- Habermas, Jürgen (1993) (e.o.1989). *“El discurso filosófico de la modernidad”*, Taurus Humanidades, Ed. Taurus. Madrid - España.
- Huntington, Samuel (1997). *“El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial”*, Editorial Paidós.
- Inglehart, Ronald (1991). *“El cambio cultural en las sociedades industriales avanzadas”*, Centro de Investigaciones Sociológicas CIS, Madrid – España.
- International Opium Convention Signed At The Hague (1912) January 23, 1912. Drugs & Society. Archive. Recuperado de <http://www.tc.edu/centers/cifas/drugsandsociety/background/OpiumConvention.html>
- Lagos, Marta (2018). *“El fin de la tercera ola de las democracias”*, Informe Latinobarómetro, Corporación Latinobarómetro, Santiago de Chile. Recuperado http://www.latinobarometro.org/latdocs/Annus_Horribilis.pdf
- Lagos, Marta y Darmet, Lucía. (2012). *“La Seguridad Ciudadana. El problema principal de América Latina”*, Corporación Latinobarómetro. Lima – Perú. Recuperado http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD_La_seguridad_ciudadana.pdf
- Rawls, John (2006), (e.o.1971). *“Teoría de la Justicia”*. Fondo de Cultura Económica, Ciudad de México.
- Rojas Aravena, Francisco (1999). *“Cooperación y Seguridad Internacional en las Américas, ¿Nuevos conceptos, nuevos riesgos, nuevas amenazas?”* en

"Cooperación y Seguridad Internacional en las Américas", Rojas F. (Editor). FLACSO Chile, Woodrow Wilson Center, Editorial Nueva Sociedad, Caracas Venezuela.

Sennett, Richard (1978) (e.o.1977). "*El declive del hombre público*". Ed. Península. Madrid – España.

UN Human Rights Council (2010). "*Informe Martin Scheinin International Standards. Compilation of Good Practices for Intelligence Agencies and their Oversight*". Report to the UN Human Rights Council by the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism. DCAF. Recuperado de [http://www.dcaf.ch/DCAF/EZ/Publications/International-Standard-Compilation-of-Good-Practices-for-Intelligence-Agencies-and-their Oversight](http://www.dcaf.ch/DCAF/EZ/Publications/International-Standard-Compilation-of-Good-Practices-for-Intelligence-Agencies-and-their-Oversight).

Vezzetti, Hugo (2002). "*Las promesas del psicoanálisis en la cultura de masas*", Ed. Taurus, Buenos Aires – Argentina. (Hay una primera edición del artículo en 1999 con Aguilar y que es parte de "*Historia de la vida privada en la Argentina*" Tomo 3, bajo la dirección de Fernando Devoto y Marta Madero.

Walt, Stephen M. (1998). "*International Relations: One World Many Theories*". En: *Foreign Policy*, No. 110, Washington, D.C., Spring 1998, pp. 29-46.

Inteligencia, Información y la Seguridad Multidimensional

En plena era de las tecnologías de la información y comunicación, la recopilación de grandes datos para la investigación en seguridad multidimensional y análisis criminal se está convirtiendo en una herramienta fundamental para la acumulación de inteligencia policial.

El desarrollo de varios tipos de software que puedan relacionar y encauzar dicha información, son de vital importancia para el trabajo multidisciplinario que hoy resulta necesario para combatir el crimen organizado y el terrorismo.

Nuestro país no está exento de esta tendencia, donde se va construyendo un espacio de comunidad que trabaja en la seguridad de los ciudadanos y se aporta desde la recopilación de las grandes bases de datos (*Big Data*) y de los datos abiertos o públicos (*Open Data*), los cuales se pueden cruzar y sumar con la información recopilada mediante los métodos de *Human Intelligence*, *Communications Intelligence*, *Signals Intelligence*, *Electronic Intelligence* y *Open-Source Intelligence*, entre otras.

Todas estas herramientas deben ser utilizadas respetando la legalidad vigente, pero sobre todo pensando en la necesidad que hoy se tiene frente a la complejidad de las nuevas amenazas nacionales y transnacionales que la ciudadanía enfrenta, desde el mismo ciberespacio hasta la propia violencia callejera.

Pero si hay algo que las fuerzas de seguridad y orden no pareciesen comprender, es la necesidad de trabajar en forma coordinada e interdisciplinaria con otros organismos e instituciones del Estado.

Esta simple regla de cooperación interinstitucional se ve completamente afectada en algo tan simple como el diagnóstico y recopilación de información, ya que las necesidades de cada una de las instituciones se contradicen con las necesidades de la unicidad de la información a nivel nacional.

Aunque esto fuera algo de Perogrullo, finalmente no lo es, siendo el atentado a las Torres Gemelas el 11 de septiembre del 2001 (World Trade Center de NYC) la mejor experiencia de lo que no se debe hacer.

La falta de comunicación entre las agencias estadounidenses y la compartimentación de cada una de las instituciones, les restó la cooperación interinstitucional necesaria para prever el ataque a las torres, pues existían varios indicios sobre la preparación de los ataques por parte de los terroristas. Varios de ellos eran sujetos de interés y seguimiento de las agencias, pero no lograron cruzar la información necesaria para neutralizar el atentado.

Así lo confirmó la Investigación Conjunta de los Comités de Inteligencia del Senado y de la Cámara de Representantes de EE.UU. "... durante el año 1999 la Agencia Nacional de Seguridad (NSA) obtuvo una gran cantidad de información sobre algunos individuos relacionados con el terrorismo, pero la Agencia no compartió esta información ni con la CIA ni con el FBI. Después se supo que estos sujetos eran los mismos que participaron en los ataques del 11 de septiembre. El informe critica a la CIA, por no haber informado al Departamento de Estado, ni al FBI, ni a la oficina de inmigración sobre la entrada a Estados Unidos de dos militantes islamistas sospechosos, Khalid al-Mihdhar y Nawaf al-Hazmi, que más tarde tripularon el vuelo 77 de American Airlines. Desde mediados del 2000 la CIA tenía información que señalaba que Al-Mihdhar poseía múltiples visas de entrada a Estados Unidos, y que Al-Hazmi había viajado a Los Ángeles, pero ninguno de ellos fue puesto en la lista de sospechosos (*Joint Inquiry, 2002: XII*)". (Barrientos 2010:47)

Guardarse la información y usarla como forma de intercambio interinstitucional, o simplemente desconocer las huellas residuales que cualquier investigación debe entregar para la coordinación con otras instituciones, se convirtió en un mal manejo de la información y de la coordinación interinstitucional.

De esta forma, si hemos de resolver, mirar y situar los espacios en los cuales se debe desarrollar y ejercer la seguridad, también debemos tener claridad en la forma que las instituciones entienden su desarrollo y proceso de manejo de información.

Esta situación fue la gran conclusión y lección que el gobierno de EE.UU. asimiló con la creación del *Homeland Security* como un ente central de coordinación de todos los organismos de inteligencia y de recopilación de información, para sus estudios y análisis en prevención de actos terroristas o actividades subversivas en su país.

LA INFORMACIÓN Y LA CIBERSEGURIDAD

Desde esa perspectiva, la primera gran enseñanza del atentado del 11 de septiembre del 2001 es compartir la información y centralizarla en su sistema de análisis. Un proceso que además se ha ido perfeccionando con la incorporación de las nuevas tecnologías de la información y comunicación.

Por ende, la construcción de un concepto de ciberseguridad está directamente relacionada con la digitalización de procesos, las altas tasas de penetración de internet, un creciente uso del denominado ciberespacio, además de la ampliación de las amenazas y riesgos que ya no son convencionales en el caso de la ciberseguridad.

Lo paradójico de la situación es que la complejidad de las sociedades postindustriales y sus procesos de desarrollo tecnológico, no han sido completamente entendidos por las fuerzas de seguridad, las que aún funcionan

como un sistema de control panóptico unidimensional y no con una mirada multidimensional.

En este sentido, hoy podemos entender que la delincuencia común ha llegado a niveles de organización y violencia que afectan la propia Seguridad Nacional, ya que afectarían el pilar del control soberano del territorio y uso de la violencia como monopolio del Estado. Es este constructo, la soberanía se compone de una integridad territorial, estabilidad política, actividades económicas y donde el Estado es el centro de acción y de protección de la soberanía.

Esta misma soberanía es la que se ve interpelada por las nuevas amenazas derivadas de las tradicionales que fueron evolucionando, y de otras amenazas emergentes que se fueron desplazando de los centros o polos de gestión mediante la globalización y mundialización.

De aquí nace la seguridad multidimensional que se debe enfrentar a la pobreza, el terrorismo, el crimen organizado, el tráfico de armas y los desastres naturales, estableciendo que los derechos humanos y las libertades fundamentales eran esenciales para la estabilidad, la paz y el desarrollo de los estados.

No obstante, el concepto final no es la seguridad del Estado como tal y sus múltiples dimensiones, sino que es el ser humano como centro.

Según el PNUD, se entiende como seguridad humana a *“La libertad de las personas del miedo, de la necesidad o miseria y la libertad para vivir con dignidad”*. *“La seguridad humana no es una preocupación por las armas: es una preocupación por la vida y la dignidad humanas”*. (INFORME PNUD 1994:25)

Así se destaca que *“...en primer lugar, significa seguridad contra amenazas crónicas como el hambre, la enfermedad y la represión. Y, en segundo lugar, significa protección contra alteraciones súbitas y dolorosas de la vida cotidiana, ya sea en el hogar, en el empleo o en la comunidad”*. (INFORME PNUD 1994:26)

Por el contrario, la idea de seguridad tradicional sostenida desde la soberanía nacional, queda nuevamente de manifiesto en el acuerdo de los ministros en la OEA en Ciudad de México en el año 2003, donde señalan: *“Nuestra nueva concepción de la seguridad en el Hemisferio es de alcance multidimensional, incluye las amenazas tradicionales y las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad de los Estados del Hemisferio, incorpora las prioridades de cada Estado, contribuye a la consolidación de la paz, al desarrollo integral y a la justicia social, y se basa en valores democráticos, el respeto, la promoción y defensa de los derechos humanos, la solidaridad, la cooperación y el respeto a la soberanía nacional”*. (Organización de los Estados Americanos, 2003:2)

No hay duda que la definición de la OEA sigue la línea tradicional de la seguridad, pero, a pesar de ello, aporta unas líneas incipientes de lo que es la seguridad humana.

Ciertamente, la idea de seguridad ha seguido ampliándose y un punto fundamental en pleno siglo XXI es su relación en el ámbito tecnológico. Hoy, cuando el Estado tiende a ser un panóptico, la relación entre la Seguridad del Estado y la Seguridad Humana se amplía hacia otros niveles y espacios, tal como lo refrendaba el Informe Scheinin de la ONU.

Aquí es donde entramos a la denominada Seguridad de la Información, la que podemos describir como *“el conjunto de medidas preventivas y reactivas de las organizaciones y de los sistemas tecnológicos que permitan resguardar y proteger la información buscando mantener la confidencialidad, la disponibilidad e integridad de la misma”*. O, como dicen Vera y Álvarez: *“Desde un punto de vista técnico, tenemos el concepto de seguridad de la información, que puede resumirse en la preservación de la tríada de confidencialidad, integridad y disponibilidad de la información de un sistema”*. (Álvarez y Vera 2017:42)

Estos tres conceptos, *“protección de la confidencialidad, integridad y disponibilidad de la información”*, son un enfoque fundamental de las normas técnicas para establecer la seguridad de la información, al punto que son parte de las medidas ISO, las NChN y están en el Decreto Supremo 83 del año 2005, que regula las políticas de privacidad de información en nuestro país.

Para Álvarez y Vera (2017), la confidencialidad apunta a la mantención de la privacidad de los datos y que a ella sólo pueden acceder sus destinatarios. La integridad significa que el sistema y sus datos no hayan sido alterados o eliminados sin la autorización o voluntad de su titular. La disponibilidad en tanto, implica la posibilidad de poder usar un sistema para los fines que fue diseñado.

“Los objetivos canónicos de seguridad en un entorno de información resultan de esta noción de amenaza. Tradicionalmente, hay tres objetivos: confidencialidad, integridad, disponibilidad, a veces llamada la “tríada de la CIA”. (Singer y Friedman 2014:35)¹⁴

14 La confidencialidad se refiere a mantener la privacidad de los datos. La privacidad no es solo un objetivo social o político. En un mundo digital, la información tiene valor. Proteger esa información es, por lo tanto, de suma importancia. No solo se deben proteger los secretos internos y los datos personales confidenciales, sino que los datos transaccionales pueden revelar detalles importantes sobre las relaciones de empresas o individuos. La confidencialidad está respaldada por herramientas técnicas como el cifrado y el control de acceso, así como por protecciones legales.

La integridad es la parte más sutil pero quizás la más importante del triunvirato clásico de seguridad de la información. La integridad significa que el sistema y los datos que contiene no han sido alterados o modificados de manera incorrecta sin autorización. No es solo una cuestión de confianza. Debe haber confianza en que el sistema estará disponible y se comportará como se espera.

La sutileza de la integridad es lo que lo convierte en un objetivo frecuente para los atacantes más sofisticados. A menudo, primero subvertirán los mecanismos que intentan detectar ataques, de la misma manera que las enfermedades complejas como el VIH-SIDA persiguen las defensas naturales del cuerpo humano.

Disponibilidad significa poder usar el sistema como se anticipó. Aquí nuevamente, no es solo el sistema que se

Junto a la tríada de la CIA, Singer y Friedman agregan una cuarta característica necesaria en los sistemas de Seguridad, que es la resiliencia o resistencia a los ataques. *“La resistencia es lo que permite a un sistema soportar amenazas de seguridad en lugar de fallar críticamente. Una clave para la resistencia es aceptar la inevitabilidad de las amenazas e incluso fallas limitadas en sus defensas. Se trata de permanecer operativo con el entendimiento de que los ataques e incidentes ocurren de forma continua”.* (Singer y Friedman 2014:36)

Ciertamente la relación entre seguridad y derechos humanos es un hilo muy delgado que ciertos autores desean remarcar dentro de una falsa dicotomía entre Libertad y Seguridad, lo que finalmente desde ciertos aspectos conceptuales es bastante artificial. No obstante, en su práctica operativa es muy real, dado que hasta hoy se mira a la seguridad desde una visión de poder y no desde la integración.

CIBERSEGURIDAD

Ahora bien, dentro de la idea de seguridad, el aspecto de la ciberseguridad es fundamental y se entiende en nuestro país como *“aquella condición caracterizada por un mínimo de riesgos y amenazas a las infraestructuras tecnológicas, los componentes lógicos de la información y las interacciones que se verifican en el ciberespacio, como también el conjunto de políticas y técnicas destinadas a lograr dicha condición.”* (Decreto Supremo 533/2015, Chile).

Dicho esto, la construcción de un concepto sobre ciberseguridad desde las Naciones Unidas comienza con la resolución 53/70 de la Asamblea General, que versa sobre los avances en la informatización y las telecomunicaciones en el contexto de la seguridad internacional. (2 de diciembre de 1998).

Desde las Naciones Unidas se mira con preocupación el uso de la tecnología con fines incompatibles para garantizar la estabilidad y seguridad internacional, especialmente si afectan la seguridad de los Estados, ya sea en las esferas civiles o militares (Resolución 54/49). Por ende, se hace necesario generar medidas de cooperación para limitar amenazas y la creación de un grupo de expertos internacionales (Resolución 56/19); los que puedan trabajar en la integridad de la infraestructura de los Estados (Resolución 57/53); además de las medidas de fomento de la confianza y normas, reglas y principios de comportamiento responsable (Resolución 66/24); o el uso de TIC's en los conflictos y la aplicación del Derecho Internacional (Resolución 68/243).

cae lo que hace que la disponibilidad sea un problema de seguridad; errores de software y “pantallas azules de la muerte” suceden a nuestras computadoras todo el tiempo. Se convierte en un problema de seguridad cuando y si alguien intenta explotar la falta de disponibilidad de alguna manera. Un atacante podría hacer esto ya sea privando a los usuarios de un sistema del que dependen (como la forma en que la pérdida de GPS obstaculizaría las unidades militares en un conflicto) o simplemente amenazando con la pérdida de un sistema, conocido como ataque de “ransomware”.

En este trabajo las Naciones Unidas ha resuelto emprender el desarrollo de una cultura mundial de la seguridad cibernética, como bien lo señala en su Resolución 57/239 del 20 de diciembre del 2002, enfrentando la fuerte y creciente dependencia que se tiene de las Tecnologías de la Información y Comunicación.

Por todo ello, la ciberseguridad debe ser una preocupación no sólo de los gobiernos, sino de la propia sociedad civil y donde la mirada no se concentra meramente en la tecnología, sino que se debe tener conciencia de los riesgos y prevención del mal uso de las herramientas tecnológicas, ya que en sí la tecnología es axiológicamente neutra, pero en su uso radica la diferencia.

Una cultura de la seguridad tiene elementos complementarios, donde deben estar la conciencia, la responsabilidad, la ética y una construcción de la democracia que se debe solventar con la gestión de seguridad.

Asimismo, debemos pensar en la protección de las infraestructuras de información del tipo esencial, las que engloban a las infraestructuras críticas, las infraestructuras críticas de la información y la gestión de innovación y desarrollo.

En los hechos, el uso creciente de las nuevas TIC va generando nuevas vulnerabilidades y oportunidades para la desestabilización de las redes. Pero también aumenta la dificultad para determinar la autoría o los móviles que tienen los ataques. Claramente, el uso de TIC como instrumentos de guerra, inteligencia o fines políticos, se ha ido desarrollando y aumentando, en la medida que el mismo ciberespacio se ha ido convirtiendo en un campo de batalla por la facilidad de intrusión.

La sofisticación de los ataques y posibilidades de escalamiento, han obligado a crear medidas de generación de confianza, mejores prácticas, gestión de incidentes, reducción de riesgos, transparencia y estabilidad, todo ello mediante colaboración y cooperación nacional e internacional.

En el caso chileno, dichas gestiones y protección las encontramos en la Ley 19.628, sobre protección de la vida privada. Aquí encontramos el tratamiento de datos personales en el país, se establecen derechos para los titulares de datos personales y se regula la confidencialidad en el tratamiento de esa información. No obstante, no contienen un régimen de sanciones ni tampoco una autoridad que fiscalice su cumplimiento.

Adicionalmente, tenemos el Instructivo Presidencial N° 1/2017, que aprueba la Política Nacional de Ciberseguridad y ordena su implementación en el sistema público. Finalmente, el Decreto Supremo N° 533/2015 crea el Comité Interministerial sobre Ciberseguridad, con el objetivo de preparar una propuesta de Política Nacional de Ciberseguridad y asesorar al gobierno de materias de ciberseguridad, pero dicho decreto permanece en el ámbito de la formalidad y es en el fondo donde quisiéramos detenernos.

Ahora bien, debemos entender, tal como nos dicen Daniel Álvarez y Francisco Vera, que *“La ciberseguridad debe comprenderse como un fenómeno distinto de la seguridad de la información, toda vez que se trata de un concepto que dista de ser técnico o destinado a especialistas, que implica la interacción del ciberespacio con las diversas concepciones de seguridad, incluyendo en algunos casos la utilización del ciberespacio como medio o herramienta para generar amenazas a la seguridad nacional, la seguridad multidimensional en algunos de sus planos o, inclusive, la seguridad humana”*. (Álvarez y Vera 2017:43)

DIAGNOSTICANDO LAS VULNERABILIDADES

Cuando hablamos de una política nacional de ciberseguridad, debemos partir conociendo cuál es el diagnóstico desde donde empezamos a construir dicha estrategia.

En consecuencia, lo primero que debemos sostener es que no podemos desconocer la influencia y penetración de las nuevas tecnologías y especialmente, con la introducción de los *smartphones* y el uso de internet, donde Chile tiene uno de los niveles de cobertura y penetración más altos de la región. Asimismo, aparecen tecnologías emergentes (IoT, Big Data, automatización, etc...) que van incrementando las amenazas y sofistican los ataques, además de constituirse en oportunidades para los hackers.

Mediante el diagnóstico, se han detectado brechas de seguridad e intromisiones que afectan infraestructuras, capacidades y derechos, por causa de la ausencia de una cultura sobre ciberseguridad y de una política integral sobre la misma, sumando a la obsolescencia del marco normativo interno.

Bajo esta perspectiva, se establecieron ciertos objetivos estratégicos para que se desarrollara una política nacional de ciberseguridad. De ellos se debe destacar como primer objetivo que el país deberá contar con una infraestructura de la información pública y privada resiliente, preparada para resistir y recuperarse de incidentes de ciberseguridad. Es decir, con respaldos suficientes para poder reconstruir la traza digital.

Se tiene que generar una identificación y gestión de riesgos para la protección de la infraestructura de la información, su identificación y jerarquización de las que son realmente infraestructuras críticas de la información, además de contar con equipos de respuesta a incidentes de ciberseguridad. Y la implementación de mecanismos estandarizados de reporte, gestión y recuperación de incidentes, además de la exigencia de estándares diferenciados en materia de ciberseguridad.

Como segundo objetivo estratégico, está la necesaria implementación por parte del Estado de una política pública, concentrada en una nueva institución, para velar por los derechos de las personas en el ciberespacio. En dicha estructura, se deben prevenir los ilícitos y generación de confianza

en el ciberespacio, el establecimiento de prioridades en la implementación de medidas sancionatorias, una prevención multisectorial, además del respeto y promoción de derechos fundamentales.

En un tercer objetivo estratégico, se debe comprender que Chile deberá *“desarrollar una cultura de la ciberseguridad en torno a la educación, buenas prácticas y responsabilidad en el manejo de tecnologías digitales”*. (CICS 2017:21)

Una cultura de la ciberseguridad necesaria para la sensibilización e información a la comunidad que debe entender que la primera protección parte por ellos mismos.

En un cuarto punto, se plantea que es necesario establecer en el país *“relaciones de cooperación en ciberseguridad con otros actores y participar activamente en foros y discusiones internacionales”*. (CICS 2017:22)

Sobre ello, en política exterior hay nociones de cooperación y asistencia, y estas nociones se deben reforzar con la participación en instancias multilaterales y bilaterales con otros actores interesados, ya que existen muchas organizaciones, instituciones, actores o *stakeholders* que les interesa el tema y lo desarrollan de cerca. Además, también se deben fomentar normas internacionales que promuevan la confianza y seguridad en el ciberespacio.

En resumen, y como objetivo final, *“el país promoverá el desarrollo de una industria de la ciberseguridad, que sirva a sus objetivos estratégicos. Para ello, se debe solventar la innovación y desarrollo en materia de ciberseguridad.”* (CICS 2017:23)

La ciberseguridad es un medio que contribuye al desarrollo digital del país, pero también aporta al desarrollo orgánico con la innovación, investigación y desarrollo. Mediante un desarrollo de la industria de ciberseguridad, se contribuye a la generación de una oferta de la industria local y la generación de demanda de parte del sector público, desde los propios intereses estratégicos del Estado.

EL MANEJO PRIVADO DE LA INFORMACIÓN

Sin duda, la idea de una Política Nacional de Ciberseguridad debería enfocarse en los dos lineamientos antes señalados. Por un lado, la seguridad humana concentrada en la seguridad de la información y por otra parte la seguridad del Estado en una mirada multidimensional.

En ese sentido, la primera mirada está enfocada a la generación de los datos personales que se refiera a cualquier información concerniente a personas naturales, identificadas o identificables.

Dentro de esos datos personales están los *“Datos Sensibles, que son aquellos datos personales que se refieren a las características físicas o morales de*

las personas o a hechos o circunstancias de su vida privada o intimidad, tales como los hábitos personales, el origen racial, las ideologías y opiniones políticas, las creencias o convicciones religiosas, los estados de salud físicos o psíquicos y la vida sexual". (Ley 19.628, sobre Protección de la Vida Privada, en su artículo 2º letra g)

En particular, existe una creciente acumulación de bases de datos en las instituciones públicas y privadas, pero que para efectos legales, se hace necesario diferenciar entre un dato personal y un dato estadístico, pues el dato estadístico tiene raíz y origen distinto, por lo cual su tratamiento es sin asociación identificable a un particular.

Por lo mismo, con el aumento de bases de datos es posible trabajar con sistemas multivariados de antecedentes que se pueden cruzar como insumo para modelos predictivos y prospectivos en diferentes disciplinas. El trabajo de Big Data o en su variable de Open Data, se va convirtiendo en una de las principales herramientas de la Seguridad Ciudadana en su diagnóstico o en sus proyecciones.

En el caso nacional, el tratamiento de datos por parte de los organismos públicos debe suscribirse bajo las normas de la Ley 19.628, Art. 20:

"El tratamiento de datos personales por parte de un organismo público sólo podrá efectuarse respecto de las materias de su competencia y con sujeción a las reglas precedentes. En esas condiciones, no necesitará el consentimiento del titular".

El Art. 21 agrega que, *"Los organismos públicos que sometan a tratamiento datos personales relativos a condenas por delitos, infracciones administrativas o faltas disciplinarias, no podrán comunicarlos una vez prescrita la acción penal o administrativa, o cumplida o prescrita la sanción o la pena.*

Exceptuase los casos en que esa información les sea solicitada por los tribunales de Justicia u otros organismos públicos dentro del ámbito de su competencia, quienes deberán guardar respecto de ella la debida reserva o secreto y, en todo caso, les será aplicable lo dispuesto en los artículos 5º, 7º, 11 y 18".

Art. 22 Ley 19.628 *"El Servicio de Registro Civil e Identificación llevará un registro de los bancos de datos personales a cargo de organismos públicos. Este registro tendrá carácter público y en él constará, respecto de cada uno de esos bancos de datos, el fundamento jurídico de su existencia, su finalidad, tipos de datos almacenados y descripción del universo de personas que comprende, todo lo cual será definido en un reglamento".*

No obstante, para los expertos en el tema, a pesar de lo señalado en la Ley 19.628, la legislación es insuficiente, y por ello se ha planteado un nuevo proyecto de ley que considere los vacíos legales existentes.

Según el académico del Centro de Estudios del Derecho Informático de la Universidad de Chile, Rodrigo Moya García, la Ley 19.628, Sobre Protección de Datos Personales creada en 1999 y modificada el 2002, 2010, 2011; junto a la Ley 20.285, Sobre Acceso a la Información Pública (2008); la Ley 20.575, Sobre Principio de Finalidad en el Tratamiento de Datos Personales (2012), y la Ley 20.584, Sobre Derechos y Deberes de los Pacientes (2012), están completamente superadas por la realidad de los hechos y el avance tecnológico. (Moya 2017, lámina 50)

En el ámbito jurídico, para Moya sería inaplicable la solicitud del *habeas data*, tampoco se consagran principios modernos como los derechos ARCOP de Acceso, Rectificación, Cancelación y Oposición, además de Portabilidad. No se promovería nuevos modelos de negocio, tampoco se contemplan normas sobre transferencia internacional, y deja en el aire varias regulaciones sobre el inadecuado uso de los datos comerciales.

Tampoco se aboca a los bancos de datos genéticos, el tratamiento de datos de menores de edad, la televigilancia, seguridad y privacidad de las personas frente a las amenazas a su privacidad. En los hechos, como bien dice Moya, existen varios vacíos legales que generan incertidumbre.

Pero el legislador tiene claro dichas falencias e intenta subsanarlas con un nuevo proyecto de ley que se está estudiando en el congreso, especialmente el que perfecciona *“la regulación sobre el tratamiento de datos personales y su protección”*. (Boletín 11.144-07)

Tal como señalara la presentación del Subsecretario de Hacienda, Alejandro Micco en el “Proyecto de Ley que perfecciona la regulación sobre el tratamiento de datos personales y su protección” (Boletín 11.144-07): *“Este proyecto de ley busca avanzar en una nueva legislación que perfeccione y complete los vacíos de la actual normativa, equilibrando de forma adecuada la protección de los derechos y libertades de las personas que son titulares de los datos personales con el aseguramiento de la libre circulación de la información”*. *“Además, busca incorporar un sistema institucional y de incentivos que asegure la aplicación y cumplimiento de la ley, siempre recogiendo los estándares internacionales contenidos en la legislación comparada”*. (Moya 2017, lámina 50)

LAS FUERZAS DE SEGURIDAD Y EL MANEJO DE LA INFORMACIÓN

He aquí nuestra principal paradoja, ya que de una u otra forma hemos visto la importancia del manejo correcto de la información y la protección de los datos sensibles de las personas.

Sin embargo, al señalar lo precario y vago de la protección de la información, también nos damos cuenta de que las mismas fuerzas del orden y seguridad no son capaces de proteger dicha información y a la vez utilizar las enormes

bases de datos existentes en el ámbito de la protección y prevención de los delitos.

También hemos visto algunos frutos de la inversión y proyección que ha realizado la Subsecretaría del Delito con la implementación de un nuevo modelo de análisis y gestión criminal, entregado por el Centro de Análisis y Modelamiento en Seguridad de la Universidad de Chile (CEAMOS), para la Sección de Análisis Criminal de Carabineros de Chile.

Por su parte, la Policía de Investigaciones, la PDI, está utilizando el sistema de información BRAIN (Base Relacional para Análisis e Información), el cual se define como *“un sistema que, en su primera etapa de desarrollo, integra y relaciona fuentes de información (GEPOL, INTERPOL, DICOM, Servicio Registro Civil), centralizando los partes de denuncias e informes de primeras diligencias en línea.”* (PDI 2016)

De este modo el BRAIN controlaría los procesos internos de las entidades policiales, generando estadísticas para las diferentes unidades operativas del país, además de potenciar el análisis criminal, ya que mejoraría los tiempos de respuesta y a la vez produciría una información de mejor calidad.

Según señala la misma información de la PDI, se espera que, en un futuro próximo, el BRAIN pueda integrar informes policiales con derivación sobre órdenes para investigar, permitiendo con ello controlar todos los procesos. Por ahora, también funciona como un nexo directo como parte de la Carpeta Investigativa Digital del Ministerio Público en forma de piloto en la IX Región y remite en forma directa las denuncias al Banco Unificado de Datos Criminales, BUD, del Ministerio del Interior.

Lo cierto es que el Banco Unificado de Datos (BUD), inaugurado en abril del 2016, mantendría en línea 260 millones de datos, y con el aporte de nueve instituciones que forman parte del sistema de justicia criminal compartirán la información de sus bases de datos para mejorar la persecución penal y el trabajo preventivo.

De esta forma, las policías tendrían en línea y de manera rápida, oportuna y eficiente los datos de todas las personas que hayan pasado por el sistema penal, y saber si tienen órdenes de aprehensión pendientes, condenas, medidas cautelares, o bien, si están cumpliendo un beneficio extra penitenciario.

A la vez, el Banco Unificado de Datos está separado en dos partes, el BUD Analítico y el BUD Operativo. El BUD Operativo fue el que se entregó al Ministerio Público, para su gestión y desarrollo. Mientras que el BUD Analítico permite a la Subsecretaría de Prevención del Delito, realizar los análisis y estudios orientados a mejorar la creación e implementación de las políticas públicas, así como darle seguimiento y trazabilidad desde el número de ingresos por denuncias, hasta el número de personas privadas de libertad.

EL BLANQUEO DE LAS REALIDADES: LA FALTA DE TRABAJO INTERDISCIPLINARIO

Ciertamente, este proceso de agrupación de la información es un gran avance en la idea de gestionar las bases de datos de los organismos policiales, aunque está recién comenzando y ha tenido más de un problema frente a los anuncios pronunciados.

De partida, no están todas las bases de datos existentes acorde a lo esperado, porque las categorizaciones o codificaciones no son las mismas; además, los algoritmos de búsqueda no estarían coincidiendo con los sistemas de organización y arquitectura de las mentadas bases de datos policiales.

Asimismo, parece inexplicable que no se trabaje en coordinación y en línea con organismos como Aduana o la Unidad de Análisis Financiero, que tienen sus propios sistemas de información y que aportan aún más información sobre sospechosos o supuestos blancos u objetivos.

El determinar qué información sirve o no sirve, no es menor, ya que toda esta información se encuentra diseminada y nadie está en condiciones de realizar un análisis complejo, multivariable entre todas las bases de información existentes, por lo cual sólo es posible realizar un análisis por causa y no prever, mediante el establecimiento de indicadores de amenaza, un cierto trabajo prospectivo que pueda proyectar ciertas causas probables.

En este sentido, la prevención no es sólo sobre los delitos comunes, sino de las propias conexiones que estas tienen con el crimen organizado, el crimen transnacional y todas aquellas amenazas que pueden afectar la Seguridad Nacional. Incluso existen las zonas denominadas como grises, que son los ciberataques o las campañas de desinformación que también están calificadas como nuevas amenazas, ya que no sólo están en el ámbito de la Seguridad Nacional, sino que atacan también a la Seguridad Integral. Por ello, se les emplaza en la zona gris, donde la Inteligencia Militar sólo puede contribuir desde fuera, pero es la Inteligencia Civil la que se debe hacer cargo del tema.

Esta situación debería quedar clara, ya que se ha plasmado en algunos países la idea de involucrar a las FF.AA. en la lucha contra el crimen organizado. Dicha acción terminaría siendo un craso error, pues la agenda de defensa no debe ser tomada por la "securitización" como concepto, sino entender que sí puede contribuir con la entrega de información residual, pero no es su agenda propia.

Ahora bien, siguiendo con la idea del trabajo de la información, se debe reconocer que todo crimen a gran escala necesita un entramado financiero y al no lograr entrelazar información sobre actos y personas sospechosas, no se podría colocar las alertas necesarias para ella.

Por ello, necesitamos blanquear ciertas decisiones sobre cómo se manejan las bases de datos que pueden entregar la información suficiente para poder sacar una fotografía completa. Hasta podría considerarse la inclusión de datos obtenidos por privados, ya que de la misma forma que ellos van comercializando sus bases de datos a terceros, también sería probable generar herramientas que puedan salvaguardar su uso, además de generar un cruce de información que sería beneficioso en la georreferenciación y geolocalización de supuestos blancos y objetivos.

De hecho, la experiencia del *Homeland Security* estadounidense es un claro ejemplo de la reorganización necesaria para la gestión de la información y su proyección estructural frente a la defensa y seguridad nacional. Su enfoque está centrado en las amenazas de todo tipo, pero se crea especialmente para los ataques terroristas y desastres naturales, haciendo la distinción con el Departamento de Defensa que se especializa sólo en las acciones militares.

Por consiguiente, abarca todos los riesgos, amenazas y vulnerabilidades que su país pueda tener frente a la hostilidad y complejidad de las sociedades marcadas por una violencia en aumento. Junto a ello, no dejan de lado lo estratégico del concepto de seguridad nacional, donde incluyen un trabajo coordinado con el Departamento de Salud y Servicios Humanos, el Departamento de Justicia y el Departamento de Energía.

Dicha coordinación no es menor, ya que, como hemos remarcado, la seguridad debe ser entendida en forma "multidimensional". Es decir, son múltiples las dimensiones que tiene en su trabajo, por lo cual pasamos desde la designación de infraestructuras estratégicas hasta la vigilancia de las relaciones existentes entre el crimen organizado y los delitos transnacionales, además del lavado de dinero como el eje fundamental de todo ello.

Bajo esta multiplicidad de dimensiones a revisar y vigilar, los sistemas de recopilación y captación de información son indispensables para generar metodologías de análisis que nos lleven a prever o neutralizar las amenazas a la seguridad.

En consecuencia, no es sorprendente que el *Homeland Security* reúna en sus oficinas al Servicio de Inmigración y Control de Aduanas, el Servicio de Ciudadanía e Inmigración, a la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza y, finalmente, el Servicio Secreto como pilar fundamental del trabajo de recopilación de información de inteligencia en todo el país.

La verificación de datos está directamente relacionada con la recolección y captación por parte de los métodos en cada forma de practicar la inteligencia, *Humint Intelligence*, *Communications Intelligence*, *Signals Intelligence*, *Electronic Intelligence* y *Open-Source Intelligence*. Específicamente, es en *Open Source* donde podemos construir el primer nivel de recopilación para establecer los pasos metodológicos del análisis para comenzar.

En ese sentido, el trabajo intersectorial es fundamental en la recopilación de información para la toma de decisiones y por ello, el tener un mando único da la posibilidad de generar análisis constantes de las posibles amenazas y debilidades.

Según la Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa (ENSYD) del año 2012, existiría una serie de fenómenos de violencia que incluyen algunas acciones de organizaciones armadas, por lo cual enumera los riesgos y amenazas que posible o probablemente puedan afectar al país y a la región. (Ministerio de Defensa de Chile, 2012)

El documento señala y detalla que existen seis hipotéticas amenazas que pueden afectar a Chile, dentro de un detallado análisis y estudio sobre las vulnerabilidades y amenazas para el país.

Así, en el primer punto se plantea una crisis o ataque al territorio nacional, con severas consecuencias para la población e integridad territorial; le sigue el terrorismo como una segunda opción, donde se entiende que Chile sería un blanco marginal, pero que no deja de ser una opción real.

El narcotráfico es la tercera opción y, además, es la actividad más importante del crimen organizado y una amenaza directa a la seguridad en Chile que va creciendo y está afectando directamente a la población y los estilos de vida de los chilenos.

En el cuarto lugar, tenemos el tráfico de armas y la proliferación de aquellas de destrucción masiva. Le sigue como amenaza, las catástrofes que el país ha sufrido constantemente y que han sido de todo tipo. Finalmente se encuentran los esporádicos pero no menos importantes ciberataques a entidades financieras y públicas, los que se han incrementado notoriamente.

Respecto a las vulnerabilidades, la ENSYD determina que en su estudio es posible ver sectores como el energético, que es fundamental en el desarrollo del país, la desigualdad social que produce una inminente inestabilidad social, como también una baja cualificación laboral ante la falta de oportunidades. Asimismo es de preocupación la baja densidad y falta de población, que no cubriría los requerimientos para el crecimiento del país que se sostiene, además, en una restringida visión geopolítica desde la integración territorial.

Otro detalle de la ENSYD, es su concepción ampliada sobre la seguridad. Ya comentamos los alcances y dimensiones del término en relación a la idea de una seguridad tradicional sostenida en la soberanía nacional, versus la idea de una seguridad humana centrada en las personas. Este detalle se encierra en la idea de defensa nacional: *“una defensa nacional que, sin descuidar sus funciones principales de defensa militar y cooperación internacional, colabore con sus capacidades a los esfuerzos de seguridad de cargo de otros actores públicos, siempre a requerimiento de la autoridad competente y dentro del marco de la Constitución y las leyes”*. (Ministerio de Defensa de Chile 2012:10-11)

De esta manera se abre la posible intervención de las fuerzas armadas para trabajar en la seguridad interior, más allá de la defensa exterior. Siendo posibles colaboradores e incluso operadores al interior del país en materias que se definan como falencias de seguridad, bajo un determinado marco legal, pero ya con una voluntad política determinada.

Es menester entender cuánto podrían involucrarse las fuerzas armadas y cuánto está dispuesto a entregar el poder legislativo o ejecutivo para su operación en el interior del país, más allá de la prevención y cooperación, de modo de no confundir seguridad con defensa.

Por otra parte, respecto a las vulnerabilidades o amenazas, la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, ENSP, ha trabajado en varias versiones de un Modelo de Prevención con acción anticipada e idealmente predictiva. Sin embargo, el fin sigue siendo el mismo: mejoramiento de la calidad de vida de la población más vulnerable, ya que son los más proclives a cometer delitos, dónde lo hacen, de dónde vienen, cuáles son sus perfiles, etc.

La idea final es neutralizar los factores que originan conductas criminales y los hábitats en los que se van desarrollando.

Sin embargo, en todo lo que hemos desarrollado hasta el momento, hemos encontrado que las buenas noticias de la convergencia de la información siguen siendo una paradoja no cumplida, ya que ante más información recopilada, pareciera que menos factible es su análisis o, simplemente, menos voluntad de compartirla existe entre quienes recogen los datos para convertirlos en información útil.

En ello nos hemos encontrado que las diferentes bases de datos, ya sean públicas como privadas, no están enfocadas a una metodología común del uso de los datos, sino que cada vez se debe construir una arquitectura única para el trabajo de ingreso de los datos.

Por ende, los tomadores de decisiones casi nunca cuentan con toda la información que debieran o podrían utilizar para su máximo aprovechamiento en la búsqueda de la perfectibilidad así como la eficacia de las acciones definidas en base a esa información.

Bajo esta perspectiva, la información no se compone de una serie de datos recogidos, sino de una serie de datos disponibles para el análisis y estudio como variables categorizadas por quien tiene esa información. Así como el editor se convierte en un *gatekeeper* en los medios de comunicación, el recopilador de datos también se convierte en el encargado de la puerta para dejar entrar la información requerida para la toma de decisiones, y es dicha persona quien tiene el poder de decisión con la determinación de las variables que se utilizarán en el análisis final.

De la simplificación del método y la perspectiva del análisis podríamos escribir un libro completo; no obstante, lo interesante de este punto a discutir es que, sin duda, todo el análisis de seguridad no deja de ser subjetivo por parte de quienes recopilan la información, como de aquellos que la analizan y de quienes construyen los algoritmos de búsqueda. En todo este proceso, no existe un protocolo común de análisis o de recopilación de datos únicos y necesarios para tomar de decisiones; por ello, las realidades de la seguridad y la ciberseguridad pasan más por los medios y miedos que tengan los *gatekeepers* para la presentación de las coyunturas de análisis, que por la misma decisión o la cosmovisión del tomador de decisiones.

EL OPEN SOURCE Y DATAHILE

La información es sin duda el centro de toda operación de seguridad y, por ello, la vigilancia es sólo una manifestación de dicha operación. La generación de directrices en base a la seguridad y su definición como tal, es fundamental, ya que está claro que no toda información es importante, pero también no toda información se puede descartar *a priori*.

En ese sentido, la importancia de trabajar en la recolección de información pasa por las experticias de quienes la buscan, ya que ellos se van convirtiendo en los *gatekeepers* de lo que se muestra o no se muestra. Por ende, la importancia de la metodología usada en esta búsqueda no puede dejarse de lado, como los indicadores de búsqueda y su propia categorización y las variables utilizadas. Bien está decir que el instrumento construye el resultado y le da objetividad.

Ya reconociendo el valor de la búsqueda, podemos decir que la obtención de esta información no está sólo en fuentes cerradas, sino que hay un gran porcentaje en fuentes abiertas '*open source*', pero que no ha sido procesada, sistematizada o simplemente no se ha tomado en cuenta.

Desde esta perspectiva, las bases de datos abiertas son de mucho interés tanto para investigadores como para periodistas, quienes tienen la posibilidad de generar y cruzar información que le es útil en su trabajo.

De la misma forma, quienes se dedican a la seguridad, no pueden dejar de desconocer que su primera gran fuente de información son también las fuentes abiertas, y un buen analista debe mirar con detalle la información diseminada en los medios de comunicación masiva y en las redes sociales.

Este ejercicio de mirar con disciplina, hoy se hace más válido ya que los MCM y las RRSS se utilizan como medios de desinformación o simplemente se concentran en la lógica de la denominada "postverdad". Por ello, todo tipo de información debe ser constantemente chequeada y ratificada desde su origen, para así evitar ensuciar o generar ruido en el levantamiento de la información.

Dentro de esta perspectiva, la reciente apertura del proyecto de unificación de bases de datos denominado DataChile, es un gran ejemplo de cómo se pueden unificar los datos en una plataforma única y abierta de información. En este sentido, esta información puede categorizarse y entregar una descripción macro del entorno.

Los mismos creadores de DataChile (encabezados por César Hidalgo), definen su plataforma como *“una radiografía de las temáticas más importantes para el desarrollo del país”*. Su plataforma *“ayuda a conocer tendencias y necesidades para el diseño e implementación de políticas públicas, programas de la sociedad civil, oportunidades de negocios y estrategias de marketing del sector privado. Colabora en la toma de decisiones tanto del sector público como privado”*. (DATACHILE)

Sin duda, es una labor más que interesante dentro de lo que se puede trabajar con fuentes abiertas. Por lo demás, deberíamos aprender de su experiencia en cómo lograron desarrollar dicho trabajo con el sistema de algoritmos de búsqueda. Su trabajo puede ser un aporte al desarrollo de nuevas plataformas que puedan trabajar y cruzar otras bases de datos abiertas del sistema público, e incluso otras que no sean públicas.

El sólo pensar que hay una cantidad de información que se está intercambiando o vendiendo por parte de varias entidades privadas, nos da luces acerca de las posibilidades que se tienen en el trabajo de recolección de datos y su análisis aún más profundo para el desarrollo de proyecciones en el ámbito de seguridad.

Otra posibilidad de fuentes de recopilación de información es denominada *Signals Intelligence*, una forma de captar señales electrónicas tales como radio, internet, teléfono, etc. que sirve para recolectar datos precisos sobre la emisión de dichas señales. Tal es el caso de las cámaras de televigilancia, actualmente tan de moda con el uso de drones y globos de vigilancia remota.

Su uso ha sido restringido debido a la eventual vulneración de privacidad de las personas. Aquí no podemos dejar de mencionar el reciente anuncio por parte de la Intendencia Metropolitana, de unificar mediante una plataforma común todas las cámaras del eje de la Avenida Alameda y Av. Providencia, sean éstas de la Unidad Operativa de Control de Tránsito (UOCT), las del Metro de Santiago o de los Municipios de Santiago y Providencia.

El proyecto es un plan piloto que busca sumar además las cámaras de vigilancia privadas, para de este modo aumentar el espectro de control cubriendo los puntos ciegos de las cámaras públicas ya existentes.

Según las estadísticas, existirían en la Región Metropolitana alrededor de cuatro mil cámaras de seguridad, pero al ser autónomas, muchas veces se duplica el trabajo de televigilancia o son ineficaces en la idea final de control de los espacios públicos.

Las municipalidades de la RM tienen 1.600 cámaras, la Unidad Operativa de Control del Tránsito tiene 278, el Ministerio de Transportes 270, el Metro de Santiago 1.200 y las autopistas concesionadas otras 510, todas funcionando en forma autónoma. Por ende, la idea de generar un sistema de Comando y Control es un avance dentro de estos elementos de lucha contra la delincuencia y el crimen organizado.

La recopilación de datos e información por parte de empresas privadas no es nueva. Hace años que varias empresas las ocupan en el control de seguridad privada, ya sea en los pórticos de las autopistas o de los grandes centros comerciales, no obstante, son subutilizadas por organismos públicos en el trabajo de seguridad de la ciudadanía. Es necesario ver cómo se puede trabajar la cooperación público-privada para generar aquellas herramientas que ayuden a la tranquilidad ciudadana, generando trabajo en línea y un acceso directo a las cámaras remotas de seguridad privada por parte de las instituciones policiales.

Otro es el caso de las grandes empresas TIC como Google o Facebook, en las que la recolección de información es parte de su giro de trabajo. Buscan recoger la mayor cantidad de datos para poder concentrar y focalizar su trabajo de marketing comercial y social, transformándolas en inteligencia artificial.

Esta información, que es recogida por las empresas, tiene fines netamente comerciales y se ha ido restringiendo su uso mediante legislaciones que defienden la privacidad de los datos e información personal. El uso de información personal para fines privados, se reglamentó especialmente en Europa y EE.UU., con prohibiciones sobre el usufructo de ella y su comercialización a terceras empresas que la utilizan para el marketing.

En el año 2013 Google fue sancionada en Alemania por recolectar las direcciones de las redes de Wifi que estaban abiertas cuando pasa el vehículo tomando las imágenes para su trabajo en *Street View*. Asimismo, Facebook y Twitter fueron sancionadas por eliminar unilateralmente publicaciones de personas que ellos encontraban inapropiadas dentro de sus redes sociales.

A pesar de ello, este control de los datos e información de las empresas TIC tiene su complejidad en las negaciones de cooperación en investigaciones criminales de varios países, cuando se intenta escudriñar en las redes privadas y las comunicaciones encriptadas de chat y las redes sociales.

LA ZONA OSCURA DE LAS REDES SOCIALES: UNA AMENAZA A LA SEGURIDAD

En el año 2016 Chile se vio afectado por una suspensión del servicio de WhatsApp desde Brasil. Dicha suspensión podría haber sido anecdótica, si no fuera porque no fue una caída de los servidores centrales de la compañía, sino una suspensión legal de 48 horas ordenada por los tribunales brasileños que impidieron su conexión en dicho país.

Para nuestro pesar, esto fue debido a que el cable que viene de Europa y entra por el país carioca, es el que surte la red de internet a nuestro país, lo que se tradujo en que la suspensión en Brasil nos afectó directamente durante varias horas; todo esto mientras conversaban las autoridades brasileñas con los representantes de WhatsApp.

El punto de la confrontación estaba entre los tribunales de Brasil con la empresa, ya que esta última no quiso entregarles la información de dos cuentas telefónicas de personas que eran imputadas por supuestos casos criminales.

Esta negación para cooperar con la justicia brasileña también ha ocurrido con Facebook que debió sufrir la detención de su representante en Brasil, ante la negativa de la compañía para cooperar con las investigaciones policiales.

El tema al que nos enfrentamos es que la tecnología tiene una evolución más rápida que los cuerpos legales y estos se ven superados por los avances.

La pregunta reside en cómo es posible fiscalizar una empresa transnacional que presta servicios en un país, pero que tiene los servicios y la información guardada en otro. Cómo es posible compatibilizar la libertad o neutralidad de la red cuando hay países que intentan controlarla desde su propio origen o desde sus accesos remotos.

Sin duda, la red tiene un lado oscuro en la medida que las empresas tecnológicas se han convertido en el verdadero panóptico de Wells o Foucault, pero que incluso van mucho más allá de vigilar y castigar, parafraseando al pensador francés. El nivel de encauzamiento del contenido de las redes es tan amplio, que las noticias falsas sólo son una parte de lo que podríamos llamar agendamiento de la información.

Obviamente, el problema de las *fake news* no es que las noticias sean falsas (que sí lo son), sino que la plataforma de internet legitima cualquier cosa que aparezca. Es decir, la información no tiene verificación e implica unos recursos cognitivos y competencias que no tienen todos los internautas. Por lo mismo, la gran herramienta de aprendizaje que puede ser la red, termina siendo un canal y un medio, como diría McLuhan, donde el medio es el mensaje, sin importar el contenido.

Lo cierto es que internet tiene como principio su propia neutralidad, la cual se convierte también en su problema, ya que puede y es usada por los grupos criminales organizados o los simples lobos solitarios para afectar la convivencia de cualquier comunidad.

El hecho que se pueda aprender a construir bombas o manejo de armas por medio de un video tutorial de YouTube, es una clara señal de que la neutralidad de internet se ve contradicha con los aspectos de la necesaria seguridad que debe procurar cualquier sociedad medianamente civilizada.

Aunque esta afirmación pareciera ser más una opinión ideológica respecto a la dicotomía entre seguridad y libertad, se debe asumir que más que una opinión teórica, es una descripción de los hechos.

Ahora bien, esta misma neutralidad de la red no es tal cuando nos apegamos a los recursos que utilizan estas mismas empresas tecnológicas en la búsqueda de información por la red.

Ciertamente nos venden la imagen de neutralidad frente a ella, aunque construyen sofisticados algoritmos más complejos que los datos mismos, pero que son la metodología para encauzar la información de interés público.

He aquí que nos vemos enfrentado a la madre de todas las batallas, donde la oscuridad de las redes pasa por el asentamiento de la información por parte de estos dos grandes monstruos tecnológicos como son Google y Facebook, que construyen un control indirecto de la información: no la censuran, pero la invisibilizan al ubicar entre sus primeras 20 preferencias la información que ellos desean que se vea.

Su funcionamiento interno es sin duda algo oscuro para quienes deben trabajar sobre ella, pero las plataformas reclamarían sus derechos a no develar los detalles por intereses de propiedad intelectual.

Así no son capaces de responder con certezas el por qué sus algoritmos privilegian ciertos temas, candidatos o informaciones por sobre otras o por qué desaparecen súbitamente. Algo más sutil que la censura directa, pero en un ámbito de influencia mayor al encauzar la discusión.

La discusión de los temas de interés público dentro de este espacio público mediatizado nos debe generar preocupación, pues si antes hablábamos de un asentamiento de los temas públicos como nos decía Maxwell McCombs con su ya conocida *agenda setting*, hoy vemos con pavor que se acrecienta en las redes sociales. (McCombs 1972)

Hoy el *gatekeeper* es un algoritmo matemático creado por unos informáticos que apenas saben lo que es la cosa pública, pero que canalizan, esconden o simplemente ignoran los temas que no les son afines o viables comercialmente.

En este sentido, nos encontramos por un lado con empresas que utilizan y canalizan la información, invisibilizando aquello que no les es afín o viable y, por otro, el abuso de la imparcialidad de la red que permite el acceso a grupos y personas que están en el límite de la legalidad.

De una forma o de otra, las redes sociales tienen más que un lado oscuro para la seguridad de las personas y de los Estados, de hecho, producen una gran desconfianza respecto a sus méritos y virtudes cuando nos vemos enfrentados al control que ejercen sobre nuestros quehaceres y opiniones.

A pesar de ello, para muchos gobiernos el problema pasa por la protección y traspaso de los datos personales acumulados, y en ello están las negociaciones con el gobierno estadounidense y las empresas tecnológicas.

Las negociaciones son el principio de lo que se deberá discutir en el Acuerdo Transatlántico para el Comercio y la Inversión (TTIP), donde se intentará nivelar la hegemonía de *Silicon Valley* ante su vasto desarrollo tecnológico y el control sin contrapeso de las redes sociales e internet.

En este marco se encuentra la gran discusión entre los Estados, las agencias de seguridad nacionales e internacionales y finalmente las empresas de tecnología, que deben establecer las bases de sus nuevas relaciones obligadas a compartir el ojo vigilante en defensa de la seguridad sistémica.

Las empresas saben que los sistemas de encriptación de sus comunicaciones son fundamentales para el giro de las comunicaciones, ya que nadie utilizaría una red que pudiese ser vulnerada en las comunicaciones personales. La privacidad de las comunicaciones entre personas es parte de la libertad y es su derecho que éstas sean protegidas. Su privacidad es un eje fundamental del liberalismo constitucional que los Estados están obligados a respetar y que las empresas tecnológicas defienden como excusa para terminar de proteger también su giro de negocio.

Según el abogado y académico especializado en propiedad intelectual Lawrence Lessig, desde hace más de 20 años se ha implantado la regla del "*code is law*" (código es ley). En los hechos, es mediante la arquitectura y las reglas del "código", la forma que se utiliza para programar nuestros dispositivos, además de controlar y reglar *de facto* cada uno de nuestros aparatos digitales, asumiendo así las reglas sociales del juego, con una legislación paralela que va mucho más allá de nuestras vidas virtuales. (Lessig 2009)

Esto quiere decir que la programación de cada una de las empresas y su forma de recopilar información para su uso posterior, está dentro del giro de negocio. Por lo cual, cada persona cedería sus libertades para poder ser parte de las redes sociales, siendo la forma de recopilación algo propio de cada empresa y, por ende, protegido por las leyes de propiedad intelectual.

Por todo ello, la discusión de fondo es el intento de abrir una puerta trasera para ver qué hacen las empresas tecnológicas con la información de las personas, mientras otros discuten, que también se busca vigilar lo que hacen las personas en su vida virtual, ya que como en el lado oscuro de la luna, nadie sabe con certeza qué está ocurriendo.

VOLVIENDO A LA SEGURIDAD MULTIDIMENSIONAL

Las posibilidades de recopilación de datos e información son muchas, los elementos y herramientas para poder encauzarlas son variados, y todo ello en la lógica de poder comprender y descifrar los aspectos esenciales de nuestra

sociedad. El generar un espacio seguro para las personas en medio de un mundo lleno de posibles amenazas, es el centro de nuestra discusión.

El debate, como bien planteamos en un primer momento de este escrito, está en generar las condiciones de tranquilidad suficientes para el crecimiento y desarrollo de las personas. Es, finalmente, una libertad de las personas sobre el miedo, la libertad sobre la necesidad o la misma libertad sobre la miseria, lo que significa tener libertad para vivir con dignidad y tal como plantea el PNUD, este es el fin de una seguridad completa.

Pero dicha libertad está en dos frentes, como bien hemos visto, uno real con amenazas cada vez más presentes desde la delincuencia común y el crimen organizado, hasta escaladas de conflictos bélicos de baja intensidad.

Y por otro, están las amenazas virtuales que pueden generar aún más daño en infraestructuras críticas, en el dominio de la opinión pública, en el engaño permanente de una sociedad narcotizada de información, pero sin verificar su procedencia. Una sociedad que justifica guerras con informaciones falsas o por convicciones de religiones integristas.

La coerción de la libertad es un miedo que genera la falsa dicotomía con la seguridad. Es donde no pocos alegan que se debería dejar la libertad, para obtener seguridad.

Sin embargo, esto es completamente falso, ya que es el propio libre albedrío lo que nos guía dentro de la seguridad. Falso, ya que perder el libre albedrío no nos trae seguridad, sino intranquilidad de no tener nuestra propia libertad de decidir, es aquello que nos enclaustra como personas y nos convierte en engranajes de un sistema.

Siempre hay personas, estamentos o grupos de poder que solamente quieren ver los efectos de la inseguridad, el resultado de la incertidumbre o las amenazas que enfrentan nuestras comunidades y nuestra convivencia, pero que no ven el origen que nos llevaron a estas amenazas.

La pobreza, la miseria, los vacíos sociales y políticos son el germen para las amenazas. Aquello que no queremos ver, como las injusticias, la marginación social, la segregación, la discriminación, el racismo, la xenofobia son los caldos de cultivo de las amenazas que hoy día aquejan a nuestra sociedad.

El respeto, la tolerancia, la convivencia, la amistad cívica, la fraternidad son los principios básicos en la lucha contra la inseguridad, ya que amenazas a nuestra libertad siempre existirán, pero éstas se acrecientan en los espacios vacíos de sentido como diría Marc Augé, sin significado y faltos de convivencia y relaciones humanas.

Ciertamente, la ciberseguridad pareciera una paradoja en un mundo virtual que no debería tener amenazas, pero al contrario de la vida real, las amenazas

han ido creciendo exponencialmente como el desarrollo de la red.

La internet profunda es una clara demostración que en medio de espacios vacíos como la red, que además no tienen un espíritu propio, son tierra fértil para anidar las bajezas de los seres humanos: tráfico de personas, pedofilia, tráfico de armas, lavado de dinero, proselitismo terrorista, etc.

La seguridad en la red está en entredicho, *hackers*, *crackers*, los *ransomware* que secuestran equipos, el *pishing* que cautiva a los incautos y cuántas otras opciones podamos pensar. Pero lo principal ante ello es, cómo enfrentamos estas amenazas desde el punto de vista de la seguridad multidimensional y no desde la seguridad unidimensional de los simples atentados a la propiedad; cómo algunos piensan o nos quieren hacer creer que el derecho a la propiedad está sobre los demás derechos y no tiene nada que ver con los derechos de las personas. Otra falacia de la seguridad unidimensional frente a la realidad de las amenazas globales.

Sinceramente, la idea aquí no es cerrar el escrito con algunas conclusiones, ya que el lector se habrá dado cuenta que la idea de plantear una discusión o debate sobre la seguridad multidimensional está completamente abierta.

La idea de fondo es entender que la información que produce nuestra sociedad como producto de nuestro propio desarrollo cultural, es sin duda una gran fuente de datos que nos muestran como civilización. Es por ello que el trabajo de generar conciencia dentro del marco de la seguridad comienza con entender cómo se produce dicha información, cómo se levanta y recopila, además de cómo se procesa y, finalmente, el cómo se presenta tras su estudio y análisis.

El gran problema que se puede ver entre quienes se dedican al tema de la seguridad, es la falta de amplitud de su mirada al seccionar no tan solo el análisis de los datos, sino que también la recolección y el levantamiento de ellos.

Esa miopía del analista, investigador o agente se traduce en resultados parciales, a veces poco objetivos, imprecisos o inoportunos en su proyección. Más aún, pareciese que cada disciplina que intenta trabajar el tema de la seguridad ve sólo un aspecto que le concierne, legitimando su postura como la única o la más precisa.

Es también cierto que aquel tomador de decisiones debe tener y sostener un enfoque para abordar la temática correspondiente, pero no por ello debe dejar la diversidad de un enfoque multivariable y multidisciplinario que enriquece y legitima su propia decisión.

Así pasamos desde la importancia de la información hasta la responsabilidad del ente recopilador de los datos y la multidisciplinariedad de su análisis.

En consecuencia, se plantea que la principal vulnerabilidad de nuestra sociedad es no entender ni saber que las amenazas nacen de su propio origen y dejación de la convivencia humana.

En el mismo sentido, dicha vulnerabilidad se transforma en la desinformación de las comunidades que terminan suprimiendo la libertad en búsqueda de una falsa seguridad, siendo el miedo el gran motor de las políticas de seguridad, cuando el foco debiera estar en la prevención como eje de la seguridad.

Asimismo, los mismos miedos, la falta de trabajo disciplinario y la segregación de la información por los agentes del Estado, son las trabas que se nos autoimponen para sostener una política de seguridad multidimensional congruente con una mirada multidisciplinaria y, sobre todo, con una nueva definición de Seguridad Global donde los Estados-Nación son superados por la realidad virtual de las nuevas tecnologías.

Las leyes no terminarán con las amenazas globales. La seguridad implica un cambio en el paradigma cultural de cómo nacen estas amenazas que ya son transnacionales y se manifiestan en el mundo real como el virtual. Por lo mismo, quien crea que pueda controlar el fenómeno mediante el castigo y la represión, está muy equivocado, pues son la última posibilidad.

El cambio cultural, la prevención de los usuarios, la educación y capacitación de las personas, el empoderamiento de las comunidades y el trabajo conjunto de la sociedad con el Estado, son los caminos para minimizar las amenazas que siempre existirán, pero cuya influencia podemos disminuir.

No hay duda que la información es poder, una información útil y oportuna es la base para una correcta toma de decisiones. Pero la desinformación es más fuerte porque nubla la razón y ciega la conciencia: nos genera incertidumbre, nos hace vulnerables, suscita desconfianza y rompemos los lazos de una comunidad sana.

Tal vez si comenzamos por entender cómo funciona nuestra sociedad en la actualidad, podríamos terminar entendiendo cómo evitamos las amenazas que cada día están más presentes en nuestra realidad o nuestro mundo virtual.



BIBLIOGRAFÍA

- Álvarez Valenzuela, Daniel y Vera Hott, Francisco (2017). "Ciberseguridad y Derechos humanos en AL" en "Hacia Una Internet libre de Censura II". Facultad de Derecho, Universidad de Palermo. BA. Argentina.
- Augé, Marc (1998). "Los No lugares. Espacios del anonimato", Gedisa, España.
- Baeza, Jaime y Wehner, Leslie E. (2018) "Los desafíos de seguridad para Chile: definiciones para escenarios múltiples", Revista de Estudios en Seguridad Internacional, Vol. 4, No. 1, pp. 19-35. DOI: <http://dx.doi.org/10.18847/1.7.2>
- Barrientos, Franklin. (2010). "El Fracaso de la Comunidad de Inteligencia de Estados Unidos el 11 de septiembre de 2001: ¿fallas humanas o sistémicas?". Revista Política y Estrategia N° 116. Santiago de Chile, págs. 43 - 85
- Beck, Ulrich (1994) "La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad", Paidós, Barcelona.
- CEAMOS (2001), Centro de Análisis y Modelamiento de la Seguridad. Entrevista "Modelos matemáticos se imponen en la seguridad de los chilenos" en Revista ISCI Volumen 5 Años 2001. Instituto de Sistemas Complejos de Ingeniería. Recuperado de <https://docplayer.es/33529399-Isci-modelos-matematicos-se-imponen-en-la-seguridad-de-los-chilenos-revista-estos-lo-que-pasa-cuando-se-invierte-en-ciencia.html>
- Comité Interministerial De Ciberseguridad Del Gobierno De Chile, (Cics), (2017). "Política Nacional de Ciberseguridad 2017 - 2022". Recuperado de <https://www.ciberseguridad.gob.cl/media/2017/05/PNCS-ES-FEA.pdf>
- Comisión Sobre Seguridad Humana - Instituto Interamericano de DDHH (2001) "Relación entre Derechos Humanos y Seguridad Humana", San José de Costa Rica: Universidad para la paz.
- Datachile. webpage Recuperado de <https://es.datachile.io>.
- Griffiths, John (2008) "Seguridad en Latinoamérica: una mirada crítica desde Chile", UNISCI Discussion Papers, N° 18 - octubre.
- Griffths, John (2009). "Chile y los desafíos globales de seguridad", UNISCI Discussion Papers, N° 21 (octubre) UCM, España.
- Gutiérrez, Carlos (2001). "Concepto de Seguridad: Más que fronteras, un tema de supervivencia global". Estudios Político-Militares. Centro de Estudios Estratégicos. Universidad Arcis N° 2.
- Huntington, Samuel (1997). "El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial", Editorial Paidós.

- Inglehart, Ronald (1991). *"El cambio cultural en las sociedades industriales avanzadas"*, Centro de Investigaciones Sociológicas CIS, Madrid – España.
- Lessig, Lawrence (2009) (e.o. 2006). *"El Código 2.0"*. Edición Traficantes de Sueños, Madrid – España. Edición original: "The Code version 2.0", Cambridge, Basic Books, 2006.
- LEY Nº 19.628, sobre *"Protección de la Vida Privada"*. República de Chile.
- Mccombs, M. & Shaw, Donald (1972). *"The Agenda Setting Function of Mass Media"*. Public Opinion Quarterly, Vol. 36 Issue 2 (Summer 1972), pp. 172-187.
- Ministerio De Defensa De Chile (2012). *"Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa 2012- 2024"*. Gobierno de Chile. 28 de junio de 2012, Consulta de la Presidencia de la República al Honorable Senado de la República.
- Moya, Rodrigo (2017). *"Privacidad y ciberseguridad. Protección de datos personales en el ciberespacio"*. Presentación de PPT en Diploma de Postítulo en Ciberseguridad y Ciberdefensa, Universidad de Chile, Santiago de Chile, 21 de agosto de 2017.
- ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (OEA) (2003). *"Declaración sobre Seguridad en las Américas"*. Recuperado de www.oas.org/36ag/espanol/doc_referencia/DeclaracionMexico_Seguridad.pdf
- Programa De Las Naciones Unidas Para El Desarrollo (PNUD) (1994). *"Informe Sobre Desarrollo Humano"*, New York – EE.UU.
- Policía De Investigaciones (PDI) (2016). "Cuenta Pública 2016". Recuperdo de <https://www.pdichile.cl/cuentapublica/2016/gestion/gestion-de-recursos/tecnologia/index.html>
- Rojas Aravena, Francisco (1999). *"Cooperación y Seguridad Internacional en las Américas, ¿Nuevos conceptos, nuevos riesgos, nuevas Amenazas?"* en *"Cooperación y Seguridad Internacional en las Américas"*, Rojas F. (Editor). FLACSO Chile, Woodrow Wilson Center, Editorial Nueva Sociedad, Caracas Venezuela.
- Singer, Peter y Friedman, Allan (2014). *"Cybersecurity and Cyberwar: What Everyone Needs to Know"*, Oxford University Press.
- Walt, Stephen M. (1998). *"International Relations: One World Many Theories"*. En: *Foreign Policy* No. 110, Washington, D.C., Spring, pp. 29-46.

EL TRABAJO DE ANÁLISIS ESTRATÉGICO Y EL ANÁLISIS DE LOS MEDIOS

El arte de gobernar en el siglo XXI está matizado y direccionado por el arte de comunicar. Un gobierno que no sabe comunicar termina siendo percibido como un mal gobierno. Por ello, los gabinetes de comunicación gubernamentales se enfrentan día a día a las distintas exigencias de la agenda política, la agenda de los medios y la agenda de los ciudadanos.

Los gobiernos deben tomar decisiones para saber qué, cómo y cuándo comunicar, ya que en un mundo con la velocidad de las nuevas tecnologías de la información y de las redes sociales, no es posible estar fuera de esa convergencia mediática que los interpela día a día.

En esa batalla, el gobierno debe transmitir los tópicos y temas que desean instaurar, generando un trabajo multidisciplinario que se ha ido complejizando, a tal punto que ya no se puede confiar tan sólo en la retórica de los voceros de gobierno, sino que es necesario estar al tanto, en una forma prospectiva, de los posibles y probables escenarios que se pueden enfrentar.

El análisis estratégico desde la comunicación es una forma de generar las respuestas necesarias para establecer las bases de una relación comunicativa eficaz entre gobernados y gobernantes, donde el trabajo prospectivo es fundamental en el desarrollo de los mensajes y canales en los que se debería realizar.

Así, “el medio es el mensaje” cobra aún más sentido en la relación entre gobernados y gobernantes y, con ello, el diagnóstico con pensamiento crítico como metodología es quien entrega las líneas para decidir el medio y el mensaje que se usa, entendiendo que los canales son diferentes, según el público objetivo y las repercusiones que se desea tener.

Lo cierto es que el análisis estratégico como metodología puede enmarcarse en el llamado Ciclo de Inteligencia, donde se debe distinguir entre interpretación estratégica y prospectiva. Los denominados flujos de información y procesos de clasificación respecto al trabajo desarrollado en este ciclo, presentan una distinción ya que, como disciplina de trabajo, están más cerca del empirismo que de la teoría.

ALGUNOS CONCEPTOS

¿De qué hablamos cuando hablamos de Análisis Estratégico?, algo que sin duda nos parecería de lo más común en los términos de un desarrollo profesional, pareciese confundirse en el uso del sentido común de la palabra.

Así podemos señalar que estrategia es la acción determinada como habilidad o destreza para dirigir y llevar a cabo una determinada decisión. La acción que se determina en forma deliberada tiene como fin optimizar y dar eficacia al resultado que se espera tener.

En el *Arte de la guerra* de Sun Tzu, la planificación de las acciones militares planteadas por el ya legendario general chino nos hablan de las potencialidades y oportunidades que cada uno posee y, por ende, del reconocimiento a las amenazas y debilidades que nos hacen vulnerables frente a los fines que como personas u organizaciones vamos desarrollando en el proceso de acciones de vida o en la búsqueda de los fines como organización.

Por ello, frente a la toma de decisiones en forma estratégica, debemos enfocarnos en los objetivos de nuestro trabajo de análisis, el por qué y para qué lo estamos realizando; de esta manera, sabremos cuán válidas o correctas son nuestras decisiones para llegar a esos objetivos predispuestos.

En ese sentido, el análisis estratégico busca sistematizar la información que la realidad política social, económica y ambiental nos va entregando en los escenarios donde nuestros fines, ya determinados, deben y deberán desarrollarse para una óptima resolución de nuestros objetivos y las expectativas del tomador de decisiones final.

Ahora bien, sin duda toda estrategia requiere una planificación y en ello, el análisis estratégico para las organizaciones es el primer paso para dicha planificación. Un diagnóstico certero genera la prospectiva necesaria para determinar las acciones a seguir por el gran decisor. Pero saber quién es el gran tomador de decisiones, es la primera pregunta que debemos hacernos, ya que determinando quién es el tomador de decisiones, sabremos cuál es la perspectiva del análisis. Obviamente, esto no quiere decir que sea él quien determine la objetividad de los resultados del análisis, sino que por el contrario, es la develación de lo que no se sabe o se conoce poco, el eje fundamental del análisis estratégico como diagnóstico.

De esta manera, podemos profundizar que el análisis estratégico es una combinación de metodologías de investigación y de estudio, que son combinables y enfocadas para el apoyo estructural en la toma de decisiones por los grupos directivos en las organizaciones.

El uso metodológico consiste en el manejo de información útil y oportuna que contribuye a optimizar el proceso de toma de decisiones, aplicando el ciclo de recopilación, investigación, análisis e interpretación de información. De esta manera, utilizamos todo el conocimiento elaborado para evitar o gestionar los riesgos económicos, políticos y sociales emergentes que puedan alterar el proceso de toma de decisiones.

“Una estrategia adecuadamente formulada ayuda a poner orden y asignar, con base tanto en sus atributos como en sus deficiencias internas, los recursos

de una organización, con el fin de lograr una situación viable y original, así como anticipar los posibles cambios en el entorno y las acciones imprevistas de las oponentes inteligentes". (Quinn 1997:10)

Así, podemos señalar que las estrategias tendrían por lo menos tres elementos formales. El primero son los objetivos o metas que se desean alcanzar, ya sean estos generales o específicos; lo segundo son las políticas o tácticas en algunos casos más significativas que guiarán las acciones a seguir; y tercero, las principales secuencias de acción o programas que deberán lograr las metas definidas dentro de un límite establecido.

Sin embargo, es aquí donde debemos hacer una pausa respecto al análisis estratégico para las comunicaciones de Gobierno, ya que es distinto planificar estratégicamente comunicaciones en el sector público que en el sector privado. En lo macro es similar, pero la reglamentación del derecho público y los fines de servicio público determinan objetivos distintos, siendo la legitimidad del Estado y la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos, ejes fundamentales en el trabajo en la comunicación política gubernamental que además tiene diferentes lineamientos según la coyuntura o estado de situación.

Es decir, para el caso nuestro, los objetivos y fines de las estrategias de comunicación gubernamental tienen diferentes sentidos y públicos objetivos; por lo mismo, el realizar análisis estratégico con esas funciones, nos restringe en cuanto a las variables de estudio y las condiciones de la metodología.

El análisis estratégico comienza por levantar y estudiar los datos relacionados con el estado y desarrollo de variables internas y externas que influyen a una organización. Por ende, siendo el Gobierno esta organización, nos dedicamos a estudiar los recursos y los entornos, además de las capacidades del Gobierno para comunicar sus políticas y toma de decisiones. Este análisis sirve para que el Gobierno y en especial sus direcciones de comunicaciones, conozcan en cada momento su posición y visibilidad ante su reto estratégico.

El análisis estratégico para las comunicaciones de gobierno, por ende, se concentraría en tres sistemas de análisis 1) un análisis externo, 2) un análisis interno y 3) un análisis FODA o DAFO, que se estructura para ambos análisis. Estos tres niveles del análisis ocuparán diferentes metodologías abocadas específicamente a las comunicaciones gubernamentales y su desarrollo, tal como lo muestra la figura siguiente.

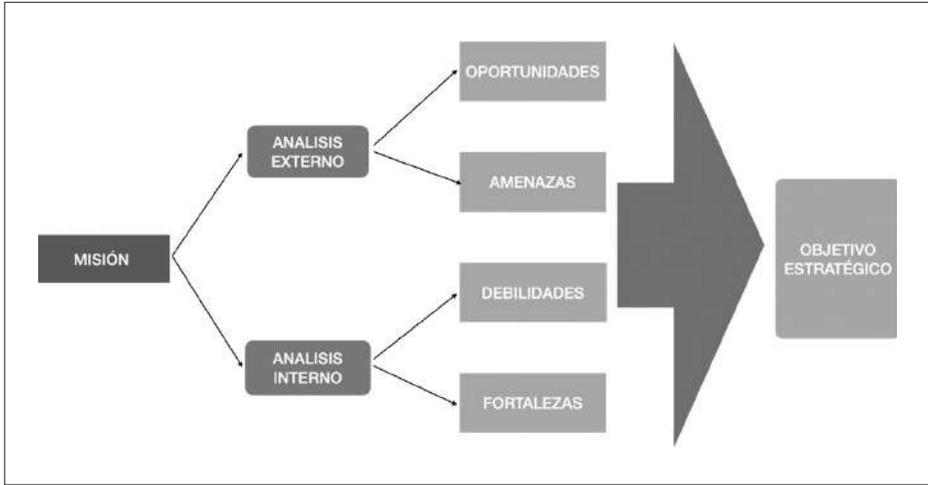


Figura 8: Confección propia, basada en Gallardo 2010.

En este sentido, las comunicaciones de gobierno tienen diferentes dimensiones en las cuales se deben estimar sus repercusiones.

Así, podemos ver que habría una línea de tangibles e intangibles como procesos comunicativos, una línea de acciones de marketing público, relaciones públicas o *branding*, una línea simbólica en referencia a las connotaciones del discurso y acción pública en la sociedad, una línea relacional que hace de la comunicación gubernamental un eje de relaciones entre los ciudadanos y los políticos o el gobierno en particular y finalmente, una línea de gestión respecto a las acciones desarrolladas por el gobierno, como un acto comunicativo. (Riorda-Elizalde 2013)

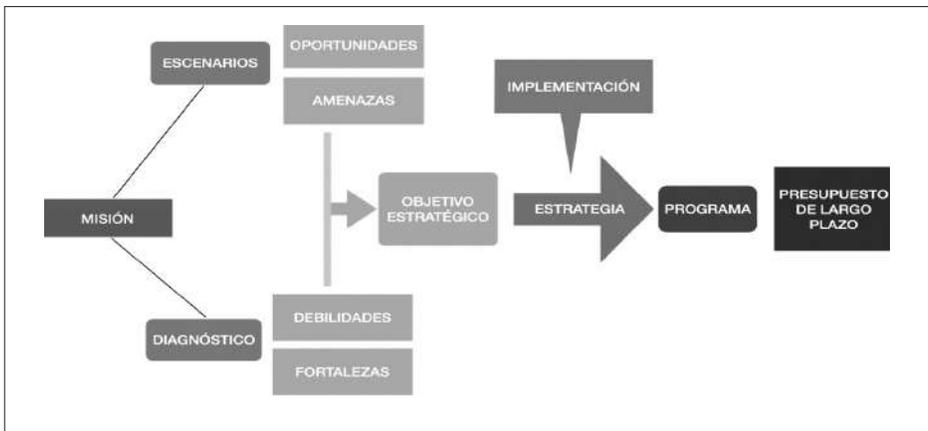


Figura 9: Confección propia, basada en Gallardo 2010.

Bajo esas dimensiones de análisis externo e interno, se construye el análisis estratégico. Si lo que deseamos diagnosticar es la forma de comunicar y cómo se desarrollan las acciones comunicativas de los gobiernos, no hay dudas que el conocimiento de un diagnóstico acertado dentro de los escenarios probables, posibles o fácticos, nos lleva a determinar la eficacia del trabajo comunicativo.

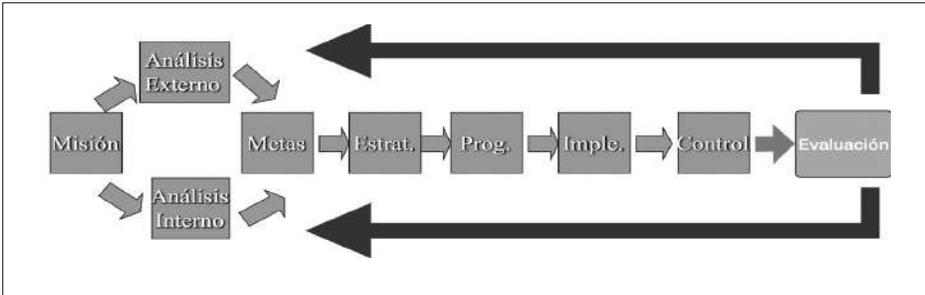


Figura 10: Confección propia.

LOS REQUERIMIENTOS METODOLÓGICOS

Dentro de los procesos de análisis existen ciertos requerimientos básicos a nivel de la metodología que se desea usar, ya que no todas tienen la misma finalidad. En este sentido, hay una previa categorización conceptual de lo que se desea establecer.

Así podemos ver que la búsqueda de información respecto a los temas y actores es fundamental dentro de los estudios de investigación y su colocación como base de análisis.

Esta determinación de los tipos de actores y la jerarquización de los temas, los entrega el análisis propuesto por el analista o investigador. No obstante, estos tópicos no son aleatorios, pues se generan por el levantamiento de información previo al análisis para su codificación y categorización.

Un ejemplo de ello es la búsqueda de los temas que se manejan en agenda pública, que sirve como principio para construir un panorama respecto a los relatos y discursos de los llamados contradestinatarios (adversarios), paradestinatarios (indecisos) y prodestinatarios (partidarios) del discurso que se desea establecer. Es aquí donde deseo detenerme y acercarme al trabajo planteado por Eliseo Verón que nos lleva a descifrar los componentes del discurso político, los cuales son determinantes para la estructura del discurso político, determinando los componentes didácticos, programático, descriptivo e interpelativo. (Verón 1997)

De la misma forma, otra premisa es la propuesta de Michel Foucault en *El orden del discurso*, ya que se debe tener claridad que todo análisis tiene un componente subjetivo desde los mismos principios del autor y sus propias construcciones sociales. Es decir, hay procesos de exclusión internos y externos que se deben tener en cuenta, como la capacidad del autor, la disciplina en la cual se mueve el discurso, la voluntad de la verdad con respecto a éste, lo racional de la argumentación y lo que se puede o no se puede decir. (Foucault 1996)

En ese sentido, hay que entender que quienes realizan los análisis también son parte de una versión estructural de información y por este motivo, la realización de los análisis requiere una interpretación y una apreciación de lo expuesto en referencia a los contextos.

Por lo mismo, el analista debe tener claro ciertas características de trabajo y en el trabajo. El analista debe ser un observador minucioso, pues puede ver cosas que otros ven, pero también ve algunas cosas o relaciones que otros no ven.

Debe ser imaginativo, creativo, receptivo a nuevas ideas y capaz de visualizar problemas y posibles soluciones; debe ser objetivo, capaz de emitir juicios imparciales, aun cuando desee revisar las evidencias con una nueva información; debe ser organizado, pues sabe lo que necesita para dar cumplimiento a su objetivo y trabajar fácilmente la información fragmentaria o dudosa; debe ser audaz, ya que puede emitir juicios basados algunas veces en poca información haciendo frente a presiones para dar "conformidad"; tiene que ser un buen comunicador, con habilidades de un escritor; conciso, breve para hacer el material complejo algo de fácil entendimiento; dedicado, comprometido en incrementar su propio conocimiento para producir un trabajo final de la más alta calidad y, finalmente, debe ser humilde, con buena disposición a admitir la ignorancia y el conocimiento incompleto.

Ahora bien, en esa lógica nos concentramos en quienes son nuestros receptores o clientes del trabajo que se ha de realizar y quienes son las personas que crean y desarrollan estos productos. Los productos comúnmente son por requerimientos específicos o por un desarrollo de seguimiento sobre ciertos temas u tópicos.

Desde esta perspectiva, el material necesario para el análisis debe estar siempre actualizado; todas las declaraciones, apariciones en prensa, radio y televisión o en las redes sociales deben ser siempre archivadas y guardadas, como requisito del trabajo de análisis.

LA GENERACIÓN DE LOS ANÁLISIS: INSUMOS

Aquí es necesario volver a lo que planteamos en un inicio, vale decir, que es posible enmarcar el análisis estratégico dentro del denominado Ciclo de Inteligencia, la parte fundamental para solventar el análisis estratégico.

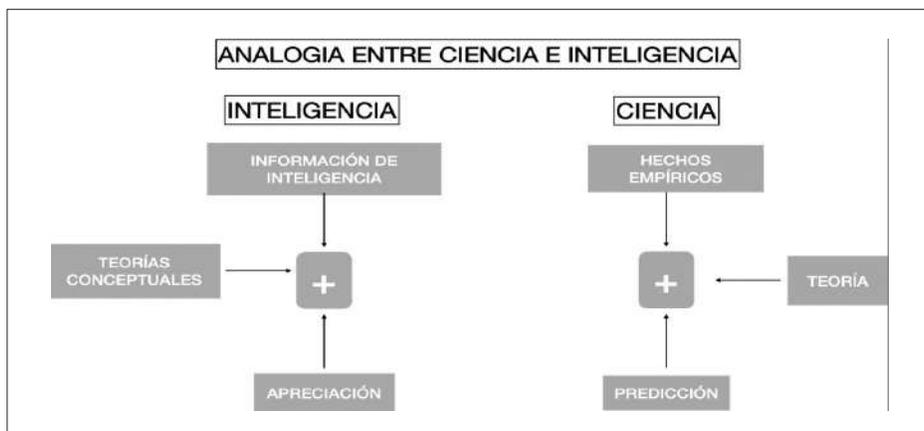


Figura 11: Confección propia, basada en Cuadernos de Inteligencia.

Este Ciclo de Inteligencia tiene las siguientes etapas:

- Planificación, donde se establecen los mecanismos y estrategias para acceder a la información, la respectiva administración de la información, su análisis y su entrega.
- Recolección de información o la materia prima de la inteligencia de fuentes abiertas como cerradas.
- Elaboración o procesamiento, que consiste en transformar la información mediante integración, evaluación y análisis en conocimiento.
- Conocimiento o análisis, que es la información transformada en un producto final para ser entregado a los tomadores de decisión.
- Difusión o diseminación a los destinatarios de esta información.

El modelo básico señalado por la Central Intelligence Agency en el año 1993 (pp. 402-404) es el más usado y conocido, pero no es de uso estricto por los analistas en la medida de los requerimientos de los tomadores de decisiones y, en nuestro caso, para las comunicaciones de gobierno en la lógica de la oportunidad y la premura del trabajo a realizar. (Johnston 2005:45-48)

Cuando hablamos de inteligencia, podemos ver distintos enfoques o definiciones que miran distintas dimensiones de la inteligencia. Pero lo que une a todos estos conceptos, es el levantamiento de información necesaria para analizar y evaluar un estado de situación, interpretando las acciones realizadas y los posibles hechos a futuro, para la toma de decisiones por parte del decisor.

Esta idea algo más estructurada la plantea Díaz (2012), quien señala que el objetivo principal de la inteligencia es la búsqueda, registro, análisis, evaluación, integración, comparación e interpretación de la información disponible que concierne a una nación, zona de operaciones o área específica; la cual es significativa inmediatamente o en el futuro para la formulación de planes. (Díaz 2012:3)

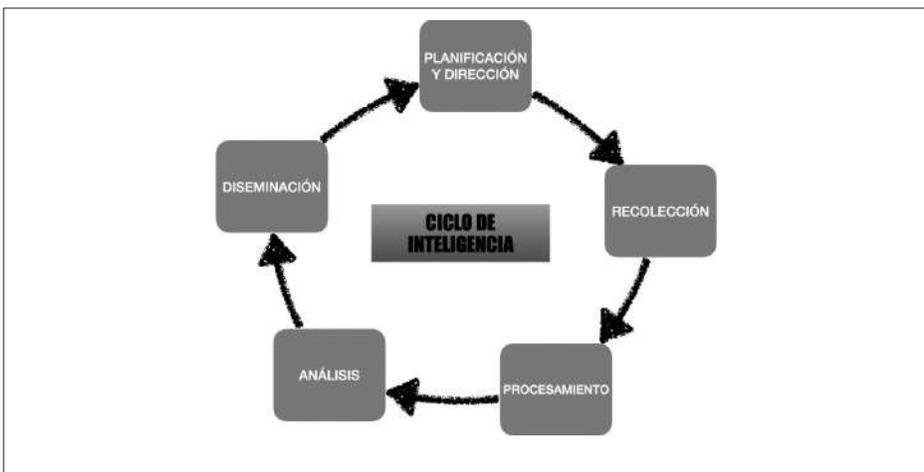
El mismo Díaz cita a Shulsky, quien tiene una definición más amplia o genérica centrada en el trabajo del Gobierno o de Estado, algo restrictivo si pensamos que la inteligencia puede ser llevada a cabo por otras instituciones, por sobre o lejos del Estado.

Abram Shulsky definió a la inteligencia como la *“información relevante para que el gobierno pueda formular e implementar sus políticas a favor de los intereses de la seguridad nacional y hacer frente a las amenazas de otros Estados”*. (Shulsky 2002:1)¹⁵

La definición de Abram Shulsky nace de la idea de que los Estados son los únicos productores de inteligencia, cuando, por el contrario, el campo disciplinario es mucho más amplio y hoy también hay empresas y centros de investigación que realizan inteligencia.

Independiente de la definición que podamos plantear, en lo concreto es que, sea cual sea la definición que usemos, el principal insumo de trabajo para la inteligencia es la información, la que debe tener determinadas características y naturaleza, pasando por su recolección, hasta el hecho de que sea útil y fidedigna.

Ciclo de Inteligencia



¹⁵ "Intelligence refers to information relevant to a government's formulating and implementing policy to further its national security interests and to deal with threats to those interests from actual or potential adversaries".

En consecuencia, cuando agregamos a la inteligencia el concepto de estratégica, le agregamos una característica más en la finalidad del uso de esa inteligencia y, sobre todo, en el análisis y tratamiento de la información que ya se enfoca en un producto determinado.

Por ende, este producto se construye en miras de tratar la información de modo tal que nos dé luces para reducir la incertidumbre, lo que a nivel interno o externo va influenciando a las organizaciones en su toma de decisiones. Son aquellas decisiones estratégicas que deben escamotear el conflicto con procesos de raciocinio y especulación sobre los medios y fines tanto propios como ajenos, ante la máxima abstracción y la falta de conocimiento.

Es aquí donde la inteligencia estratégica puede develar situaciones y, sobre todo, reducir al mínimo la incertidumbre y complejidad del conflicto tratado, logrando proyectarse o anticiparse a los hechos.

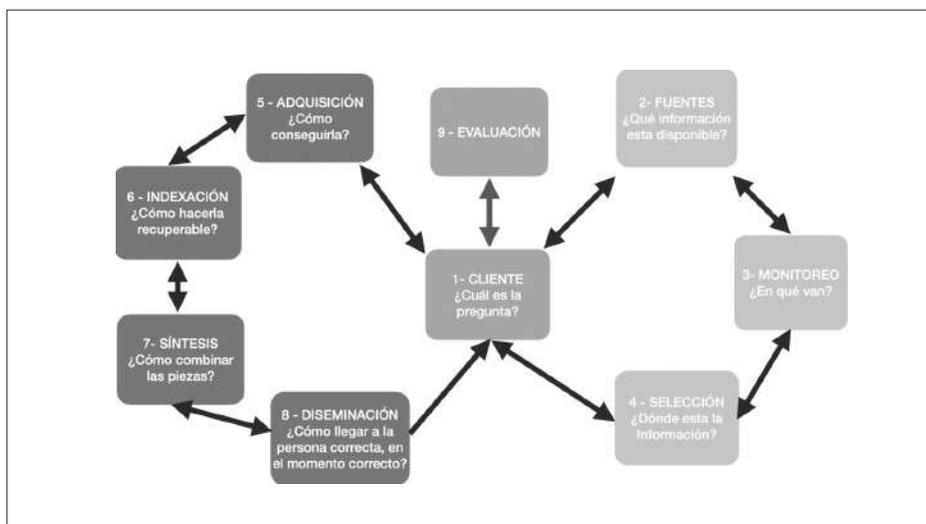


Figura 12: Ciclo perfeccionado de inteligencia y trabajo del analista.

Ciertamente, todo análisis o estudio requiere una serie de insumos para su investigación. Desde esa perspectiva, se debe tener en cuenta que la lógica de un análisis estratégico pasa por la cantidad de información que se tiene. Así, en los tres niveles ya mencionados de análisis, debemos seleccionar qué cosas han de evaluarse para generar los insumos necesarios para una óptima toma de decisiones por parte del decisor.

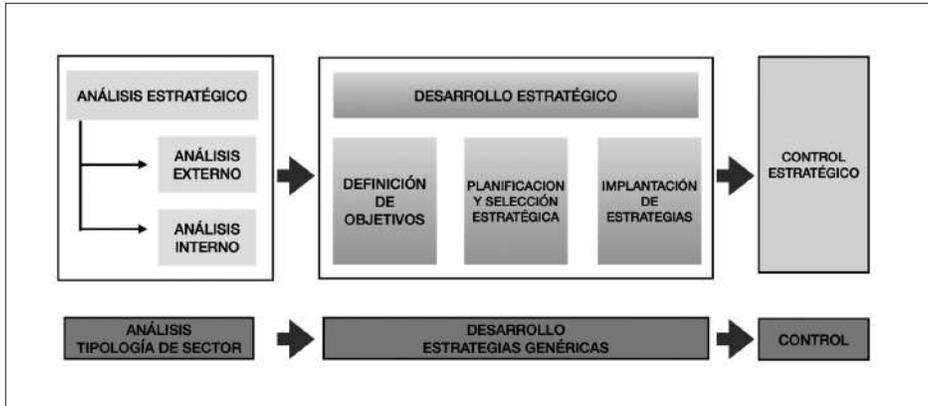


Figura 13: Confección propia, desde Cuadernos de Inteligencia.

Este trabajo es comparable al *feedback* que debe tener todo proceso comunicativo, así nos concentraremos en la recopilación de los insumos de los análisis, los cuales se refrendan desde estudios barométricos de opinión, *focus group*, auditorías de imagen, estudios de construcción de agenda, estudios de diferencial semántico de Osgood y los análisis de discurso, entre otros métodos o técnicas de investigación social. (Krippendorff 2011)

En ello también es posible aglutinar la nueva generación de análisis de textos con distintos sistemas informáticos como el MAXQDA, AQUAD o ETHNOGRAPH, los cuales también nos entregan una serie de antecedentes que se pueden generar en forma on-line. Estas herramientas entregadas por las nuevas tecnologías de información son de mucha ayuda para los investigadores y analistas en el proceso de investigación cualitativa de los medios de comunicación. (Revuelta Domínguez - Sánchez Gómez 2003)

La metodología cualitativa *“como una estrategia de investigación fundamentada en una depurada y rigurosa descripción contextual del evento, conducta o situación que garantice la máxima objetividad en la captación de la realidad, siempre compleja, y preserve la espontánea continuidad temporal que le es inherente, con el fin de que la correspondiente recogida sistemática de datos, categóricos por naturaleza, y con independencia de su orientación preferentemente ideográfica y procesal, posibilite un análisis que dé lugar a la obtención de conocimiento válido con suficiente potencia explicativa”*. (Anguera 1986:24)

Otro tipo de trabajo es el desarrollado a partir desde los tan en boga *Big Data* y *Open Data*, el que consiste en el análisis de datos que pueden ser trabajados desde la minería de datos (*DataMining*), almacenaje de datos (*DataWarehouse*) o *Datamart*, que en muchas ocasiones nos dan muestras no sólo de las directrices tendenciales de las actitudes de los usuarios

y su relación con el consumo, sus opciones tangibles e intangibles para realizar análisis multidimensional sobre la información recopilada, sino que además pueden ayudar a la toma final de decisiones. En el mismo sentido, la georreferenciación de los ciudadanos o de los electores, es una buena herramienta de contextualización de los públicos objetivos.

Además, hoy también existe una línea de trabajo periodística, o medios de comunicación, que consiste en elaborar narraciones o relatos basados desde el trabajo de análisis de datos con *Open Data*. Algo muy viable desde las lógicas de transparencia que han sostenido los gobiernos de la región. *Narrative Visualization*, (Segel – Heer 2010 y Bounegru 2015)

También existen los estudios e investigaciones de las redes sociales como Twitter, Facebook, Instagram etc. que, aunque no generan tendencia sobre la opinión pública, sí otorgan una mirada del debate existente sobre los denominados líderes de opinión que van manifestando opiniones, y que pueden ser retransmitidas por los medios de comunicación de masas y los perfiles de nuestros seguidores como gobierno. Es interesante ver el trabajo de métricas que se puede desarrollar y la información que puede ser extraída diariamente. (Díez Arnaiz, 2014)

Esta metodología de trabajo se denomina *Social Data Intelligence* y consiste en extraer datos de la red para analizarlos y presentarlos de manera ordenada, con el fin de ser utilizados para definir una estrategia de acción dentro de una organización. El método es complementario a herramientas de investigación, ya que puede recoger información de *Open Data*. Sin embargo, es el analista quien finalmente lo valida.

Asimismo, hay que entender que estos perfiles corresponden a muestras de quienes están en las redes sociales y no reflejan completamente la opinión pública.

En una lógica de análisis sistémico, podemos señalar que lo básico del análisis estratégico se concentra en la recopilación de la mayor cantidad de información posible, para así encauzar los relatos comunicacionales de gobierno.

Así, si pensamos en la lógica de trabajo del *Big Data*, podemos generar mapas de información en programas de cruce y análisis de variables que nos puedan entregar esa información. Tal es el caso de los programas de investigación que usan algunas agencias de inteligencia o seguridad como el FBI o la NSA que realizan un mapeo de la información con todos los datos sistematizados y cruces de variables.

EL DESARROLLO DE APRECIACIONES Y ESCENARIOS

Tal como señalamos, la realización del informe difiere de acuerdo a sus requerimientos y usuarios finales y, por ello, hay distinciones de forma y de fondo.

En este caso podemos describir cuatro tipos de documentos según su contenido y forma:

- a) **Minuta:** tiene carácter de urgente y está claramente dirigido a la oportunidad del contenido. Funciona como Alerta temprana y es anticipatoria. Con un relato escueto y no necesita apreciaciones.
- b) **Informe Especial:** es un trabajo de análisis más detallado y es un respaldo de información con enunciado y apreciación.
- c) **Estado de Situación:** es un documento con respaldo de información y anticipatorio con proyección de mediano y largo plazo.
- d) **Estudio Prospectivo:** es un documento de extensión abierta, con presentación, planteo de hipótesis, escenarios posibles y conclusión. De características anticipatorias, es de mediano y largo plazo y presenta una complejidad en el análisis.

Tipo de Documento	Extensión	Componentes	Horizonte Temporal	Carácter
Minuta	½ a 1 página	<ul style="list-style-type: none"> • Enumeración (preferentemente) • Relato escueto (texto, foto) 	<ul style="list-style-type: none"> • Coyuntural • Anticipatorio (alerta temprana) 	<ul style="list-style-type: none"> • Urgencia • Oportunidad
Informe Especial	2-4 páginas	<ul style="list-style-type: none"> • Enunciado • Análisis • Apreciación (foto, cuadro mapa, texto) 	<ul style="list-style-type: none"> • Coyuntural • Anticipatorio (apreciación de corto plazo) 	<ul style="list-style-type: none"> • Respaldo Información • Oportunidad
Estado de Situación	3 – 6 páginas	<ul style="list-style-type: none"> • Enunciado • Análisis • Proyección (foto, recuadro, mapa) 	<ul style="list-style-type: none"> • Coyuntural • Anticipatorio (proyección de corto y mediano plazo) 	<ul style="list-style-type: none"> • Respaldo de Información • Complejidad de Análisis
Estudio Prospectivo	Abierta	<ul style="list-style-type: none"> • Presentación • Planteo de Hipótesis • Escenarios • Conclusión 	<ul style="list-style-type: none"> • Anticipatorio 	<ul style="list-style-type: none"> • Complejidad de Análisis • Oportunidad

Figura 14: Cuadro construido desde Cuadernos de Inteligencia.

Tal como señalamos, *“Un escenario es un conjunto formado por la descripción de una situación futura y de la trayectoria de eventos que permiten pasar de una situación origen a una situación futura”*. (Godet 2007:22)

La construcción de escenarios puede ser generada de distintas formas, no obstante, el sentido de la oportunidad y el requerimiento de los informes podría afectar su amplitud en el desarrollo.

En general, es posible distinguir dos familias de escenarios. Los de tipo exploratorio, que partirían desde tendencias presentes y pasadas, que construirían escenarios verosímiles para el futuro. Y los denominados de anticipación, que se generan desde imágenes alternativas sobre el futuro, que se miran desde un enfoque retrospectivo con posibilidades rechazables o deseables.

Estos escenarios de anticipación o exploratorios pueden ser tendenciales o contrastados, según se tomen en cuenta las evoluciones más probables o extremas.

En los hechos, los escenarios pueden ser posibles o probables en la medida de su proyección y, por ende, el trabajo de apreciaciones sobre escenarios y descripciones está lógicamente sustentado en la mayor cantidad de información analizada.

El ser probable, sintetiza las probabilidades altas o bajas de que esto ocurra; sin embargo, dentro de un minucioso análisis el resultado en cuestión está dentro de los rangos de probabilidades que ocurran.

El ser posible, sintetiza las lógicas de posibilidades de que el resultado en cuestión ocurra como opción, aunque sean mínimas o nulas.

Bajo esta perspectiva, finalmente hay que entender que las apreciaciones sobre el análisis y los resultados de probables y posibles escenarios serán siempre potenciales, en una lógica de un simulacro de la realidad que muchas veces se supera siempre a sí misma mediante el ingreso de nuevos actores, nuevas variables y con ello, nuevos desafíos.

TÉCNICAS Y METODOLOGÍAS PROSPECTIVAS

Según Hugo Fontena (1994), los estudios prospectivos han determinado la existencia de dos principios:

- *Principio de Continuidad. Presume que las condiciones que han existido en el pasado se mantendrán en el futuro. La situación que observamos hoy será la misma o continuará el cambio en la dirección y forma en que la observamos hoy.*
- *Principio de Analogía. Reconoce que hay cierto conjunto de sucesos que ocurren de tiempo en tiempo, es decir, si podemos reconocer que, en el pasado, cuando ha ocurrido un suceso B, probablemente ha tenido lugar el caso A, estaremos en condiciones de pronosticar el acontecimiento B cuando reconozcamos la existencia de A. (Fontena 1994:2)*

El listado de opciones a utilizar como metodologías son muy amplias y están redireccionadas desde el origen epistémico de cada una de las técnicas descritas, pero en la primera clasificación podemos separarlas en tres líneas

básicas, como Métodos cualitativos, cuantitativos y semicuantitativos, siguiendo las distinciones de R. Popper. (Vargas Yara 2008)

En lo concreto, la inteligencia estratégica es proactiva en lo que respecta a los análisis de escenarios presentes y estados de situación, mientras la inteligencia prospectiva mira los escenarios de mediano y largo plazo.

Así pues, las formas más comunes de mirar a los futuribles, es agrupándolas de tres formas:

1. *El simple pronóstico. Tratar de prever qué es lo más probable que ocurra, para decidir qué hacer.*

2. *La fijación de métodos y objetivos. El énfasis se pone en las posibilidades que nosotros queremos que ocurran.*

3. *La planificación. Tratar de determinar qué o cuáles son los pasos para lograr las metas de un futuro deseable.* (Fontena 1994:2)

METODOLOGÍAS DE INVESTIGACIÓN USADAS PARA ANÁLISIS ESTRATÉGICO		
Cuantitativos	Semi-cuantitativos	Cualitativos
<p>Técnicas de medición de variables y análisis estadístico con datos confiables y válidos.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Marketing • Bibliometría • Análisis de Series de Tiempo • Modelación • Análisis de patentes • Extrapolación de tendencias • Análisis de Impacto • Análisis de Contenido Cuantitativo 	<p>Técnicas donde se aplican principios matemáticos para cuantificar la subjetividad, juicios racionales y puntos de vista de expertos.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Impactos cruzados • Análisis Estructural • Delphi • Tecnologías críticas • Análisis multicriterio • Votación • Escenarios cuantitativos • Roadmapping • Análisis de Actores • Grupos de Enfoque • Técnicas de análisis de expresión • Socioanálisis 	<p>Técnicas que entregan explicaciones de hechos y precepciones. Hay tendencias de interpretación, que se basan en la subjetividad, con frecuencias correlativas.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Análisis de Discurso • Análisis Semiótico Estructural • Backcasting • Lluvia de ideas (brainstorming) • Paneles ciudadanos • Mesas de Trabajo • Elaboración de Escenarios • Paneles de expertos • Predicción de genios • Entrevistas • Revisión de literatura • Análisis morfológicos • Árbol de problemas • Juego de Roles /Actores • Scanning • Mesas de Trabajo de escenarios • Ciencia ficción • Juegos de Simulación • Encuestas • Matriz FODA • Cartas Salvajes / Señales débiles • Análisis de la Contingencia de Osgood

Figura 15: Gallardo 2010, con aportaciones propias.

Sin duda, la cantidad de métodos es muy amplia, por lo cual el trabajo de prospectiva también consiste en la determinación del mejor método que se requiera usar. La académica mexicana Guillermina Baena nos plantea que los más utilizados son el método Delphi y la construcción de escenarios (Baena 2004); en cambio, otros autores le agregan como opciones interesantes de trabajar los árboles de decisión, el monitoreo, la matriz dimensional y de impactos cruzados, el método FAR, juego de roles y otras técnicas complementarias (caja negra, abogado del diablo, diagrama de flujo, sinéctica, *brainstorming*, lista de chequeo), etc.

Para el presente texto, nos detendremos en tres de los métodos anteriormente mencionados, los que veremos brevemente a continuación. (Una descripción más detallada de los métodos y su uso, ver Baena 2004, Baena 2005, Godet 2007, Georgieu 2011, Gallardo 2010, Gallardo 2007)

Método Delphi

El método Delphi se enmarca en un renacimiento de las investigaciones de futuribles. Su diseño fue creado en los laboratorios de ideas de la corporación RAND, organización que trabajaba como enlace entre las Fuerzas Armadas estadounidenses y la industria para la investigación científica en el ámbito de la planificación militar.

La corporación RAND fue creada en 1948, pero recién en los años 60 se convirtió en un semillero de pensamiento político estratégico con la proyección de las potencias militares de la guerra fría y sus posibles escenarios en el ámbito político, estableciendo soluciones probables.

El método se sustenta en la premisa que como son expertos quienes deberían aproximarse a la problemática, ellos tendrían más certeza y mejor desempeño en las apreciaciones. Así, el método Delphi se diferencia de los denominados "pronósticos de juego de simulación" usados hasta el momento o "pronóstico genial". El juego de roles o el pronóstico genial¹⁶, construye recomendaciones o apreciaciones en base a la intuición y a experiencias pasadas.

En contraposición, el método Delphi elabora recomendaciones multidisciplinarias basadas en la experiencia de cada uno de los expertos consultados en sus respectivas disciplinas.

Así pues, *"El método Delphi fue diseñado para alentar un verdadero debate, independiente de las personalidades. Se requería el anonimato en el sentido de que nadie sabía quién más estaba participando. Además, para eliminar la fuerza de la oratoria y la pedagogía, los investigadores sintetizaron las razones dadas para las opiniones extremas para darles a todos el "peso"*

16 Los denominados "pronósticos geniales" son los pronunciamientos de aquellos expertos en su área de trabajo específico y que tienen una percepción especial sobre ciertos temas.

igual y luego retroalimentaron al grupo en su conjunto para su posterior análisis. Estos aspectos, anonimato y retroalimentación, representan los dos elementos irreducibles del método Delphi.” (GORDON 1994:2)

“En cierto sentido, el método Delphi es un debate controlado. Las razones de las opiniones extremas se hacen explícitas, se retroalimentan con frialdad y sin ira ni rencor. La mayoría de las veces, los grupos de expertos avanzan hacia el consenso; pero incluso cuando esto no ocurre, las razones de las posiciones dispares se vuelven claras. Los planificadores que revisan este material pueden hacer juicios basados en estas razones y en sus propios conocimientos y objetivos”. (GORDON 1994:3)

La importancia de la experiencia y de las historias de vida hace que ciertas personas puedan integrar lo evidente a un nivel de conocimiento amplio y con procesos internos, que los convierten en argumentadores geniales frente a los métodos prospectivos.

Los juegos de simulación consisten en juego de roles que representaban los actores decisores en la problemática de estudio, mientras que el pronóstico genial a veces también se utiliza como panel de varios expertos.

En aquellos tiempos, el uso de los modelos de simulación cuantitativos era muy básico y no existía la tecnología suficiente para poder realizarlos en computadoras, por lo que RAND fue perfeccionando el uso de los paneles de expertos para los pronósticos.

Los investigadores del centro entendían que la opinión de los expertos era una guía para visualizar los posibles futuros, sin embargo, estos deberían estar aislados, pues si dejaban que se abriera una discusión entre ellos, se perdería el foco surgiendo debates paralelos.

Construcción de Escenarios Múltiples

La construcción de escenarios múltiples es una herramienta de trabajo en el análisis político que narra una serie de posibles escenarios futuros, con los condicionamientos presentados en el presente.

Los escenarios tienen diferentes enfoques y acepciones. Por un lado, se pueden mirar como una instantánea en un espacio y tiempo puntual, sustentado en variables conocidas. Por otra parte, se puede mirar la visión futura desde una evolución de las condiciones y variables que puedan constituir una situación probable. Estas probabilidades se enmarcan en los posibles cambios de las condiciones o decisiones de los actores involucrados en la problemática estudiada, creando líneas de causalidad en la toma de decisiones y acciones que se proyectan desde el presente.

Así también, estas probabilidades son categorizadas y valorizadas para crear una jerarquía de las tendencias y eventos, en cuanto a la real posibilidad de

ocurrencia. Estos escenarios se van construyendo para anticipar reacciones posibles ante la evolución de los hechos, especialmente en el ámbito político.

Para el trabajo se reúne a un grupo de expertos (comúnmente académicos) y los tomadores de decisiones que mediante un facilitador sistematizan la información para su categorización.

Dicha categorización se traspone para construir cruces de variables en una matriz según el foco del problema, que generan un mapeo de situaciones de 2x2 relativo a los posibles escenarios. Así pues, se construyen distintas matrices que generan distintos escenarios en base a la importancia de los vectores categorizados.

En consecuencia, en base a las narrativas posibles se asignará una probabilidad estadística de ocurrencia a cada una de las matrices elaboradas, que se construyen desde los posibles escenarios futuros (a los que también se le asigna una probabilidad estadística) y teniendo en cuenta la problemática planteada.

Método FAR (*Field Anomaly Relaxation*)

Aquiles Gallardo, en su *Manual de métodos de prospectivas* señala que el método FAR (Field Anomaly Relaxation) “*funde dos conceptos. El primero es el de relajación de la ingeniería matemática, en el que ajustes iterativos de anomalías (relajación) van conduciendo a un entendimiento cada vez más refinado y acabado de un asunto en función de un patrón de circunstancias (condiciones de campo - field conditions). Al eliminarse combinaciones ilógicas (anomalías) van quedando aquellas factibles, hasta completar un conjunto coherente y, tan importante como lo anterior, limitado. El otro concepto que aporta al método FAR proviene de la Teoría de Campo Social (social field theory), referido al campo del cual se desea investigar el futuro*”. (Gallardo 2010:29)

En el método FAR, se asume que no hay una mirada única para ver la problemática hacia el futuro, sino que esta debe ser mirada de forma sistémica, con todos sus ángulos y enfoques. Fue creado por Russell Rhyne como parte de las variantes de los escenarios múltiples y dentro de la predicción de los juicios estructurados.

La idea es poder mapear todas las interacciones de lo que se definen como variables impulsoras del cambio dentro de todo el sistema que se estudia. Estas interacciones se van definiendo mediante sectores y factores. Ya sobre ellos, se construyen los árboles de problemas.

El pensarlo en forma de sistema le da la cualidad de que las actitudes e interacciones son de mayor alcance y pueden influir en los cambios de los factores para el estudio de los futuribles.

A cada descriptor se le denomina campo (*field*) y en su conjunto pueden describir una realidad con mayor aproximación, más acabada del mundo, visualizando probables escenarios futuros.

El método se puede simplificar en cuatro pasos: (ver Duczynski 2000)

1. Generar una panorámica de inicio sobre futuros alternativos dentro de la problemática a estudiar.
2. Construir denominaciones con los *Sectores*, los que dimensionan y describen las áreas de interés. Además, se agregan los *Factores* que puedan convertirse en estados alternativos dentro de cada sector, agrupándolos en una matriz que forman finalmente los campos o (*fields*) de todas aquellas alineaciones posibles.
3. Eliminar los factores pares que son ilógicos, pues se contradicen entre ellos, reduciendo las configuraciones del campo.
4. Posicionar las configuraciones de campo completo que quedan en un árbol, donde cada rama son posibles estados futuros y la transición de una configuración de campo a otra.

EL ANÁLISIS DE LOS MEDIOS Y LOS SISTEMAS DE MEDIOS

Con la importancia de los medios de comunicación en el trabajo de fuentes abiertas, es necesario mirar otras formas de análisis complementarias, para así entender sistemáticamente los escenarios que se estudian. Por ello, en adelante veremos cómo se trabaja el estudio sobre los medios de comunicación y cuál es su relación con los escenarios posibles que tenemos y vamos visualizando, para desentrañar un verdadero estado de situación de la problemática en cuestión.

Los autores Paolo Mancini y Daniel Hallin (2004), en su texto *Sistemas Mediáticos Comparados*, nos señalan que hay una directa relación del tipo de medios de comunicación con los sistemas políticos. En ese sentido establecen tres tipologías: el Sistema de Medios Liberal, que tiene su origen en los países principalmente anglosajones como EE.UU. e Inglaterra; el Sistema de Medios de Pluralismo Polarizado, que se ve en los países del sur de Europa como Francia, Italia o España; y el Sistema Corporativismo Democrático, que es posible ver en los países del norte de Europa.

Este estudio se basa en el marco de cuatro ejes o dimensiones; 1) Desarrollo de la prensa de masas, 2) Paralelismo político, 3) Profesionalidad periodística, 4) Papel del Estado.

Bajo estas cuatro dimensiones, los autores señalan las particularidades en las cuales los medios de comunicación se van configurando en todo el mundo y su relación directa con los Sistemas Políticos. Pero además presentan la Tesis

de la Convergencia en la que siguiendo la idea de la Americanización de la Política de Christina Holtz-Bacha, (Holtz-Bacha 2003), sostienen que los sistemas han ido convergiendo en la medida que los mismos han tendido a la lógica de la personalización de la política, además de la necesidad comercializadora de los medios de comunicación para subsistir, el aumento de la profesionalización del periodismo como tal en las distintas regiones y la debilidad de los partidos tradicionales con la entrada de nuevos referentes.

En el caso de América Latina, el estudio en cuestión no la menciona. Sin embargo, el Anuario de Medios de Telefónica del año 2007 hace referencia a que en el caso de los Sistemas Mediáticos Latinoamericanos, es una tipología híbrida *“que presenta coincidencias tanto con el modelo pluralista polarizado, característico del sur de Europa, especialmente con la Europa Latina, como con el liberal, que prevalece en América del Norte, Gran Bretaña e Irlanda”*. (Hallin – Mancini 2007:91)

La importancia de este alcance teórico es determinante en la relación de los medios y la política en América Latina, ya que cualquier análisis que se deba realizar sobre los medios de comunicación y el discurso político, debe tener claro que las características bajo las cuatro dimensiones que nos plantean los autores están directamente relacionadas al paralelismo político de las estructuras imperantes y de la cultura cívico-política en la cual se desenvuelven los MCM y los actores políticos. Es así, recalcan los autores, como los medios de comunicación latinoamericanos cercanos a los sistemas del modelo liberal, están cada vez más presionados por las fuerzas del mercado.

En consecuencia, es necesario también vislumbrar cuáles son los valores en los que nos movemos. Para ello, el estudio mundial de valores de Ronald Inglehart nos da una completa mirada sobre el cambio de valores *posmaterialistas* de las sociedades industriales, las que han evolucionado en relación con las garantías de derechos y deberes que los ciudadanos sostienen.

Durante la última parte del siglo XX los cambios han sido manifiestos: *“En lugar de trabajar en fábricas de producción en cadena, la gente trabaja con la mente, y con la imaginación... Y la estandarización, la centralización, la burocratización, la jerarquización, y todo aquello de lo que tan brillantemente habló Max Weber como característico de la sociedad industrial, resulta cada vez menos válido para la sociedad postindustrial. Y hay otro elemento con el que K. Marx ni siquiera soñó, ni tampoco Weber, ya que no se ha dado hasta mucho tiempo después de la muerte de ambos, y es que la seguridad existencial se ha convertido en algo que la gente da por garantizado. Esto es algo que hasta ahora muy poca gente a lo largo de la historia había tenido asegurado, y que cambia por completo la forma de afrontar la vida. Es un cambio que supone dejar atrás un mundo en que la supervivencia es tan básica que si es incierta transforma por completo la manera de enfrenarse la vida, los valores, la forma de vivir la vida en general”*. (Inglehart 2005:25-26)

En este macro análisis sistémico, tanto Inglehart como Christian Welzel manifiestan lo largo del proceso de cambio histórico de carácter sociopolítico, que denominan proceso de desarrollo humano y en el cual las personas evolucionan junto con sus sociedades a la vez que se generan más libertades y mayores formas de autoexpresión, como parte de una evolución sociopolítica en las demandas de los ciudadanos por el aumento de los recursos materiales, sociales y cognitivos.

“Inglehart (1997) ha demostrado a escala mundial que es mucho más probable que los públicos de las sociedades pobres enfatizen los valores de supervivencia, que los públicos de las sociedades con altos niveles de países ricos. Los altos niveles de recursos proporcionan una mayor autonomía humana, reduciendo la necesidad de centrarse en la supervivencia y haciendo posible poner más énfasis en la autoexpresión. En consecuencia, las sociedades relativamente ricas muestran niveles más altos de confianza interpersonal, mayor tolerancia a la diversidad, mayor satisfacción con la vida, más énfasis en la participación política y un mayor respeto por la autonomía individual en oposición a la autoridad comunitaria. Flanagan (1987) ha argumentado que este cambio de valor refleja un mecanismo funcional de ajuste de aspiración a nivel social”. (Inglehart, Welzel y Klingemann 2003:9-10)

Ellos distinguen dos tipos de evoluciones que son muy claras desde la mirada de nuestra propia región latinoamericana, ya que desde las denominadas *“sociedades industriales hay un cambio desde los valores tradicionales a los valores secular-rationales, mientras que en las sociedades postindustriales va desde los valores de supervivencia hacia los valores de autoexpresión.”... “Los valores tradicionales y de supervivencia coinciden en su forma de relacionar el individuo con la autoridad, pero los otros no, ya que los valores seculares actúan la racionalización de la autoridad, mientras los valores de autoexpresión fomentan la emancipación de la autoridad y que son centrales en el desarrollo de las democracias”.* (Inglehart 2005:25)

Lo cierto es que cualquier tipo de análisis de medios debe partir con las premisas particulares de entender la cultura política de cada país o región, además de los sistemas de medios en los que están insertos. Por ello, un buen análisis de medios pasa por identificar las fortalezas que estos tienen y las características de su público objetivo (*target*) y el discurso que plantean.

En estos casos una auditoría de comunicación en particular y en referencia a los medios externos, nos daría los lineamientos para entender la lógica en la cual se van moviendo los medios de comunicación de masas que nos interesa seguir y trabajar.

LA BATALLA POR LA AGENDA Y LA CONSTRUCCIÓN DE REALIDADES POR LOS MEDIOS

Maxwell McCombs (2004) señalaba muy bien la injerencia de los medios de comunicación cuando estableció la Teoría de la Agenda Setting, donde los medios de comunicación así como los partidos políticos y los organismos institucionales se encuentran en una lucha por establecer la Agenda Pública.

Lo que él denominó la Batalla por la Agenda, es una realidad que se vive día a día en la búsqueda de influenciar la opinión pública. Con la Agenda Setting se explica el papel fundamental que desempeñan los medios de comunicación en la difusión, selección y ocultamiento de noticias, y la significación que dan los públicos a estos temas. *“Los medios, por el simple hecho de prestar más atención a unos temas y silenciar otros, canalizan la atención del público influyendo en el clima de opinión y la opinión pública”*. (McQuail D. y Windahl S. 1997:130)

Por ello, los expertos en difusión de mensajes ya no buscan el efecto directo, la persuasión, sino más bien, crear un clima favorable. *“La gente piensa más sobre lo que se dice que en lo que se dice.”* (Trenaman y McQuail 1961). Las campañas electorales americanas servirán de base para estos estudios.

“La prensa no tiene mucho éxito en decir a la gente qué tiene que pensar, pero sí lo tiene en decir a sus lectores sobre qué tienen que pensar.” (Cohen 1963:13)

La teoría de la agenda se puede extender a todos los campos de la comunicación, originariamente surge en el campo de la comunicación política. Una variante de la Agenda Setting es la Agenda Building (Bernard Cohen) que investiga por qué las instituciones prestan más atención a unos temas que a otros.

La función de crear agenda por los medios se concreta, por un lado, en el tratamiento que estos hacen sobre un tema y, por otro, en las preferencias manifestadas por la audiencia tras recibir el impacto de los medios. Estos no sólo dan información, mucha información, sino que jerarquizan la importancia de los problemas sobre la base de criterios más o menos inconfesos e interesados.

La investigación sobre la capacidad de establecer la agenda se ha centrado principalmente en tres objetivos. El primero, cómo los temas y tópicos se construyen en base a los contenidos presentados por los medios de comunicación; el segundo son los estudios que se enfocan en el análisis de las unidades temáticas que propagan los *mass media*; y finalmente, está la jerarquización de los temas que visibilizan los periodistas según sus propios intereses.

Respecto a la jerarquización, el español Enric Saperas distingue entre *saliencia*, que es el contenido o comunicación recomendada cuya aparición en

los medios depende del “*gatekeeper*”¹⁷ y los *issue*, que es el conocimiento colectivo acerca de lo que se percibe en los medios, relacionando la agenda de los medios y la agenda pública. (Saperas 1987:65-66).

Lo interesante de este trabajo es que el analista debe despejar en los medios de comunicación cuál es el contenido que se divulga como temas primordiales, en contraposición a lo que piensan las personas dentro de su grupo de referencia o en forma íntima.

En este sentido, hay que entender que aquella supuesta opinión pública emanada desde los medios de comunicación, puede diferir de la verdadera opinión de las personas y dice relación con la visibilidad desde medios de comunicación.

No obstante ello, lo cierto es que los medios van construyendo una opinión en la medida que las personas deben ratificar sus enfoques con el exterior y dicha ratificación se hace mediante los medios de comunicación. Por ende, los medios sí tienen una gran influencia y bien lo dice Saperas, ratificando la ya conocida construcción de la realidad de Berger y Luckmann. (Berger – Luckmann 1986)

“La actividad informativa se considera como una acción orientada hacia la construcción de la realidad social, objetivándose institucionalmente, mediante la práctica cotidiana de la representación de lo acontecido.” (Saperas 1987:149)

Esta representación de los hechos está manifestada de distintas formas sea desde la mirada del *gatekeeper* quien decide qué se muestra o no en los medios de comunicación, como la mirada general de los temas a nivel colectivo por parte de la ciudadanía en general.

Siguiendo a Maxwell McCombs en la Agenda Setting, podemos señalar que es posible ver dos formas de tipologías en las cuales se va manifestando. (McCombs 2005:550)

La primera tipología señalada por McCombs se divide en dos enfoques. El primero se refiere ejes temáticos, que son las cuestiones abstractas que están en el fondo de los hechos y va agrupando un conjunto de acontecimientos, a los que se denomina *issues* o *subjects*. En el segundo enfoque están los acontecimientos, aquellos hechos o asuntos concretos que generan el interés de la prensa y los ciudadanos en general. Además, los acontecimientos se pueden relacionar dentro de otros campos temáticos y se les denomina *events*.

17 “Gatekeeper” es aquella persona que decide qué es lo que se publica en los medios de comunicación o no se publica. Esta decisión pasa por la importancia que cada medio le da a la noticia y actúa diferente según los enfoques editoriales o periodísticos de los medios de comunicación. Puede ser desde el editor de sección, editor general o director del medio, pero siempre es el que decide que va y cómo va publicado o visualizado en el medio de comunicación.

En una segunda tipología, se pueden distinguir aquellos temas genéricos de aquéllos que se concentran en un punto particular del tema genérico. A este último se le denomina *saliency angle* y es desde este enfoque donde se invita a los ciudadanos a mirar los hechos en cuestión, es decir, no se niega el hecho u acontecimiento, pero se los muestra desde el ángulo que el medio jerarquiza como primordial.

Bajo estas claves, lo interesante de la batalla por la agenda es que la Agenda Pública es una disputa que se construye entre varios tipos de agendas presentes en la sociedad. En consecuencia, el captar la opinión final de cada individuo pareciese ser más complejo de lo que se plantea, ya que en ocasiones estas agendas pueden ser contradictorias y en vez de generar consonancias, van generando disonancias cognitivas y, por ende, en muchos casos un distanciamiento social respecto de los temas que se van discutiendo.

Como consecuencia de esta actitud de los ciudadanos y su distanciamiento, la idea planteada por Elisabeth Noelle-Neumann (1995) sobre la "espiral del silencio", se configura como una manifestación de la falta de consonancia entre la Agenda Pública – Agenda de los Medios y las Agendas Personales.

El mismo McCombs resalta que existen diferentes agendas que van construyendo la agenda pública en la lucha de imponer los temas relevantes de la discusión en el espacio público. Esta es la verdadera batalla por la agenda, que intenta imponerse frente a las demás agendas que circulan por el espacio público.

La primera agenda y la más importante es la que denominó **individual intrapersonal** (*individual issue saliency*) y está referida a los conocimientos y preocupaciones de cada individuo; la segunda agenda es la que se construye desde los grupos de referencia y se le denomina **agenda interpersonal manifiesta** (*perceived issue saliency*), siendo todos aquellos temas que se manifiestan en sus relaciones sociales; como tercera agenda nos encontramos con la ya mencionada **agenda de los medios periodísticos** (*media agenda*), que son el repertorio temático mostrado por los medios de comunicación desde sus intereses y enfoques; y como cuarta tipología de agenda nos encontramos con la denominada **agenda institucional** (*policy agenda*), que son aquellos temas prioritarios de las instituciones en su toma de decisiones, muchos también la denominan *agenda building*.

Finalmente, hemos de distinguir que la mezcla de todas estas agendas nos entrega una agenda concreta que está en la mira de la opinión pública y es la denominada **agenda pública** (*public agenda*), que son todos aquellos tópicos que se estiman como parte de la colectividad y que son del interés común de las personas; algunos autores señalan que es posible también definirla como una *community agenda*, ya que termina siendo la agenda de la comunidad.

En este sentido, la omnipresencia de los medios de comunicación es fundamental para lograr imponer sus temas, que básicamente pueden

coincidir con estrategias comerciales o políticas debido al funcionamiento del sistema de medios en cada país.

Claramente, el control por generar climas de opinión sobre ciertos temas es fundamental en la lucha por la agenda, por ende, la canalización de los temas y las jerarquizaciones son las mejores formas en las cuales se pueden construir dichos Estados.

Para lograr copar estos espacios e imponer sus temas en la agenda pública, los medios de comunicación funcionan de diferentes formas, partiendo por la canalización de la información que ellos deseen establecer y donde el gobierno muchas veces se ve poco proactivo y mucho más a la defensiva, al no llevar la agenda de temas que le interesa. A esta acción se le denomina jerarquización o *priming*.

Una forma de canalizar la agenda y siguiendo a Saperas, nos la muestra Monzón y otros, quienes señalan que el *priming* funcionaría de cinco formas:

- *Filtro básico de conocimiento/secreto: el tema sólo aparece si está en los medios.*
- *Establecimiento de jerarquías de prioridades: la influencia de la audiencia consiste en determinar el grado de importancia de cada tema.*
- *Realce de un ángulo o aspecto particular de un tema genérico: la influencia busca el encuadre del tema.*
- *Consolidación de rutinas de falsas imágenes: las imágenes construidas por los medios en forma de valoraciones.*
- *Función de articulación de pre-opiniones latentes e informes. La gente saca las palabras y argumentos para defender su opción desde los mismos medios, generando círculos viciosos de información. (Monzón y otros 1990:304-305)*

Asimismo, la segunda forma de clasificar los temas es según el tiempo que se les da para mostrarlos reiterativamente, a fin de que la gente pueda sentirlos como propios y permanentes. De ahí que los temas se deben estudiar y analizar con detalle desde el espacio temporal en el cual se encuentran dentro de la agenda pública y cómo, mediante esa omnipresencia en el tiempo, van generando los efectos indirectos y temporales sobre la opinión pública.

McCombs estableció esta distinción como primordial para la generación de influencia sobre la opinión pública; a este proceso se le llama encuadre o *framing* y, siguiendo nuevamente a Monzón y otros, podemos ubicarlo en cinco niveles. (Monzón y otros 1990:306)

Marco temporal (time frame) necesario desde que aparece un tema en los medios hasta que empieza a perder presencia en la atención pública.

El paréntesis o intervalo (time lag) o tiempo necesario para que un tema pase de la agenda de los medios a la agenda pública.

Duración y medida de un tema en la agenda de los medios (media agenda measure). Varía de un medio a otro, pero hay una consideración global.

Duración y medida de la agenda pública y agendas institucionales (policy agenda and public agenda measure).

Período óptimo para la convergencia de dos o más agendas (optimal effect span). Período que produce mayor intensidad y exposición de las agendas.

Esta forma de poder trabajar los temas dentro de un espacio temporal, les entrega las herramientas a los medios de comunicación para sobrellevar las reticencias de las personas sobre la información y sobre los temas en cuestión, construyendo la omnipresencia de los medios para superar cualquier disonancia.

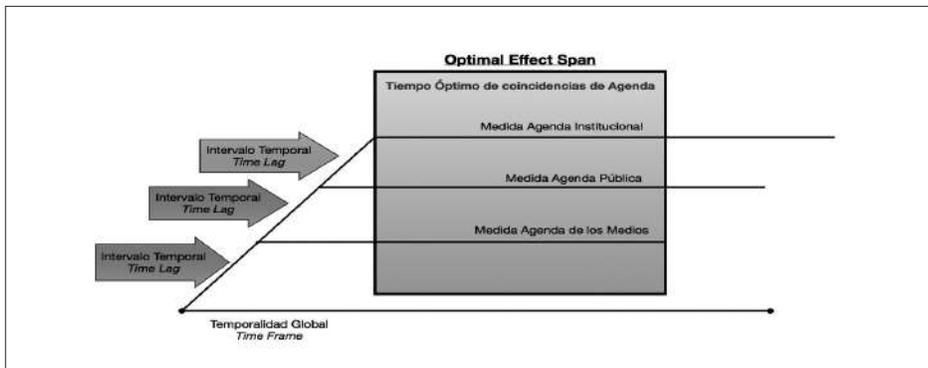


Figura 16: Modelo de Monzón y otros, (1990).

El trabajo desarrollado por McCombs es de peculiar interés, ya que es una herramienta muy utilizada para desentrañar las características sobre las cuales se va produciendo la instalación de los determinados temas en la opinión pública.

Asimismo, en este proceso podemos coincidir con la denominada "ventana de overton" que nos plantea una mirada crítica de la influencia del discurso que puede pasar desde lo imposible a lo político, pasando por lo radical, aceptable, sensato o popular. Se deja de lado la racionalidad de los hechos y se remarca la emocionalidad de lo singular. Un proceso detallado en la ventana de posibilidades existentes en medio de los procesos culturales y los efectos de los medios de comunicación, no inmediatos, pero profundos. (Rogers and Niederer 2020:44)

Desde esta perspectiva, el creador de la tesis, James Overton del Centro Mackinac de EE.UU., señalaba la importancia del trabajo de los grupos de presión en mover la ventana de las posibilidades, construyendo ideas aceptadas como discutibles para los ciudadanos, en detrimento de lo establecido impensable. (Mackinac Center <https://www.mackinac.org/overtonwindow>)

Bajo esta premisa, es muy interesante conocer el trabajo de McCombs dentro de las herramientas de investigación que se utilizan para trabajar sobre los medios de comunicación y las tendencias de la opinión pública.

Para ello es fundamental realizar los estudios temáticos de medios con las herramientas que hemos mencionado en los puntos anteriores, además de trabajar las encuestas de opinión y los barómetros que nos entregan las denominadas agendas personales, que son fundamentales en el análisis de las prioridades de las personas.

Por otra parte, no nos deja de sorprender cómo algunos actores que luchan por la agenda, logran imponer su discurso o relato en la agenda pública, y que con el tiempo pueden ir generando realidades. Algo que Berger y Luckmann señalaban como "la construcción social de la realidad": en el fondo, van imponiendo ciertas normas y valores comunes desde una visión o paradigma que puede ser verosímil o directamente falsa. (Berger y Luckmann 1986)

En este sentido, la información debiera ser lo más fidedigna posible, ya que las personas constantemente van comparando su propia realidad con las señales que los medios y las instituciones les entregan, generando percepciones disociadas y que al final sólo van apartando y desgastando la credibilidad frente a las instituciones.

Bajo esa misma perspectiva, al establecer las temáticas y la lucha por la agenda, esta debe tener en consideración que las acciones de gobierno como sujeto político también van asociadas al Estado como institución y no pueden ser confusas, ya que los liderazgos políticos de los comunicadores y su credibilidad están directamente en la palestra como parte de la fe pública. Y con ello, en la confianza democrática.

Blumer y Gurevitch (1995) en *The Crisis of Public Communication* nos hablan de algunas consecuencias estructurales de la crisis de comunicación cívica, como es la relación entre gobernantes y gobernados.

Los autores realizan una crítica sobre los Medios de Comunicación de Masas que se han ido importando dentro de la arena política, ello sin consideración cívica en su actuar, sino con meros lineamientos comerciales de competencia. Además, no existe una responsabilidad en relación con las acciones de los medios frente a la arena política y en la atracción de votantes –es decir, atraen electorado–, pero no son responsables de sus acciones. Como tercer punto, los autores señalan que los medios han tendido a la personalización de la actividad política, segmentando la producción y deshumanización de los mensajes políticos, que además están controlados por los asesores de los medios y managers de campaña.

Así se produciría una compleja telaraña de relaciones entre los políticos, sus adversarios y los medios, generando miradas de desconfianza para los electores en general. He aquí donde nace el cinismo político, lo que, como dirían los autores, terminaría resquebrajando nuestras democracias.



BIBLIOGRAFÍA

- Anguera, María Teresa (1986). *"La investigación cualitativa"*. Barcelona 10, pp. 23-50.
- Baena, Guillermina (2004). "La prospectiva política como herramienta metodológica". Recuperado de <http://tesiuami.uam.mx/revistasuam/iztapalapa/include/getdoc.php?id=1506&article=1544&mode=pdf>
- Berger, Peter y Luckmann, Thomas (1986). *"La construcción social de la realidad"*, Buenos Aires, Amorrortu.
- Blumler, Jay y Gurevitch, Michael (1995). *"The Crisis of Public Communication"*, London, Routledge.
- Blumler, Jay y Kavanagh, Dennis (1999). *"The Third Age of Political Communication: Influences and Features"*, en Political Communication N° 16, Taylor & Francis, 1999 pp. 209-230.
- Bounegru, Lilian, (2015). "Redistributing journalism: Journalism as a data public and the politics of quantification in the newsroom". Recuperado de <http://lilianabounegru.org/2015/06/24/talk-on-journalism-as-a-data-public-and-the-politics-of-quantification-in-the-newsroom/>
- Central Intelligence Agency (1993). *"A Consumer's Guide to Intelligence"*. Washington, DC: Central Intelligence Agency.
- Cohen Bernard. (1963). *"The press and foreign policy"*. Princeton, NJ, Princeton University Press.
- Dader, José Luis (1998). *"European Political Communication in Comparison: Some Perspectives About Spain"*, Workshop on Media and Politics in Europe. Center for German and European Studies. University of California, Berkeley, 16-18 de Abril 1998.
- Dader, José Luis (1998). *"Tratado de comunicación política"*. Parte I. Madrid. Autoedición, ISBN: 84-923522-0-5. Biblioteca de la UCM.
- Dahl, Robert (1992). *"La democracia y sus críticos"*, Barcelona, Paidós.
- Díaz, Antonio (2012). *"Modelos de Control Parlamentario de los Servicios de Inteligencia"*, Estudio/Working Paper 139/2012. Universidad Autónoma de Madrid. Recuperado de https://www.uam.es/Derecho/documento/1242662856936/WP_Antonio_D_az.pdf?blobheader=application/pdf ; versión en inglés: *"Controlling the uncontrollable? Models of parliamentary oversight mechanisms of the intelligence services"* <https://pdfs.semanticscholar.org/fe59/b37a7c9161c14b3f288a3f8d2ae34dee0e62.pdf>

- Díez Arnaiz, Diego (2014). "Medición de Métricas en Redes Sociales como Community Manager". Recuperado de <http://www.diego10arnaiz.com/las-metricas-para-community-manager-en-social-media/>
- Duczynski, Guy A. (2000). "A Practitioner's Experience of Using Field Anomaly Relaxation (FAR) to Craft Futures" Faculty of Business and Public Management, Edith Cowan University.
- Fontena Faúndez, Hugo (1994). "Técnicas Prospectivas" Academia de Guerra Naval de Chile, febrero. Año CX, Volumen 111, Número 818 (enero - febrero). Recuperado de <https://revistamarina.cl/revistas/1994/1/hfontenaf.pdf>
- Foucault, Michel (1996) (e.o. 1972). "El Orden del discurso". Las ediciones de la Piqueta, Colección Genealogía del Poder, Madrid.
- Fuenzalida, Valerio (2004). "La Política resignificada desde la Televisión" en Revista Diálogo Político 01/2004, edición temática bajo el título "¿Mediatización de la política?". Buenos Aires. Marzo. Recuperado de [http://interaccion.cedal.org.co/documentacion.htm?x=44556&cmd\[126\]=c-1-](http://interaccion.cedal.org.co/documentacion.htm?x=44556&cmd[126]=c-1-)
- Gallardo Puelma, Aquiles (2010). "Manual de Métodos de Prospectiva: Uso Práctico para Analistas". Centro de Estudios e Investigaciones Militares, Santiago de Chile, Julio del 2010.
- Georghiou, Luke; Popper, Rafael y AA.VV. (2010). "Manual de Prospectiva Tecnológica. Conceptos y Práctica" Flasco México.
- Godet, Paul (2007). "Prospectiva Estratégica: problemas y métodos" Laboratoire d'Investigation Prospective et Stratégique Cuadernos de Lipsor CNAM - 2, Paris.
- Gordon, Theodore (1994). "The Delphi Method", en Future Research Methodology, AC/UNU Millennium Project.
- Hall, Stuart (2010). "Sin garantías. Trayectorias y problemáticas en estudios culturales". Envión Editores Bogotá Colombia. Recuperado de <http://es.scribd.com/doc/37578749/Sin-Garantias-Stuart-Hall>
- Hall, Stuart y Paul du Gay (2003). "Cuestiones de Identidad Cultural", Amorrortu. Buenos Aires Argentina. Recuperado de http://www.4shared.com/document/D9SZyqBa/cuestiones_de_identidad_cultur.htm
- Holtz-Bacha, Christina (2003). "Comunicación política: entre la privatización y la espectacularización". Diálogo Político. N° 1, Buenos Aires. Argentina, pp. 147-154. Recuperado de http://www.kas.de/wf/doc/kas_5223-1522-4-30.pdf?080507145114
- Høyer, Svernik y Lauk, Epp (2003). "The Paradoxes of the Journalistic Profession", NORDICOM Review. N°2, Goteborg - Suecia, pp. 3-14. Recuperado de http://www.nordicom.gu.se/common/publ_pdf/32_003-018.pdf

- Inglehart, Ronald (2005). "*Modernización y cambio cultural: la persistencia de los valores tradicionales*" Quaderns de la Mediterrània = Cuadernos del Mediterráneo, N.º. 5, pp. 21-32.
- Inglehart, Ronald; Welzel, Christian y Klingemann, Hans-Dieter (2003). "*Human Development as a Theory of Social Change: A Cross-Cultural Perspective*", Discussion Papers, Research Unit: Institutions and Social Change FS III 01-201, WZB Berlin Social Science Center. Publicado el 2002 como "*The Theory of Human Development: A Cross-Cultural Analysis*". Universidad de California, Irvine. Center for the Study of Democracy, Working Papers 2002-02-01.
- Inglehart, Ronald (1988). "*Cultura Política y democracia estable*" Revista Española de Investigaciones Sociológicas N.º 44 pp. 45-68 Madrid - España. Recuperado de http://dialnet.unirioja.es/servlet/fichero_articulo?codigo=249185&orden=80536
- Johnston, Rob (2005). "*Analytic Culture in the US Intelligence Community. An Ethnographic Study*". Center for the study of intelligence, CIA, Washington DC.
- Kaufmann, Margarita (1994). "*Políticos, comunicadores y democracia*", en Comunicación política, Fundación Konrad Adenauer, Lima.
- Krippendorff, Klaus (2011). "*Content Analysis and Introduction to its Methodology*", University Pennsylvania, Sage Publication
- Lijphart, Arendt (1997). "*Democracy in Plural Societies*". New Haven. Yale University Press.
- Lippman, Walter (2003) (e.o.1922). "*La Opinión Pública*", Cuadernos de Langre, S.L. Colección: Inactuales. ISBN: 9788493238131. Recuperado de <http://xroads.virginia.edu/~hyper2/CDFinal/Lippman/cover.html>
- Mancini, Pablo - Hallin Daniel. (2007). "*Colección Telefónica: Tendencias'07 Medios de Comunicación el Escenario Iberoamericano Anuario de Medios*" Madrid España 2007. Recuperado de http://www.infoamerica.org/primera/anuario_medios.pdf
- Mancini, Paolo y Hallin, Daniel (2004) "*Sistemas mediáticos comparados. Tres modelos de relación entre los medios de comunicación y la política*" Barcelona, Editorial Hacer
- Marletti, Carlo (1998). "*Democracia de opinión en el marco europeo*". Conferencia en la Facultad de Ciencias de la Información de la Universidad Complutense. Madrid. 4-III-98.
- Mccombs, Maxwell (2004). "*Estableciendo la Agenda. El Impacto de los Medios en la opinión pública y en el conocimiento*", Paidós, Barcelona, España.
- Mccombs, Maxwell (2005). "*A Look at Agenda-setting: past, present and future*", en Journalism Studies, Volume 6, Number 4, 2005, pp. 543-557.

- Mccombs, M. & Shaw, Donald (1972). "The Agenda Setting Function of Mass Media". Public Opinion Quarterly, Vol. 36 Issue 2 (Summer 1972), pp. 172-187.
- Mcquail, D. y Windahl, S. (1997) (e.o. 1982), "Modelos para el estudio de la comunicación colectiva", Pamplona, EUNSA.
- Monzón, Cándido; Muñoz Alonso, Alejandro; Rospir, Juan Ignacio; Dader, José Luis (1990). "Opinión Pública y Comunicación Política". Eudema, Universidad Complutense, Madrid.
- Muñoz Alonso, Alejandro y Rospir, Juan Ignacio (eds.) (1985). "Comunicación Política". Madrid. Universitas.
- Noelle-Neumann, Elisabeth (1995). "La espiral del silencio. Opinión pública: nuestra piel social", Paidós. Barcelona.
- Poderopedia, "Manual de Periodismo de Datos Iberoamericano". Recuperado de <http://manual.periodismodedatos.org/libro.php>
- Quinn, James B. (1980). "Strategies for change: Logical Incrementalism", en Henry Mintzberg (et al.) (1997) "El proceso estratégico Conceptos, contextos y casos", Pearson Education, 1ª. ed. México, en pp. 7-14.
- Reuelta Domínguez, Francisco & Sánchez-Gómez, Mª Cruz (2003). "Programas de análisis cualitativo para la investigación en espacios virtuales de formación". Teoría de la Educación: Educación y Cultura en la Sociedad de la Información, ISSN 1138-9737, Nº. 4, 2003. 4. "Education in the knowledge society" (EKS), Universidad de Salamanca Editores. Recuperado de http://campus.usal.es/~teoriaeducacion/rev_numero_04/n4_art_revuelta_sanchez.htm
- Rey Morato, Javier (1995). "Mediología y comunicación. La República de los Sentimientos una nueva epistemología." en CIC Cuadernos de Información y Comunicación. Nº 1. Recuperado de <http://revistas.ucm.es/portal/abrir.php?url=http://revistas.ucm.es/inf/11357991/articulos/CIY-C9595110157A.PDF>
- Riorda, Mario y Elizalde Luciano (2013). "Comunicación Gubernamental 360", Ed. La Crujía, Buenos Aires.
- Rogers, Richard, and Sabine Niederer (eds) (2020). "The Politics of Social Media Manipulation". Amsterdam, Amsterdam University Press. Doi: 10.5117/9789463724838_ch01
- Rospir, Juan Ignacio, MONZON, Cándido y DADER, José Luis (1999). "Democracia Mediática y Campañas electorales", Editorial Ariel, Barcelona.
- Saperas, Enric (1987). "Efectos cognitivos de la comunicación de masas". Editorial Ariel, Barcelona.
- Sartori, Giovanni (1998). "Homo Videns. Sociedad Teledirigida", edición en español, Taurus. Madrid España.

- Segel, Edward y Heer, Jeffrey (2010). "*Narrative Visualization: Telling Stories with Data*", Manuscript received 31 March 2010; accepted 1 August 2010; posted online 24 October 2010; mailed on 16 October 2010.
- Shulsky, Abram N. and Gary J. Schmitt (2002). "*Silent Warfare: Understanding the World of Intelligence*", 3rd. ed. Washington, DC: Brassey's.
- Swanson, David (1995). "*El campo de la comunicación política. La democracia centrada en los medios*", en MUÑOZ ALONSO - ROSPIR, (eds.) "Comunicación Política". Madrid. Universitas.
- Swanson, David. y Mancini, Paolo (eds.) (1996). "*Politics, Media, and Modern Democracy. An International Study of Innovations in Electoral Campaigning and Their Consequences*". Westport, Conn. Ed. Praeger.
- Thompson, John (2000). "*La transformación de la visibilidad*". Revista Comunicación y Sociedad N° 38 julio-diciembre. Universidad de Guadalajara. México.
- Thompson, John (2000). "*Political Scandal: Power and Visibility in the Media Age*", Polity Press, Cambridge. En español "El Escándalo Político", Paidós, Barcelona, 2001.
- Trenaman, J. y Mcquail, D. (1961). "*Television and the Political Image*". Methuen & Co., London.
- Verón, Eliseo (1997). "*La palabra adversativa. Observaciones sobre la enunciación política*", en "El discurso político. Lenguajes y acontecimientos", Buenos Aires, Editorial Hachette.
- Villafañe, Justo (2008). "*Imagen Positiva: Gestión Estratégica de las Empresas*". Editorial Pirámide, Madrid – España.

PÁGINAS WEB DE APOYO

- Villa, Javier. "El auge de los valores posmaterialistas según Ronald Inglehart": <http://www.javiervelilla.es/wordpress/2007/11/11/el-auge-de-los-valores-posmaterialistas-segun-ronald-inglehart/>
- Métodos y Herramientas de investigación prospectiva: <http://filosofocallejero.blogspot.com/2008/01/metodos-y-herramientas-de-investigacion.html>
- Métodos de prospectiva estratégica: Software de Métodos Prospectivo en <http://es.lapropective.fr/Metodos-de-prospectiva.html>
- Rodríguez Armesto, Bruno "10 métricas para medir tu impacto en twitter sin herramientas" en <http://www.40defiebre.com/metricas-medir-impacto-twitter/>
- Journalism in the age of Data <http://datajournalism.stanford.edu/>
- Twitter Analytics: Las métricas que debes conocer. en <http://www.agorapulse.com/es/blog/twitter-analytics-las-metricas-que-debes-conocer>

Susan Etlinger, "Industry Analyst Social Data Intelligence Presented at Strata: Data-Driven Business Day" http://cdn.oreillystatic.com/en/assets/1/event/105/Social%20Data%20Intelligence_%20Integrating%20Social%20and%20Enterprise%20Data%20for%20Competitive%20Advantage%20Presentation.pdf

EL ESTADO Y LA INTELIGENCIA

El concepto "inteligencia" usado en el ámbito de seguridad es equívoco debido a la resignificación que cada sociedad con sus experiencias históricas le entrega. En Chile, generalmente, la masa ciudadana la identifica y asocia con organismos que se dedican al espionaje y la represión, lo que demuestra un gran desconocimiento de las materias que los involucran o la asocian, normalmente, al espionaje y/o intromisión en la vida privada de las personas.

Esta situación no es única en el conocimiento histórico nacional, ya que en el mundo político también existe una clara desconfianza respecto del tema. Hay una suerte de cultura anti-organismos de inteligencia, debido a su tradición antidemocrática y sobre todo como una herramienta de represión política en el pasado.

Es indudable que la experiencia histórica asociada a la dictadura militar (que tan hondo ha calado en nuestro país) dejó esta comprensible percepción colectiva que, por lo demás, fue real.

Sin embargo, creo que ha llegado la hora de distinguir entre las experiencias aberrantes y distorsionadas del verdadero concepto y el sentido de la "inteligencia" al servicio de un Estado democrático.

Por ello, es conveniente referirnos de la manera más simple posible y cercana a un concepto general de "inteligencia" que nos permita comprender de qué estamos hablando al referirnos a la "inteligencia" y la cultura anti-organismos de inteligencia del Estado.

DEFINICIONES IDEOLÓGICAS CONCEPTUALES

Lo primero es entender que todo Estado debe velar por la seguridad de su territorio, de sus habitantes y por la estabilidad del sistema y sus instituciones. Es bajo esa premisa que se debe tomar múltiples decisiones en un mundo cada vez más complejo y difícil. En consecuencia, "seguridad" y "toma de decisiones" son dos ejes temáticos claves a la hora de hablar de "inteligencia".

Para garantizar la seguridad y tomar las mejores y más adecuadas decisiones, el Estado debe estar informado, o sea, debe saber lo que está pasando a su alrededor. En otras palabras, debe tener conocimiento (en lo posible) de todo o de casi todo lo realmente relevante para la seguridad del país y para tomar decisiones adecuadas en todos los ámbitos. Decimos "casi todo" porque no siempre se logra lo óptimo, entonces "todo dentro de lo posible" es la consigna, pero a la vez todo lo que sea necesario conocer.

Ahora bien, la información es el punto de partida para la elaboración de inteligencia. Así la información equivaldría a la "noticia de un hecho" en

su sentido más amplio, pues implicaría, por ejemplo, "hechos", "datos", "nombres", "estadísticas", "números", "documentos", "mapas", "fotografías", "observaciones", "rumores", etc.

Sin embargo, esta información hay que buscarla con un cierto criterio de selección que sea útil para los fines de inteligencia que se persiguen, por lo que no basta su sola recopilación, sino que es necesario conocer su significación y su relación con otros hechos, tratando de determinar las consecuencias que se producirán.

Se trata entonces de desentrañar el significado de un hecho, su relación con otros hechos o con situaciones complejas y las consecuencias que previsiblemente se producirán. Por tanto, se trata de obtener un conocimiento que sea útil, a tiempo y necesario. Es por ello que no basta la simple información, ésta debe ser contrastada, valorada e integrada para poder hablar de inteligencia.

Tal como señalamos en los capítulos III y IV, la inteligencia es el conocimiento y comprensión de un preámbulo o situación, ya sea política, económica, militar, internacional, delictual, etc., que se analiza, se procesa, se le busca un propósito y finalmente, se expone para la toma de decisiones.

En este trabajo, el Ciclo de Inteligencia es fundamental para el desarrollo de la inteligencia como producto y, como vimos, el trabajo del analista con su experiencia y *background* es esencial para la resignificación de la información y lo oportuna que es la información en el tiempo que se produce.

De esa manera, el gobernante "tendrá todas las cartas sobre la mesa", es decir, conocerá lo que está pasando o lo que podría pasar, producto de una información procesada y que, por lo tanto, le entregará un conocimiento útil de la situación. Debería conocer a qué se está enfrentado diariamente en materia de seguridad y a la hora de tomar las grandes decisiones que afectarán el desarrollo y la vida del país.

EL FUNCIONAMIENTO DE LOS SISTEMAS DE INTELIGENCIA

La mayoría de los países, por no decir todos, cuentan con organismos técnicos especializados que buscan la información, la procesan y la transforman en inteligencia. Estos son los denominados Servicios Centrales y Agencias de Inteligencia; sin embargo, hasta hace muy poco tiempo, estos organismos existían de hecho, sin legislación alguna que los regulara y donde Chile no ha sido la excepción.

El Informe Scheinin de la ONU, que ya mencionáramos antes, reconoce claramente los aportes de los servicios de inteligencia, pero enmarcados en la defensa de los derechos humanos y, especialmente, en la lógica de una seguridad nacional que cubra lo que hemos denominado la seguridad humana.

“Los servicios de inteligencia desempeñan un papel fundamental en la protección de los Estados y sus poblaciones contra las amenazas a la seguridad nacional, incluido el terrorismo. Gracias a estos servicios, los Estados pueden cumplir su obligación de salvaguardar los derechos humanos de todos los individuos bajo su jurisdicción. De ahí que un funcionamiento eficaz y la protección de los derechos humanos puedan ser objetivos mutuamente complementarios de los servicios de inteligencia”. (Informe de Martin Scheinin, UN Human Rights Council 2010:4)

Con la aseveración de la ONU, se entiende que los servicios de inteligencia son un brazo necesario, especialmente contra las amenazas terroristas y la generación del crimen organizado transnacional, incluso la seguridad del Estado estaría siendo primordial ante el acoso de los grupos antisistémicos que van utilizando la violencia como medio de negación de los sistemas democráticos.

En ese sentido, se debe entender que los servicios de inteligencia trabajan bajo la legitimidad y la legalidad democrática, razón por la cual queda exento todo órgano que esté ligado a sistemas totalitarios o autoritarios, ante el nulo control sobre ellos.

Ahora bien, ya en materia de la forma de los servicios de inteligencia, podemos señalar que han existido dos formas de funcionamiento de los sistemas:

a) Los que, pese a su existencia en el hecho, crean la ficción de “no existir”. En este sistema, el servicio actúa, todos conocen su existencia, pero no tiene una correlación en las normas jurídicas y sólo se basan en la reglamentación informal. Por tanto, el servicio se cuida de que sus actuaciones y procedimientos no vayan contra las normas legales.

b) Los que establecen una legislación específica que reconoce la especialidad y el carácter excepcional de estos servicios basados en las necesidades de la sociedad y del Estado.

En las últimas décadas, la mayoría de los países democráticos han optado por hacer explícitas su legislación sobre esta materia. Aunque debemos reconocer que el proceso no ha sido fácil.

Lo que está en juego aquí, es la necesaria “flexibilidad” que debe tener el Servicio para el logro de sus objetivos y de las misiones que se le encomiendan y el debido resguardo de los derechos de los ciudadanos y de los principios legales que rigen toda sociedad democrática. De ahí que cualquier legislación que se dicte, debe compatibilizar adecuadamente el dilema existente entre la seguridad con la libertad y los derechos ciudadanos.

Entonces, he aquí una pregunta fundamental sobre la noción de seguridad del Estado, ya que si lo miramos como un valor, ¿este valor es en sí absoluto?, y ¿está por sobre cualquier otro objetivo o valor en la sociedad?

Literalmente, esta es una discusión algo más elevada y puntual de lo que querríamos entrar; sin embargo, no deja de tocarse tangencialmente en la lógica de la falsa contradicción entre seguridad y libertad, más aún que sobre la errónea dicotomía entre seguridad y DD.HH.

Muy bien lo dice Morton Halperin, pues *“un fallo en los servicios de inteligencia puede tener catastróficas consecuencias para la seguridad de un país pero, al mismo tiempo, la incapacidad de poner el adecuado control en las operaciones de los servicios de inteligencia puede conducir a graves violaciones de los derechos y libertades de los ciudadanos, pudiendo amenazar los mismos valores que la comunidad de inteligencia, como parte del sistema de seguridad de un país, está diseñada para proteger”*. (1985:100 en Díaz 2012:13)¹⁸

Díaz agrega que muchas veces el control de los servicios de inteligencia se va concentrando en sólo algunos dentro de la comunidad de inteligencia, pero el desconocimiento del trabajo de estos servicios hace que las instituciones que deben ejercer dicho control dejen de observar a los otros servicios como es el caso de las agencias militares y policiales en su trabajo. Más aún se puede reconocer que muchas veces se mira con puntillismo los trabajos que le preocupan a la opinión pública, desentendiéndose del trabajo diario y las funciones específicas que deben desarrollar, ya que pueden realizarlo dentro del secretismo de su tarea, pasando muchas veces por encima de los derechos y libertades de la ciudadanía.

LA BÚSQUEDA DE INFORMACIÓN

¿Cómo y dónde buscar la información? He aquí el gran tema.

Si la información está a la vista y, por tanto, es abierta y explícita, no hay que efectuar ningún esfuerzo de búsqueda, ni tampoco ninguna operación de procesamiento sofisticada cuando se comete un delito flagrante; pero este ejemplo es sólo para ilustrar que el problema reside precisamente donde los hechos no son tan obvios.

Así, mientras el delito flagrante está a la vista y los servicios policiales deben actuar sin mayores evaluaciones, los problemas y la vida en sociedad no siempre son tan simples y, por ello, para tener un cuadro más completo, veraz y reducir al mínimo los posibles errores, se requiere un organismo técnico especializado que procese la información y la transforme en un conocimiento útil para la autoridad llamada a tomar las decisiones correspondientes.

18 Díaz cita a Halperin en sus dos versiones de texto tanto en inglés como en español del año 2012. Sin embargo, no coloca en la bibliografía cuál es el libro o paper original. En 1985 Morton Halperin publicó el artículo denominado *“We Need New Intelligence Charters,”* en The Center [for National Security Studies] Magazine, May/June 1985, pero la revista dejó de imprimirse en 1987. El mismo 1985, también publicó *“Secrecy and National Security,”* Bulletin of the Atomic Scientists, August 1985; sin embargo, en este paper sólo menciona el control del secretismo como razón de seguridad nacional y la defensa de la primera enmienda de la constitución y su defensa a nivel judicial, para la publicación en los medios.

Pero antes de procesar la información hay que tenerla y para ello hay que buscarla. El esfuerzo en la búsqueda de la información es uno de los núcleos centrales de cualquier agencia de inteligencia.

La terminología en uso conocida, distingue entre fuentes abiertas y fuentes cerradas de información.

Se entiende por fuentes abiertas a todo medio disponible para ser usado sin restricción, como los diarios, revistas, radio, televisión, libros, estudios, conferencias, etc., mientras que las fuentes cerradas provienen de la información protegida por los Estados u otros organismos o entidades que la esconden al escrutinio público.

Al contrario de lo que pudiese creerse, la mayor cantidad de información se obtiene de fuentes abiertas; los expertos hablan de que más del 90% de ella se obtiene precisamente de estas últimas.

Digamos que esta distinción cobra real importancia cuando nos referimos a la inteligencia que se realiza al interior del país, ya sea por razones de seguridad interna o de orden público, puesto que acceder a una fuente cerrada implica el uso de técnicas intrusivas, lo cual debe considerar los derechos de las personas establecidos en la Constitución y en las leyes y de ahí que se exija para su empleo la autorización del Poder Judicial, especialmente en un país democrático.

Una vez obtenida la información, ella es sometida a una evaluación y procesada por los analistas que constituyen el personal especializado y profesional de distintas áreas del organismo respectivo para obtener las correspondientes conclusiones.

Tal como bien plantea Cárcamo (2017) "*Debemos partir de la premisa que la producción de inteligencia resulta primordial para toda la estabilidad institucional y régimen democrático*". (Cárcamo 2017:71)

Digamos previamente que un organismo de inteligencia está obligado a entregar toda la información que obtiene; y que, además, se encuentra limitado a proporcionar tal información, pues no puede adoptar decisiones ni iniciativas frente a la situación que describe. De esta forma, es la autoridad correspondiente la llamada a decidir.

Ahora bien, nadie está en condiciones de adoptar una decisión acertada sin contar previamente con los datos necesarios para la cuestión a resolver. Si esto es así para una persona común y corriente, cuánto mayor será para el ciudadano colocado en una situación de decidir cuestiones complejas cuyas consecuencias van a afectar a todo un grupo social, como son las autoridades de un país.

En el ámbito del Estado, la finalidad de contar con valoraciones de inteligencia es la de reducir al mínimo los riesgos inherentes a toda decisión. Para ello se

debe contar con un conocimiento profundo de la situación, su evolución futura y todas sus posibles variables.

El ciclo de inteligencia tiene la virtud y la metodología de producir un conocimiento útil para la toma de decisiones, ya que la información en sí misma no es inteligencia, la información sólo es útil si un análisis le proporciona una orientación. (Cárcamo 2017:72)

La inteligencia es en sí un proceso de producción que construye conocimiento útil para organización del Estado. El Estado es de por sí complejo, por lo cual la planificación y la toma de decisiones requiere diversos niveles según se trate de conseguir objetivos generales hasta la ejecución de medidas concretas.

En materia de seguridad y defensa se distinguen tres niveles de planificación y decisión:

- Nivel superior: en éste se definen los objetivos generales de la comunidad. Aquí opera lo que se denomina inteligencia nacional o global, lo que corresponde al ámbito de la decisión pública.
- Nivel de planificación: en éste se fijan los caminos a seguir para obtener los objetivos antes especificados con la mayor efectividad. En este nivel estamos dentro de un ámbito técnico, en el que opera lo que se denomina inteligencia estratégica.
- Nivel operativo: en éste estamos en el ámbito de la ejecución y requiere lo que se denomina inteligencia operativa.

Para clarificar lo anterior, digamos que cada nivel de decisión requiere un tipo de inteligencia distinta, ya sea nacional, estratégica o táctica (u operativa), pero todas deben ser integradas coherentemente.

En otro orden de materia, digamos que podemos distinguir lo que se denomina funciones de inteligencia.

En términos generales, se distingue la inteligencia externa de la inteligencia interna. La primera tiene que ver con la seguridad exterior o inteligencia para la defensa y es la que nos permite hablar de inteligencia militar. Por su parte, la inteligencia interna es inteligencia para el orden público y la seguridad interior de los Estados, entre las que se destaca la acción policial.

Es importante destacar que esta descripción se ha dado en términos muy gruesos, por tanto, en el contexto de complejidad del mundo de hoy, las posibles amenazas para el Estado y la sociedad no se limitan solamente al ámbito militar, en el caso de la seguridad exterior o al ámbito policial, en el caso de la seguridad interna y orden público.

En consecuencia, hoy día los riesgos se amplificaron en al ámbito de la Política Exterior, de las relaciones económicas internacionales, a aspectos científicos y tecnológicos. Así, por ejemplo, en el campo delictual hoy día han surgido

otros fenómenos, como el terrorismo, el narcotráfico, los fraudes financieros internacionales, etc. Por consiguiente, los temas clásicos de la inteligencia para la defensa o para la seguridad interior han sido largamente complementados, si no superados, por todo tipo de amenazas de graves riesgos para los Estados y sus comunidades humanas.

De ahí la necesidad de contar con organismos técnicos especializados que proporcionen a los gobernantes y autoridades toda la información procesada sobre estas múltiples amenazas, para reducir al mínimo los riesgos y los errores en la toma de decisiones o para tomar oportunamente las decisiones que puedan hacer fracasar con anticipación la ocurrencia de amenazas y/o escenarios desfavorables para los intereses del país.

LA CONTRAINTELIGENCIA Y EL CONTROL DE LOS SERVICIOS

Otros dos temas que aparecen normalmente en el debate público y que conviene clasificar, son los términos "contrainteligencia" y control de los servicios de inteligencia.

Así como existen las actividades de la inteligencia en materia de seguridad exterior o de defensa que Chile efectúa sobre otros Estados, es natural y lógico que éstos también hagan inteligencia sobre nuestro país.

Dicho en términos gruesos e informativos, la función de contrainteligencia tiene por objeto la prevención y la detección de las actividades de inteligencia contrarias, es decir, de otros Estados, grupos extranjeros, agentes, etc., y a la neutralización de aquéllas.

En cuanto al control de los organismos de inteligencia, existen varios medios:

- Control parlamentario, mediante comisiones especializadas.
- Control judicial, para proteger los derechos y garantías constitucionales.
- Control presupuestario.
- Control social, por los medios de comunicación.
- Control interno, mediante fiscales o departamentos especiales que velan por el desempeño del personal, sus procedimientos y tareas.

Normalmente, el control sobre la inteligencia interna es más riguroso que aquel que se informa sobre la inteligencia para la defensa. Esto debido a la especial naturaleza de estas últimas tareas, ya que muchas de ellas se realizan en el exterior y pueden haber comprometidos agentes extranjeros que, potencialmente o en los hechos, afectan la seguridad nacional. A razón de ello, en los distintos sistemas políticos el control parlamentario es muy especializado y está sujeto a una serie de normas y restricciones en relación con la reserva de su trabajo en los sistemas de inteligencia.

Por su parte, el control judicial se expresa normalmente en la autorización para el uso de técnicas intrusivas en el establecimiento de materias o

investigaciones reservadas. Además, también tiene la facultad de resolver la resolución de los recursos de amparo y otros que tienen que ver con las garantías constitucionales y legales, lo cual lo convierte en un garante del buen uso de las prerrogativas que tienen los entes de inteligencia.

A pesar de ello, los sistemas judiciales también tienen la dificultad de sopesar la importancia o necesidad de las medidas solicitadas, pues la no especialización en materias de seguridad de todos sus componentes y de las formas de trabajo de los organismos de inteligencia, se expresa en una falta de criterio común para todas las decisiones.

El tema del control de los servicios de inteligencia no es algo fácil debido a su naturaleza secreta y de compartimentación de los organismos. La lógica del control de los servicios de inteligencia en el mundo anglosajón tiene dos dimensiones distintas, ya que ellos separan lo que denominan *oversight* de lo que es *review*.

Para el caso del *oversight*, el sistema de control está centrado en la supervisión y observación constante de las acciones de los servicios de inteligencia, mientras que cuando hablan de *review*, su forma de control es la revisión *post facto* de las acciones de los servicios de inteligencia, en una mirada de revisar el trabajo realizado.

Ahora bien, ciertamente el control de los servicios de inteligencia tiene algunas falencias que se han trabajado a nivel académico y de hecho hemos mirado tangencialmente en estos escritos.

Lo primero es entender que el control de los servicios, no siempre se realiza en profundidad por la falta de conocimiento del trabajo de inteligencia. Esto debido a la especificidad organizativa y funcional. He aquí uno de los grandes problemas, el dejar hacer, pues no hay real bagaje frente al secretismo y compartimentaje de los servicios de inteligencia.

En lo segundo, siguiendo la lógica de la falta de masa crítica en temas de inteligencia, ella choca con el carácter personal de quienes realizan el control pues tienen poco o nulo interés en estas materias por desconocimiento o, por el contrario, están tan inmiscuidos, que hay una captura del regulador que finalmente se hace parte del discurso de los servicios por sobre el control que debería ejercer.

Finalmente, como tercer problema nos encontramos con el necesario secreto de las funciones, fuentes y métodos de los servicios que le entregan una mediana autonomía a los agentes y directivos. Además, está la ya conocida "negación plausible" que se usa como contención jurídico-administrativa, alegando desconocer las acciones de los servicios por parte de la autoridad responsable. Y en último lugar, la falacia argumentativa de la necesaria seguridad nacional termina por coartar cualquier acción de control sobre los

servicios, ya que nadie en el mundo político querría asumir los costos de una errónea evaluación de las amenazas.

Bajo esta perspectiva, el control de los servicios de inteligencia se vuelve muy engorroso dentro de las democracias.

A pesar de ello, un ejemplo del trabajo de control de los órganos de inteligencia, lo vemos en la Comisión Selecta del Senado sobre Inteligencia, también conocida por las siglas SSCI (del inglés Senate Select Committee on Intelligence), que es un comité permanente y que está abocado a supervisar la Comunidad de Inteligencia estadounidense.

Lo interesante de este comité es que en su labor de control, tiene las facultades de investigar todas las acciones operativas de las agencias y requerir todos los documentos de los sistemas de inteligencia que entreguen información vital para la investigación.

De hecho, el comité tiene una oficina de trabajo en el mismo centro de almacenamiento de datos de la CIA, para que puedan revisar la documentación. Esta facilidad se debe a que las investigaciones son realizadas por los asesores del comité que presentan a los senadores sus conclusiones, basados en los hechos investigados y la documentación recopilada.

Este trabajo da la opción de realizar un real control de las acciones de los servicios de inteligencia estadounidenses, en la medida que toda acción y decisión de los servicios debe tener respaldo documental.

Desde este enfoque, el control vertical que se realiza sobre los servicios estadounidenses evalúa no sólo en la lógica del *oversight*, sino también en el *review*, con sus efectos. Situación que no se contradice con el control horizontal del ejecutivo que controla bajo la supervisión de la eficacia en la función y tareas de los servicios, así como en la corrección legal y ética de sus acciones.

Esta forma de control es una de las buenas prácticas del Informe Scheinin que destaca a aquellas instituciones de supervisión que *"gozan de facultades específicas para el desempeño de sus funciones. En particular, están facultadas a iniciar sus propias investigaciones sobre los aspectos de la labor de los servicios de inteligencia que están incluidos en sus mandatos, y tienen acceso a toda la información necesaria para ello. Entre estas facultades de acceso a la información figura la autoridad legal para consultar todos los archivos y documentos pertinentes, inspeccionar los locales de los servicios de inteligencia y convocar a cualquier miembro de estos servicios para que testimonie bajo juramento. Gracias a estas facultades, los supervisores pueden examinar eficazmente las actividades de los servicios de inteligencia e investigar en detalle los posibles incumplimientos de la ley"*. (Informe Scheinin 2010:10)

Incluso, muchos países han reforzado las competencias y facultades investigadoras de órganos de control de los servicios de inteligencia, caracterizando como un delito la falta de colaboración por parte de los involucrados.

PREÁMBULOS DEL ESTADO DE SITUACIÓN EN CHILE

Con relación al estado de situación chileno, la función de inteligencia civil es reconocida en el ámbito legal público por primera vez en 1993 con la Ley 19.212, la cual creó la Dirección de Seguridad Pública e Informaciones. Con la ley, también se reconoció a los demás miembros de organismos de inteligencia ya preexistentes que únicamente gozaban y gozan de un sustento reglamentario interno en sus instituciones.

Por los hechos, en Chile existía solamente una inteligencia para la defensa, cuya responsabilidad recae en los organismos respectivos de las Fuerzas Armadas que se canalizan a través de la Dirección de Inteligencia de la Defensa Nacional y de ahí al Estado Mayor de la Defensa Nacional.

Además, en el ámbito interno, como organismos responsables en materia de inteligencia para la seguridad interior y el orden público estaban Carabineros con DIPOLCAR e Investigaciones con JENAIPOL. Ambas direcciones internas de inteligencia entregaban y entregan información en forma directa al Ministerio del Interior, ahora llamado Ministerio del Interior y Seguridad Pública.

Con la creación de la Dirección de Seguridad Pública e Informaciones, se estableció un ente coordinador y canalizador de la información para que se analizara y desde ahí sus productos eran canalizados al ministerio. Con la ley de 1993, la nueva entidad actúa como órgano coordinador en el ámbito del orden público y de la seguridad pública interior.

En consecuencia, Chile no tenía un sistema de inteligencia a nivel global que contemplase el ámbito político-estratégico. Sólo a nivel de las Fuerzas Armadas y de Orden existía algo de inteligencia estratégica y mucho de táctica operativa, pero restringida a los ámbitos de defensa, seguridad interior y de orden público, respectivamente, pero sin coordinación y comúnmente con agendas propias en cada institución.

Por consiguiente, durante muchos años en nuestro país no existió (y creo que aún no existe) una inteligencia para los "nuevos temas" del mundo de hoy ni para las grandes decisiones a nivel del jefe de Estado. Por ello, el actual esquema aún se circunscribe a las amenazas de tipo bélico y de seguridad interior, dejando sin abordar los temas que dicen relación con los grandes objetivos del desarrollo nacional y del nivel correspondiente a las decisiones de un jefe de Estado.

Asimismo, hay muchas falencias en las relaciones entre la inteligencia civil y militar, que son parte de la estructura establecida, ya que de partida la

existencia de una dualidad puede generar una competencia entre ambos enfoques; pero tampoco todo es algo erróneo, lo idóneo es la existencia de varias agencias de inteligencia que puedan entregar distintos enfoques de análisis sobre un mismo fenómeno. De esta manera, el tomador de decisiones tiene una imagen completa de la situación.

En resumen, lo que vemos es la falta de un verdadero sistema de inteligencia que pueda interactuar, compartir información y, aunque se llegue a productos distintos, lograr entregar la información útil para el tomador de decisiones. (Cárcamo 2017: 82-83)

Para abordar esta deficiencia, con fecha 10 de octubre de 2001, el Presidente de la República envió a la Cámara de Diputados el Proyecto de Ley sobre "Sistema de Inteligencia del Estado" y crea además la Agencia Nacional de Inteligencia.

Este proyecto tiene desde su base los informes, estudios y proyectos realizados durante largos años por la Cámara de Diputados a través de la Comisión Investigadora de los Servicios de Inteligencia y de su Comisión de Defensa, órganos que representaron un aporte clave e importante a la temática de la inteligencia en Chile.

Las características principales del proyecto transformado en Ley, se puede resumir en lo siguiente:

- Por primera vez se pretende legislar sobre un Sistema de Inteligencia del Estado, integrado por todos los Servicios especializados.
- Se hace explícita por la vía legal la existencia de los Servicios de Inteligencia Militar, ratificando la competencia (inteligencia externa y contra-inteligencia específica para ese ámbito) y dependencias que existían sólo por vía reglamentaria.
- Lo mismo sucede con la inteligencia policial de Carabineros e Investigaciones.
- Se establece la Agencia Nacional de Inteligencia como servicio público descentralizado, técnico y especializado, cuyo Director Nacional presidirá el Comité de Coordinación Técnica entre los distintos servicios de inteligencia.
- Se amplía el campo de las funciones de inteligencia abarcando los aspectos político-estratégicos al más alto nivel de decisión política, es decir, el jefe de Estado y los ministerios que éste determine.
- Se regulan las técnicas intrusivas y los métodos encubiertos.
- Se establecen sistemas de control tanto internos como externos.
- Los Tribunales tienen urgencia para la autorización de las técnicas intrusivas.
- Se establece también el rol de la Contraloría General de la República en el ámbito de su competencia.
- Se establece un control parlamentario mediante la creación de una Comisión de Inteligencia en la Cámara de Diputados.

- Se establece la obligación de reserva para todos los miembros involucrados en el sistema.
- La Agencia será la continuadora legal de la Dirección de Seguridad Pública e Informaciones.

Tras una larga y lata discusión, el proyecto se transformó en norma legal en octubre del año 2004, siendo esta la Ley 19.974 que crea la Agencia Nacional de Inteligencia, el primer servicio de inteligencia civil en la historia de Chile.

Al mismo tiempo, se creó el sistema de inteligencia del Estado, SIE, que como bien se planteaba del proyecto, se encargaba de la coordinación de todos los organismos de inteligencia de las fuerzas armadas y de las policías; con el tiempo también se sumó a Gendarmería en su trabajo de inteligencia en los recintos penales.

Finalmente, es preciso señalar que *grosso modo* la Ley 19.974 fue un gran avance en la generación y regulación de los organismos de inteligencia nacionales; no obstante, no fue suficiente para poder encauzar el trabajo conjunto y se encontró con una serie de problemas en el ámbito de las culturas institucionales de órganos de la defensa y del orden público. Más aún, las desconfianzas llevaron a que funcionaran en forma paralela o que simplemente se dejara a la buena voluntad de las instituciones.

Ciertamente, el campo de la inteligencia se entendía como un campo restringido sólo para el mundo castrense, por lo cual con la entrada de un ente civil, más que aplaudirlo, se construyó en base a desconfianzas sobre sus componentes y su experiencia.

En los hechos, no se legitimaba el trabajo estratégico que estos nuevos especialistas podrían realizar, a pesar de que desde la DISPI ya habían dado claras señales de eficiencia en el desmantelamiento de grupos subversivos y violencia armada. Todo ello fue azuzado por la falta de facultades operativas que tenía la ANI, que la hace depender del trabajo de otras instituciones para el levantamiento de información en *Huminit Intelligence* (HUMINT) o de *Communications Intelligence* (COMINT), para el caso de medidas intrusivas.

LAS PROPUESTAS DE REFORMA TRAS EL 18 DE OCTUBRE

Tras el estallido social en el año 2019, el gobierno de turno decidió apurar las reformas al sistema de inteligencia, de esta forma la primera reforma se concentró en la facultad de la ANI para poder usar informantes o agentes encubiertos.

Esta situación sólo estaba reservada para casos de narcotráfico y terrorismo para las policías, las cuales suministraban la información residual a los otros entes del sistema de inteligencia.

La reforma fue presentada en el año 2018 y respaldada por amplias mayorías en el Senado en diciembre del 2019, para entregar las facultades a la ANI de contratar agentes encubiertos; así pasaría de realizar no sólo inteligencia estratégica, sino que además podría realizar inteligencia operacional.

Esta redefinición de las labores era muy esperada en una reforma de inteligencia, donde la ANI adolecía de los brazos operativos, como ya hemos visto.

Tal como se señaló anteriormente, el trabajo operacional lo realizaban las policías y además existían agentes que estaban en comisión de servicio en la agencia, pero no tenía la posibilidad directa de contratar y usar agentes encubiertos para la recopilación de información.

Las comisiones de servicios eran de uno o dos años, período que con la reforma se puede extender hasta que las instituciones lo decidan; además, la evaluación era de sus ramas de origen, situación que también cambia ya que con la reforma se faculta que la ANI pueda calificar su trabajo en forma directa.

Después de su aprobación en el Senado en diciembre del 2019, pasó a la Cámara de Diputados donde encontró más reticencias, debido a que no hay otras facultades que se le entregan al Sistema de Inteligencia.

El Boletín N° 12.234-02 que presenta las reformas al sistema de inteligencia, entró en enero del 2020 a la Cámara de Diputados y podemos destacar primero que nada la ampliación del concepto de inteligencia.

En la reforma, se propone ampliar la definición de inteligencia que se encuentra en el Art. 2º letra a) de la ley original (Ley 19.974), especificando inteligencia como *“el proceso sistemático de la búsqueda, obtención, recolección, evaluación, integración, análisis, tratamiento y almacenamiento de datos e información, cuya finalidad es producir conocimiento útil para la toma de decisiones”*, donde le agrega los conceptos de búsqueda, obtención, integración y almacenamiento como nuevas tareas de inteligencia.

En este sentido amplía las facultades y el trabajo de los organismos de inteligencia, especialmente en las ideas de búsqueda amplia y los modos de obtención de aquella información.

Asimismo, en literal b) del mismo Art. 2º agrega en la definición de contrainteligencia la idea de perseguir las acciones de grupos nacionales al extraer la frase *“grupo de extranjeros, o por sus agentes locales”* por la de *“grupos tanto nacionales como extranjeros”*. En consecuencia, se empieza ya a perseguir un enemigo interno que afectaría la seguridad del Estado y lo que se denomina como defensa nacional.

No obstante, como veremos más adelante, la seguridad del Estado está constituida por la ideología estructural de las instituciones, razón por la cual amerita una gran discusión a qué se refiere con defensa nacional desde el punto de vista interno y cuál es la definición que se tendrá con las amenazas a la seguridad del Estado; ya que como hemos visto en la historia, desde esta idea podríamos caer fácilmente frente a una policía política que busca enemigos no a quienes puedan amenazar la existencia del Estado, sino a quienes se les defina como amenazas con el gobierno de turno o de las ideologías estructurales de los organismos de inteligencia en las ramas de las FF.AA. y de las policías.

Esta ideología estructural está enmarcada dentro de las culturas institucionales que en el caso de los servicios de inteligencia, el Informe Martin Scheinin de la ONU lo entiende como *“un conjunto de valores, actitudes y prácticas predominantes o ampliamente compartidas por los empleados del servicio. Es uno de los principales factores que define la actitud de los funcionarios de los servicios de inteligencia frente al estado de derecho o a los derechos humanos”*, definición enmarcada dentro de las buenas prácticas que deben sostener los servicios de inteligencia. (Informe Scheinin 2010:18)

Concretamente podemos vernos inmiscuidos en la lógica de persecución de movimientos sociales o liderazgos alternativos a la doctrina socio-política de las élites dominantes, que terminarían por perseguir sólo las amenazas al *statu quo* político y no la seguridad humana que hemos planteado con anterioridad.

Por otra parte, en el Art. 4º se hace un cambio importante, pues se elimina la idea del organismo de inteligencia como “independientes entre sí”, ya que se mira a los órganos de inteligencia como un todo, un conjunto dentro del sistema de inteligencia.

Además, en el mismo artículo se agregan dos nuevos incisos que proyectan la necesaria cooperación internacional en la búsqueda de información, así como la coordinación de la ANI del todo el sistema de inteligencia.

Es aquí donde debemos realizar una mención, ya que se define en este nuevo articulado la misión de coordinación y sistematización de la información por parte de la ANI, dentro de todo el tinglado del SIE. Pero no se entra en el fondo del asunto, que sería la jerarquía de la Inteligencia Civil por sobre las otras en la producción de inteligencia.

Esta idea sigue sin ser plasmada, pues de una u otra forma se sigue hablando de coordinación en el ámbito de la seguridad interior, pero no obliga a las instituciones a entregar toda esa información a la agencia y no sólo la residual; dejando abierta la posibilidad de que tengan un trabajo propio en materia de seguridad interior especialmente las FF.AA. que no están capacitadas para ello.

Se tendría que ver con detalle dicha jerarquización y más aún, la constitución de la ANI, pues fácilmente se podría llenar de agentes en comisión de servicio de otras instituciones o llenar las oficinas con ex miembros de las FF.AA. y de Orden, dejando a la agencia como un organismo de ideología estructural militar vestida con ropa de civil, cuando la idea es que se puedan complementar ambas miradas y no seguir entregando la inteligencia estratégica y operativo a quienes durante años han reducido su constructo conceptual.

En la reforma se agrega también un nuevo literal e) en el Art. 5º, donde se incorpora a Gendarmería de Chile y del Servicio Nacional de Aduanas dentro del sistema de inteligencia, en su calidad de recolectores de información en sus respectivos ámbitos. Sin duda, esta modificación ayudaría a ampliar la recolección de datos que se necesitan para el tratamiento más desarrollado de las labores de inteligencia especialmente en crimen organizado, debido a sus labores propias.

También se agrega un inciso final donde se incorpora al trabajo de inteligencia a la UAF y al Servicio de Impuestos Internos, organismos fundamentales para la persecución de los delitos económicos y lavado de dinero, ya que comúnmente las actividades ilícitas, el terrorismo y el espionaje tienen facetas de financiamiento que necesitan la trazabilidad. Y ambas instituciones son fundamentales en la recolección de información para la inteligencia.

Específicamente, el inciso señala *“Para el solo efecto de aportar información o análisis de inteligencia, formarán parte del Sistema la Unidad de Análisis Financiero y el Servicio de Impuestos Internos. Dichos servicios estarán afectos a todas las obligaciones y deberes previstos en esta ley, principalmente a aquellos relativos a la entrega y reserva de la información que pueda surgir del ámbito de su competencia legal”* (Boletín N° 12.234-02), para lo cual también se salvaguarda la privacidad de las personas especificada en la ley de datos personales N° 19.628 del año 1999.

Hay que recordar que tras la ley de datos personales, también se produjo en el año 2018 una modificación en el Art. 19º inciso 4º de la Constitución, agregando la privacidad y protección de los datos personales, razón por la cual se restringe el uso y traspaso de dicha información, entendiendo que son parte de la vida privada de las personas.

En el Art. 6º se agregaría a la ley la constitución de un Consejo Asesor de Inteligencia que debería trabajar en forma permanente, asesorando al Presidente respecto al trabajo que realiza el SIE. El consejo, según la propuesta, estaría formado por los Ministros de Interior, Defensa y Relaciones Exteriores, además de los denominados jefes de los órganos del SIE.

Aunque la creación de este consejo asesor sea un adelanto con respecto a lo que existía anteriormente, aún no deja de sorprendernos que no se tenga claridad en el actuar de este nuevo órgano, ya que entraría en contradicciones respecto a la ANI que debe vestirse como el eje central del SIE.

La reforma señala que un Decreto Supremo se encargaría de la organización del consejo y las normas relativas al funcionamiento de éste.

Visto de otra forma, el consejo podría tener más atribuciones e influencias respecto al discurso de temáticas de inteligencia, siendo un paralelismo de interpretación de la misma Estrategia Nacional de Inteligencia y donde claramente se abriría una mirada mayoritaria a nivel castrense, siendo muy parecido al ya recordado COSENA de los orígenes de la Constitución y antes de la reforma del 2004.

De la misma forma, todo el sistema de inteligencia sigue sin un resguardo de control civil, y eso amerita un trabajo más específico respecto a órganos colegiados como este nuevo Consejo de Inteligencia, que podría ser coordinado con un secretario ejecutivo que supervise los acuerdos y controle las acciones que la presidencia solicite.

En el mismo Art. 6º se incluye un tercer inciso que encarga a la ANI la creación de una Estrategia Nacional de Inteligencia para presentarse cada cuatro años, que deberá constituir "*los objetivos estratégicos y los resultados perseguidos por el Estado en materia de Inteligencia*" (Boletín Nº 12.234-02). El documento debe ser trabajado en acuerdo con los Ministros de Defensa, Relaciones Exteriores y del Interior y Seguridad Pública, para ser aprobado finalmente por el Presidente de la República.

Otra de las modificaciones propuestas es la referida al trabajo de ciberseguridad, en el Art. 8º con el aporte de un nuevo literal c) que reemplaza al anterior y que incluye el "*proponer las normas y procedimientos contra las vulnerabilidades informáticas y su capacidad de respuesta y la protección de los sistemas de información e infraestructura crítica del país*" (Boletín Nº 12.234-02). En este punto se agrega el monitoreo de las vulnerabilidades informáticas, algo que ha sido un tema concreto en los últimos años, ya que los ataques a instituciones del Estado y a empresas privadas ha sido constante.

Esta recurrencia de los ataques informáticos puede entenderse dentro de la poca capacidad que se tenía desde la coordinación y falta de protocolos comunes dentro del Estado, pues a pesar de que la ANI y las policías monitoreaban los actos de sabotaje informáticos, las denegaciones de servicio, entre otras acciones, era necesario accionar las capacidades de respuestas conjuntas y, sobre todo, velar por las denominadas infraestructuras críticas del país.

Mas el tema central de estas vulnerabilidades en las infraestructuras críticas, es que la mayoría de ellas están en mano de privados; por lo mismo, su trabajo conjunto con el mundo público está supeditado a la cooperación y colaboración de buena voluntad más que por las obligaciones legales que se les imponga. De hecho, a muchas de estas empresas privadas a cargo de las infraestructuras críticas, les incomoda compartir información relevante y confidencial en el manejo de sus sistemas informáticos. Incluso muchas veces niegan la realización de ataques o sabotajes en sus dependencias o sistemas,

por no causar alarmas o demostrar ineficiencias en su trabajo frente a sus acciones o a la opinión pública.

En este sentido, se debe entender que los ataques siempre serán inevitables, lo cual va de la mano de generar una real protección de los sistemas y, sobre todo, tener una rápida capacidad de respuesta para subsanar los ataques y amenazas en forma coordinada y en conjunto, tanto con la ANI y las policías, para detener y perseguir a los culpables.

Igualmente, en el mismo Art. 8º se agrega un nuevo literal d), eliminando los originales literales d) y e). La reforma plantea que la ANI deberá formular una planificación de inteligencia del Estado, tarea que debe realizar en conjunto con el Comité de Inteligencia del Estado y se la presentarán al Presidente, quien debe conocerla y aprobarla, si así lo estima conveniente.

No obstante, la buena inclusión de esta planificación de inteligencia por parte de la ANI y el Comité de Inteligencia, no señala la periodicidad en que debe realizarse dicha planificación, aunque obviamente debería estar en el marco de la Estrategia Nacional de Inteligencia que tiene que presentarse cada cuatro años.

Finalmente, en el mismo artículo se incluyen dos nuevos incisos, como segundo y tercero, que circunscriben las acciones de seguridad para detectar, neutralizar y contrarrestar en materias de inteligencia y contra-inteligencia a las fuerzas de orden y seguridad, excluyendo a las FF.AA., además de la obligación del Ministerio de Interior y Seguridad Pública de monitorear dicho trabajo y sancionar su incumplimiento administrativo, según dictamine la ley.

Respecto al Art 9º, que se refiere a la Organización de la ANI, la reforma establece la creación del cargo de Subdirector de la agencia. Un cargo que no existía legalmente, pero que comúnmente era ocupado como subrogante el Jefe de la División de Inteligencia.

Con la creación del cargo de subdirector, se transparenta en los hechos la acción del subrogante y le da una mayor fuerza en su trabajo, pero por otro lado, no le asigna o establece cuáles son sus facultades o prerrogativas en el ámbito administrativo. Así se deja en el aire el rol que cumplirá este subdirector en la organización de la agencia.

Por otra parte, la designación del Director y Subdirector serán de exclusiva confianza del Presidente de la República, ratificando lo planteado originalmente en la Ley 19.974. Sin embargo, dicha acción está en fuerte entredicho, pues en la discusión de los expertos y de los miembros el Congreso Nacional, en el trasfondo no existe ningún control civil de los órganos de inteligencia por parte del poder legislativo y tampoco un *accountability* del mundo civil, respecto a sus acciones y operaciones.

En consecuencia, se ha levantado la idea de ratificación por parte del Senado, de los nombres que deberían ocupar dichos cargos mediante una propuesta del Presidente de la República. Asimismo, en lo personal concuerdo en que se debería aumentar dichos controles, ya que Contraloría no tiene mucha injerencia en el manejo de los fondos para los órganos de inteligencia y el secretismo, como hemos visto anteriormente, es un impedimento para un real control por parte de la opinión pública o del propio legislativo.

Anteriormente en este escrito presentamos la idea de que el Subdirector sea nombrado por el legislativo y sea el encargado de coordinar y gestionar todo el Sistema de Inteligencia, no interfiriendo con las facultades del Director de la Agencia y sobre todo, entregando un contrapeso y unanimidad en las decisiones del Estado en las labores de Inteligencia.

La propuesta nueva también cambia el Art. 10º, el cual se centra en la exclusividad laboral del Director, Subdirector y Jefes de División, con la sola excepción de trabajar algunas horas académicas compensadas, como establece el Estatuto Administrativo.

Siguiendo con propuesta de reforma, nos encontramos con la incorporación de un segundo inciso en el literal a) del Art. 14º que se refiere a las tareas del nuevo Consejo Asesor de Inteligencia que tendría como materias ver *“el estado de avance de la Estrategia Nacional de Inteligencia y de la planificación de inteligencia del Estado, así como el eventual incumplimiento de las obligaciones dispuestas en la presente ley por parte de los organismos integrantes del Sistema, especialmente en lo referido a la entrega de información y al deber de cooperación mutua”*. (Boletín Nº 12.234-02)

Mediante esta reforma se ataca un punto muy controversial en la discusión dentro de los órganos de inteligencia, ya que el sentido de compartimentación de las entidades y el secretismo que se tienen en su trabajo, muchas veces interfiere en la cooperación con otros órganos del Estado y que se suma a las desconfianzas históricas en el trabajo de estos órganos de inteligencia.

En el mismo literal señala que estos incumplimientos tendrán que ser informados por los Ministros de Defensa y de Interior y Seguridad Pública, al Presidente de la República, para que resuelva.

De hecho, en el nuevo literal e) del mismo artículo propuesto, señala que *“los mencionados organismos estarán obligados a suministrar los antecedentes e informes en los mismos términos en que les sean solicitados”* por la Agencia Nacional de Inteligencia en forma oportuna e íntegra, según el trabajo propio de cada una de las instituciones. (Boletín Nº 12.234-02)

Asimismo, se propone un nuevo literal f) que agrega la obligatoriedad de toda la administración del Estado y las empresas donde es mayoritaria, para la entrega de información solicitada por la ANI. *“Los mencionados organismos estarán obligados a suministrar los antecedentes e informes en los mismos*

términos en que les sean solicitados, a través de la respectiva jefatura superior u órgano de dirección, según corresponda". (Boletín N° 12.234-02)

En el mismo sentido del Consejo Asesor de Inteligencia, se agregó un literal a) en el inciso segundo que sanciona el incumplimiento ante la entrega oportuna de la información solicitada por la ANI, señalando que el "*Director informará al Ministro del Interior y Seguridad Pública y al Ministro de Defensa Nacional del incumplimiento por parte de miembros de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública y de las Fuerzas Armadas, respectivamente, a fin de que califiquen el incumplimiento y dispongan los procedimientos disciplinarios cuando corresponda". (Boletín N° 12.234-02)*

Siguiendo con la propuesta de reforma de la Ley, aparece una nueva normativa que era fundamental en la coordinación y trabajo conjunto del Sistema de Inteligencia del Estado. Se propone un Art. 15° bis, que señala la creación de un plan común de formación y capacitación para los miembros del sistema, uniformando terminologías, definiciones y metodologías de trabajo.

"Artículo 15 bis.- Los organismos que formen parte del Sistema deberán contar con capacitaciones y planes de estudio destinados a asegurar una formación común y coordinada, a fin de que sus funcionarios alcancen las competencias necesarias en materia de recopilación y uso integrado de inteligencia". (Boletín N° 12.234-02)

A pesar de que este nuevo artículo cubre una necesidad real en el trabajo de inteligencia del Estado, en lo personal creo que es demasiado básica dicha mención, ya que es necesario entrar al fondo del tema con un trabajo de capacitación, educación y formación conjunta.

Para las reales necesidades del SIE, lo ideal sería crear un Curso o una Escuela de Inteligencia, dirigidos por una institución académica en conjunto con el SIE, que pueda convertirse en el pilar metodológico y formativo de todo el sistema y que ayude a coordinar mejor el trabajo de recopilación y tratamiento de la información.

Ciertamente, la propuesta del nuevo Art. 15° bis es un aporte, aunque queda corta ante las necesidades del sistema.

Luego de este artículo de propuesta de reforma, el mensaje cierra el Título III sobre el personal de la agencia, dejando pendiente nuevamente el establecimiento de una carrera funcionaria dentro de la ANI. Esta falencia se ha convertido en un talón de Aquiles en la organización, ya que uno de los grandes problemas es la rotación sostenida de los profesionales y jefaturas de la agencia: en cada cambio de gobierno han ido cambiando los enfoques y, sobre todo, la desvinculación constante de profesionales conlleva el ingreso de personal nuevo que debe ser capacitado y formado para ocupar las vacantes dejadas.

Con estos cambios se pierde todo el conocimiento acumulado, todo el seguimiento de los temas y tópicos de inteligencia y, además, todos los contactos generados en el ámbito privado, público e internacional. Este vacío cuesta años soslayar y cuando ya se va cubriendo, aparecen nuevamente los cambios administrativos, lo que vuelve a generar inestabilidad laboral, pérdida de la episteme y, finalmente, de la continuidad en el monitoreo y seguimiento con todo el *know-how* necesario para detectar, analizar y neutralizar las amenazas reales para el país.

Continuando con la propuesta de reforma, se incorpora en el inciso segundo del Art. 20º, la obligatoriedad de la inteligencia militar para que entregue a la ANI toda la información residual que puedan recabar en su trabajo. Para ello define a la información residual como *“toda aquella que, en el marco de sus labores propias, obtengan los servicios de inteligencia militar y que afecten o puedan afectar las condiciones del orden público y de la seguridad pública interior del Estado”*. (Boletín N° 12.234-02)

Esta adición en el inciso segundo, va en la misma línea de cooperación y trabajo conjunto que está determinada en las modificaciones anteriores, por ello se refuerza la obligatoriedad de los órganos militares en la entrega de dicha información que debe ser trabajada desde la Agencia Nacional de Inteligencia y no desde las instituciones militares, ya que desvirtuaría su naturaleza y misión específica.

Ciertamente, el trabajo de la inteligencia militar es de vital importancia en la defensa y seguridad del país; por ello, dentro de la reforma se establece que la responsabilidad de la inteligencia dependerá directamente de los mandos superiores con un nuevo literal c) en el mismo Art. 20º.

Lo mismo ocurre en el caso de la inteligencia policial, ya que se establece con un nuevo literal b) en el Art. 22º de la propuesta de reforma, que señala que los órganos de inteligencia dependerán de los mandos superiores de cada una de las instituciones, Carabineros y PDI.

Asimismo establece en cada caso que los objetivos de inteligencia serán determinados por sus respectivas jefaturas o comandancias en jefe, todo ello en acuerdo con las políticas de Estado que son establecidas por el Ministro de Defensa y el Ministro del Interior y Seguridad Pública, respectivamente.

En la misma propuesta de reforma del Título IV, se agrega un tercer capítulo con la denominación de “Otros Servicios”; sobre ellos se plantea la integración de los órganos de inteligencia de Gendarmería y Servicio de Aduanas en el trabajo de inteligencia y la responsabilidad administrativa de cada jefe de servicio en su integración al SIE.

Siguiendo con la propuesta de reforma de la Ley del Sistema de Inteligencia, nos encontramos con la reforma del Art. 31º, donde se expresa la facultad del uso de agentes encubiertos en la búsqueda y recopilación de información.

En la ley se establece la exclusividad de las policías y militares en dicho trabajo, según las competencias que les corresponda. Por lo mismo, la reforma pretende abrir esa posibilidad al trabajo de la ANI, eliminando en el Art. 31º las palabras “policía” y “militares” para entregar dicha facultad a todos los jefes o directores de los órganos de inteligencia en acuerdo al Art. 23º.

Además, se agregan dos incisos nuevos. En el primero inciso propuesto (que pasaría a ser el segundo en el Art. 31º), se faculta al Director de la ANI para solicitar a los otros encargados de los órganos de inteligencia *“la obtención de información y recopilación de antecedentes que sirvan de base al proceso de inteligencia y contrainteligencia en los términos del inciso anterior”* (Boletín Nº 12.234-02). Es decir, puede solicitar y encargar un trabajo operativo a los otros miembros del SIE en el marco de insertar agentes encubiertos para el levantamiento de información.

Respecto al segundo inciso que se propone incorporar (que pasaría a ser el tercero en el Art. 31º), se plantea la destinación de funcionarios policiales en comisión de servicio en la Agencia para trabajar como agentes encubiertos, sumando también a funcionarios de Gendarmería y de la inteligencia naval en su calidad de policía marítima.

“El Director de la Agencia podrá requerir la destinación a la misma de funcionarios pertenecientes a los organismos de inteligencia policial en comisión de servicio, con el objeto de que se desempeñen como agentes encubiertos a fin de obtener información y recabar antecedentes en el ámbito de las competencias propias de la Agencia, en ejercicio de las actividades señaladas en el inciso segundo del artículo 23”. (Boletín Nº 12.234-02)

Pasando al Control de los Organismos de Inteligencia en el Título VI de la ley, la propuesta de reforma cambiaría la presentación del Director de ANI en la Comisión de Inteligencia de la Cámara, de ser anualmente a semestralmente.

Pero también agrega que cualquier citación extra a la Comisión debería ser con acuerdo de los 2/3 de la Comisión, situación que dejaría a las mayorías de la Comisión supeditadas a la casi unanimidad, situación que sin duda complejiza y entorpece el control sobre ANI, más aún, está en contra de las tendencias mundiales del *accountability* en su rendición de cuentas.

Esta restricción entorpecería el control de los órganos de inteligencia y, sin duda, va desvirtuando el actuar fiscalizador de la Cámara de Diputados. Por otro lado, es por lo menos complejo plantear dicho *quorum* para citar al Director de la ANI, en la medida que los órganos de inteligencia están constantemente en entredicho y están siendo interpelados por sus acciones pasadas.

En los hechos, los sistemas de control de los órganos miembros del sistema de inteligencia, en vez de reforzarse, se ven aminorados por la falta de facultades en la supervisión. Por un lado, en lo que denominaríamos como

oversight, no existe claridad de cómo se puede observar sin tener ni la masa crítica ni la oportunidad para hacerlo, así que menos se puede realizar *review* de las acciones pasadas con eficacia pues no se tiene acceso fehaciente a la documentación requerida y por, sobre todo, a los investigadores competentes. Definitivamente, las falencias del control que tiene el legislativo nacional, sólo demostrarían que no es posible ejercer directrices reales sobre la defensa de una soberanía nacional construida desde la seguridad humana, más aún que choca con la ideología estructural dentro de la cultura institucional de los servicios de inteligencia.

Ya finalizando la propuesta de reforma, se plantea un cambio en el Título VIII sobre las responsabilidades y la obligación de guardar secreto. Específicamente, se agrega dos incisos nuevos en el Art. 44º.

De esta manera, se crea un Art. 44º bis que sanciona penalmente a quien maliciosamente cometiere falsedad en la información entregada desde los órganos de inteligencia de las fuerzas armadas y policiales, además de los funcionarios públicos requeridos en virtud de la propuesta del Art. 12º.

Al mismo tiempo, la propuesta de un tercer inciso en el Art. 44º agrega sanciones penales para los diputados y senadores que quiebren la obligatoriedad del secreto en referencia a su trabajo en las Comisiones Legislativas.

“El diputado o senador que viole los deberes de guardar secreto de los informes o antecedentes obtenidos en virtud de lo dispuesto en los artículos 37 y 37 bis, según corresponda, será sancionado con la pena de presidio mayor en sus grados mínimo a medio y la inhabilitación absoluta perpetua para cargos y oficios públicos, derechos políticos y profesiones titulares”. (Boletín Nº 12.234-02)

Si miramos la reforma en su aspecto global, podemos señalar que va subsanando algunas debilidades en el trabajo de inteligencia por parte del Estado. Este es un avance en la lógica del trabajo operativo que necesitaba realizar la Agencia Nacional de Inteligencia.

Dicho avance cubre falencia en la búsqueda y recopilación de información para la seguridad interior, no obstante, dicho avance se ve en entredicho por el relegamiento del control civil por parte del trabajo de inteligencia. Las acciones pasadas han demostrado que ante el nulo control del trabajo de inteligencia, su secretismo y compartimentación puede afectar gravemente la legitimidad del Estado más allá del gobierno de turno.

No hay duda que es difícil circular entre dos veredas, el poder controlar las acciones de inteligencia que pudieran sobrepasar los derechos civiles y políticos y, a la vez, proteger la seguridad del Estado ante las amenazas globales y locales.

Esta delgada línea sólo puede ser equilibrada en la medida que el control civil sea consciente y responsable frente a los órganos de inteligencia, pero a la vez estos órganos deben dejar su propia ideología estructural generada por las propias culturas organizacionales de cada institución.

Hay que tener certezas sobre las reales misiones y visiones de las instituciones que realizan inteligencia en el país y, a la vez, un equilibrio entre las miradas interdisciplinarias que conlleva la inteligencia civil, policial y militar. En el momento que una de ellas se impone sobre las otras, no hay contención del discurso ni diversidad de enfoques, más aún, se entra directamente en los sesgos ideológicos estructurales que terminan por desenfocar y errar en las estrategias de detección y neutralización de las amenazas, confundiendo frente a las verdaderas amenazas que pueden desestabilizar el país.

Por último, no podemos desentendernos que la mirada de la concepción de seguridad debe ir más allá de las restricciones tradicionales, buscando una verdadera seguridad humana en todos los sentidos y con mirada en la verdadera defensa de los ciudadanos e instituciones del país.



BIBLIOGRAFÍA

Díaz, Antonio. (2012) “*Modelos de Control Parlamentario de los Servicios de Inteligencia*”. Estudio/Working Paper 139/2012. Universidad Autónoma de Madrid.

Recuperado de https://www.uam.es/Derecho/documento/1242662856936/WP_Antonio_D_az.pdf?blobheader=application/pdf ; Versión en inglés en: “*Controlling the uncontrollable? Models of parliamentary oversight mechanisms of the intelligence services*”. Recuperado de <https://pdfs.semanticscholar.org/fe59/b37a7c9161c14b3f288a3f8d2ae34dee0e62.pdf>

Cárcamo, Rodrigo (2017). “*Chile consideraciones sobre el control civil de la inteligencia militar*”, en URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad N° 21 – FLACSO Ecuador. Quito, diciembre de 2017, págs. 70 – 86. ISSN 1390-4299.

LEY N° 19.212, (1993) “*Crea la Dirección de Seguridad Pública e Informaciones*”. Recuperado de <http://bcn.cl/23ps1>

LEY N° 19.974, (2004) “*Sobre el Sistema de Inteligencia del Estado y crea la Agencia Nacional de Inteligencia*”. Recuperado de <http://bcn.cl/1v81h>

Mensaje Presidencial Al Honorable Congreso Nacional, Boletín 12.234-02. N° 34/SEC 20, Valparaíso 22 de enero de 2020

UN Human Rights Council (2010) “*Informe Martin Scheinin International Standards. Compilation of Good Practices for Intelligence Agencies and their Oversight*” Report to the UN Human Rights Council by the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism. DCAF. Recuperado de <http://www.dcaf.ch/DCAF/EZ/Publications/International-Standard-Compilation-of-Good-Practices-for-Intelligence-Agencies-and-their-Oversight>

COMENTARIOS SOBRE LA MODERNIZACIÓN DE LAS POLICÍAS Y EL SISTEMA DE INTELIGENCIA DEL ESTADO

Insospechadamente, lo que partiera siendo una gran idea con la creación de la Comisión Nacional de Seguridad Pública o Mesa de Trabajo por un Acuerdo Nacional de Seguridad Pública, al final pareciese que se convirtió nuevamente en un proceso burocrático para la producción legislativa.

Tras el denominado Acuerdo Nacional por la Seguridad Pública, el Gobierno se comprometió en enviar los cambios legislativos y administrativos necesarios para encauzar los acuerdos de la Comisión, de los cuales muchos son de bastante interés en el ámbito que nos atañe.

Por nuestra parte, no es menester discutir la forma en la cual se dio la Comisión, si tiene o no la representación política necesaria o si es una forma de anticiparse a la necesaria discusión legislativa que los temas de seguridad deben sostener en un Estado de Derecho. Sin embargo, como cualquier institución colegiada, la Comisión tiene su origen y una generación en sí misma que sí debiéramos abordar y, con ello, desmenuzar su propio relato.

LA MESA DE TRABAJO O LA COMISIÓN COMO CUERPO ORIGINARIO

Siempre se ha dicho que la diversidad conlleva una amplitud de miradas distintas, la interdisciplinariedad en la forma y en el fondo, permitiendo una variedad de enfoques y visiones distintos que enriquecen el debate y que, sobre todo, también miran a la problemática desde una plataforma más holística para sus soluciones.

Por ello, la Comisión desde su origen pareciera que no se da cuenta que comete dos errores que a mi juicio solamente reproducen las líneas del discurso fallido respecto a la inseguridad pública.

Lo primero es entender que esta Comisión no tiene una mirada global y confluyente, ya que sus participantes fueron invitados en forma personalizada. Aunque sí se ha intentado cubrir el mayor número de visiones sobre el tema, esto sólo ha sido en el ámbito ideológico-político, aun cuando por otro lado nadie salvaguardó el espectro ideológico-disciplinario.

La Comisión tiene desde su constitución una recargada mirada en el mundo del derecho como parte del sistema y todo ello por sobre el mundo de la vida, donde se debe influenciar en las personas y en la cultura para poder cambiar ciertas cosas.

Tal como nos diría J. Habermas en su *Teoría de la acción comunicativa* (1987); algo que queda de manifiesto no sólo en el resultado de las propuestas, sino en quienes la proponen, es la mirada fuertemente jurídica y sistémica para un problema de raíces más profundas. De las 24 personas que fueron parte de esta Comisión, 16 son abogados, 3 son ingenieros, una trabajadora social, un sociólogo, un licenciado en filosofía inclinado hacia la sociología, un técnico agrícola y una administradora pública.

Demás está decir lo sesgado que puede verse la problemática cuando el foco es netamente jurídico, más que cultural. No siendo complementarios, los problemas de percepción se seguirán viviendo.

Foucault, en *El orden del discurso*, (Foucault 1996), nos refrenda que el comentario como proceso o procedimiento de exclusión interno del discurso, así como el autor y la disciplina, van ejerciendo un control y dominación sobre el propio discurso; y con ello, no permitirían una nueva construcción enunciativa, pues no existe en la verdad y el conocimiento de quienes como mayoría opinarían en este caso de la inseguridad como una certeza.

En lo segundo, y en la misma lógica de exclusión, la Comisión en su propia constitución nos habla de un problema estructural, ya que quienes opinan sobre la seguridad pública son expertos o personas que durante años han buscado soluciones a la problemática de la inseguridad pública en nuestro país, lo cual interesadamente los vuelve conocedores del tema y a la vez parte del problema al no haber influido en las soluciones necesariamente distintas.

Paradójicamente, quienes intentan solucionar el problema o por lo menos influenciar en la solución de él, siempre han sido parte de la estructura del problema. Dicho de otro modo, la disciplina de trabajo influye de manera tan fuerte en el autor, como diría Foucault, que desde el interior mismo del debate se van alineando las posiciones clásicas de la problemática. Así, no se dejaría traer una mirada más holística y renovadora por sobre las probables soluciones que se exportan del exterior y apegados a la fuerte industria que gira en torno a la "inseguridad pública."

En este sentido, no es menester darse cuenta de las fuertes inversiones que han hecho las fuerzas de seguridad y orden para comprar cuanto artefacto tecnológico le interese. Todo esto sólo sirve para poder instalar la primera premisa de la seguridad actual, la que ya no es el prevenir, sino el vigilar, para después entregar a las mismas instituciones respectivas la segunda premisa que es la sancionatoria, propia de la realidad de nuestro sistema que simplemente sería el poder castigar.

Desde esta visión, la inseguridad se va convirtiendo en un problema sistémico para gran parte de la población, aquellos que precisamente han visto el rostro de la inseguridad en forma directa y atemorizante.

Nadie puede desconocer lo traumático que es el verse vulnerado por los hechos delictuales, algo cada vez más atrevido con el transcurso de los años y que se ha convertido en un problema estructural de nuestra sociedad.

Ciertamente, los hechos delictuales se viven en primera y tercera persona, en primera quien lo sufre y en tercera quien se informa de ellos, pero que son mediados, canalizados y mediatizados por los medios de comunicación (*framing-priming*).

Por esta razón, pareciera ser que las claves de la percepción de la delincuencia pasan más por el segundo hecho que por el primero, ya que las encuestas de victimización terminan siendo difusas entre quienes han sido víctimas, quienes denuncian y finalmente quienes normalizan estos actos.

Estos últimos terminan siendo los más vulnerables, ya que van normalizando lo que no es y tampoco puede ser normal. Está clarísimo que la violencia en sí misma no es normal para nuestra sociedad actual, no podemos convivir en una sociedad del *Far West* con la ley del más fuerte o del que tenga mayores posibilidades de sobrevivir.

Sin embargo, ya hay lugares donde el Estado ha perdido su presencia y representatividad. Peor aún, ha entregado la defensa de los derechos a sus propios vecinos que al no tener las herramientas, han terminado por jugar en el mismo sistema con la espiral de violencia.

Todo ello para seguir inflando las arcas de la industria de la inseguridad con la gestación de empresas privadas que lucran con el miedo o directamente con la liberalización de las armas para sus usuarios.

En el momento de escribir este artículo, un novato alcalde santiaguino ofrecía becas gratis y rebajas en un club de tiro de su comuna, aduciendo el alto número de armas que hay en ella y que sus dueños ni siquiera sabían cómo usarlas.

Realmente una trágica confesión que nos da cuenta de cómo la inseguridad es un engranaje necesario para nuestra economía e industria. ¿Cómo es posible que alguien compre un arma por miedo y ni siquiera sepa usarla?, ¿cuál es el rol o función que están cumpliendo los medios de comunicación en eso?

Ciertamente, las preguntas van más allá de lo que aquí podamos respondernos; sin embargo, los MCM sí tienen la función teórica de generar normas y hábitos sociales, pero han ido construyendo un relato de necesidades que está más allá de la profundidad de la delincuencia y sus características de origen y conformación, basándose también en el medio para ser parte del engranaje del consumo del miedo y de su industria.

LA PARADOJA DEL MIEDO

No hay duda que es más facilista señalar que la forma de repeler la violencia es con más violencia; no obstante, aquella persona que se ve enfrentada a la violencia delictual, no tiene medio ni forma de razonar, pues se ve afectada por el miedo a su propia vulneración como ser humano. Quien más hubiera querido tener una oportunidad de defensa, ante la dicotomía de vulnerabilidad personal y familiar.

Por ello es irónico conocer la respuesta que entrega el Fiscal Metropolitano Oriente, Manuel Guerra, frente a la propuesta del alcalde mencionado, agregando ante los medios de comunicación que *“es peligroso porque precisamente una de las fuentes principales de provisión de armas de los delincuentes es el robo de armas que se encuentran en domicilios particulares”*.¹⁹ Nuevamente tenemos la paradoja del miedo, ya que quienes intentan protegerse de él, sólo terminan engrosando los arsenales de la delincuencia, además de mantener bien lubricada la industria de las armas en nuestro país y con todos sus alcances.

El miedo es una emoción a la cual se recurre comúnmente en la política actual, una emoción que nace de la inseguridad, de las incertidumbres que la vida en el corto, mediano o largo plazo te va planteando, el miedo aparece como una respuesta a las crisis de nuestra propia existencia y de la amenaza de nuestra forma de vida.

La RAE define el miedo como *“angustia por un riesgo o daño real o imaginario”*, por ende, si el estado emocional se refiere al miedo, el estado psicológico es directamente la angustia como una representación interna de ese miedo en el cual nos vamos moviendo.

Thomas Hobbes señala en *Leviatán* que el miedo es de por sí una emoción humana básica, el miedo es el eje que mueve o agita al hombre; por ello, la creación del Estado se convierte en la solución para poder derrocar la angustia de la asimetría del poder y su propia discrecionalidad.

Por ende, ante la falta del Estado o la sensación de la falta de éste, renace la sensación del miedo. Es en estos espacios donde la generación del contrato o pacto social se debilita, ya que al garantizarse la seguridad de los individuos, se coloca fin a los conflictos que son el resultado de intereses particulares, en la medida que vamos denostando la gestión del Estado como parte cooperadora de la *res pública*.

19 Comentarios publicados en diario La Tercera del 27 de agosto del 2018, sección nacional. <https://www.latercera.com/nacional/noticia/fiscal-guerra-convenio-vecinos-usen-armas-la-reina-no-se-justifica-creemos-peligroso/297056/>

El fin del Estado, finalmente es la seguridad individual y de su quehacer como colectivo. *“La causa final, fin o designio de los hombres (que naturalmente aman la libertad y el dominio sobre los demás) al introducir esta restricción sobre sí mismos (en la que los vemos vivir formando Estados), es el cuidado de su propia conservación y, por añadidura, el logro de una vida más armónica; es decir, el deseo de abandonar esa miserable condición de guerra que, tal como hemos manifestado, es consecuencia necesaria de las pasiones naturales de los hombres, cuando no existe poder visible que los tenga a raya y los sujete, por temor al castigo, a la realización de sus pactos y a la observancia de las leyes de naturaleza establecidas”.* (Hobbes 1980: 263–264)

En consecuencia, desde la paradoja del miedo se va cayendo en la obsesión de la seguridad a toda costa, en el intertanto de recomponer un contrato que está dañado en su origen. El Estado, al no lograr sacar las incertidumbres de las vulnerabilidades de aquellas comunidades, termina legitimando sin querer hacerlo el delito de la defensa a toda costa como una forma de sobrevivencia.

Todas las sociedades van construyendo caras distintas sobre el miedo, *“cada época y cada sociedad se manejan dentro de un repertorio de imágenes de la amenaza y un sentido común que opera dentro de ciertos límites”.* (Caimari 2007:13)

Esta frase de Lila Caimari está construida sobre el análisis del delito en Buenos Aires desde 1880 a 1940 y cómo se construye el miedo ante la inseguridad de la vida cotidiana, de cómo la incertidumbre del día a día va mostrando un avance y retroceso en las expectativas de seguridad.

La lógica de entregar la seguridad al Estado moderno que se va construyendo en América Latina desde principios del siglo XX, genera expectativas sobre el quehacer de los gobernantes y sobre al riesgo que cada día se somete a la libertad individual.

Pero este miedo se va construyendo en la medida que el propio Estado no tiene las condiciones para determinar la seguridad hacia la incertidumbre del día a día, pero que a la vez se tiene miedo ante la propia coerción de su libertad.

Hoy en día vemos que el miedo opera en dos dimensiones, *“el miedo a los otros seres humanos y otra, que tienden a identificar el amplio horizonte de la emoción miedo con la inseguridad”.* (Entel 2007:96)

Bajo ambas miradas, lo que se pierde no es sólo la seguridad, sino que se da también por manifiestas las vulnerabilidades particulares y colectivas. En este sentido, lo complejo de esta tipología del miedo es que nos devela aquellas debilidades que, como carácter social, hemos ido desplazando por otros ejes.

Para ir más a fondo, el miedo nace de la desprotección social que es una manifestación de la deriva del abandono del debate de lo público, por debajo de los intereses privados. Por ende, es menester reconocer que el miedo nace de la desprotección de lo propio, ya que no somos capaces como sociedad de mirar desde lo público.

He ahí el principal problema que debemos mirar para solucionar la inseguridad pública y que tampoco podemos dejar de ocultar mediante soluciones privadas o de particulares. Al cerrarnos al debate de la "cosa pública" de los intereses públicos y denostar el trabajo en el espacio público, sólo hemos dado cabida a la irrupción de los intereses privados y de soluciones particulares en detrimento de lo colectivo.

Richard Sennett lo plantea muy bien en la conceptualización de *El declive del hombre público* (Sennett 1978), que se muestra como una manifestación de ese contrato o pacto social que se va expandiendo mediante las normas de educación, cortesía, circulación y convivencia como instrumentos para evitar la confrontación violenta ante variados y distintos intereses.

Por su parte, la industrialización y la modernidad mantenían ocupados a los ciudadanos para dar tiempo a que dichos instrumentos hiciesen su trabajo. En ese sentido los individuos van ganando una estabilidad social en su mundo privado, mientras que ven en lo público una amenaza que los obliga a ser quienes no desean ser para evitar los conflictos con el otro. Así, mientras avanzan los espacios privados de las personas en su bien ganado relajo de la modernidad, sus propios valores se van imponiendo dentro de los espacios públicos, llevando sus propios intereses por sobre el bien común.

"En la medida en que las gentes vieron a la complejidad como el enemigo del carácter durable, desarrollaron una actitud hostil hacia la idea, y no menos hacia la conducta, de una vida pública. Si la complejidad es una amenaza para la personalidad, ya no será deseable en la experiencia social. Existe una ironía histórica en esto: el mundo público del ancien régime, debido a toda su complejidad impersonal, era más estable. La misma práctica del artificio, la propia observancia de la convención, dieron origen a una claridad, incluso a una rigidez formal, en público". (Sennett 1978:227)

"El propio temor de impersonalidad que gobierna a la sociedad moderna impulsa a la gente a imaginar a la comunidad en una escala cada vez más restringida. Si el yo es restringido a las intenciones, el compartir este yo no está restringido a la exclusión de aquellos que son muy diferentes en términos de clase, política o estilo". (Sennett 1978:326).

En este proceso, el capitalismo va logrando la diferencia extrapolada de intereses y las comunidades que viven en espacios públicos se van organizando de forma independiente entre sí, con actividades, diferentes clases, diferentes sectores, lo que conlleva a la desintegración del espacio acrecentando cada vez más el deterioro de la cultura pública.

Claramente, cuando las personas ya no miran a la vida pública y la comunidad se va convirtiendo en un espacio hostil, el mundo privado se constituye en el centro de la sociedad.

“La obsesión con las personas a expensas de relaciones sociales más impersonales es como un filtro que descolora nuestra comprensión racional de la sociedad, oscurece la persistente importancia de la clase en la sociedad industrial avanzada, nos lleva a creer que la comunidad es la resultante de un acto de autodescubrimiento”. (Sennett 1978:13)

De esta forma, *“El espacio público muerto es una razón, para que la gente busque en el terreno íntimo, lo que se les ha negado en un plano ajeno...”* (Sennett 1978:25) y se construye finalmente desde el espacio íntimo, donde cada persona termina por expresar su propia personalidad por sobre el común, saliendo los miedos internos a determinar sus acciones y determinaciones dentro del espacio público, denostándolo como un espacio de todos.

LA IDEOLOGÍA ESTRUCTURAL Y EL ORDEN PÚBLICO

La paradoja del miedo no es algo particular a nuestra época, es un estimulante que se viene trabajando desde hace siglos y está aparejado a la dicotomía autoridad versus legitimidad. No obstante, hoy dicha dicotomía está instalada más fuerte que en los siglos anteriores por el crecimiento y ampliación de la plataforma democrática, que incluyó a vastos sectores que eran excluidos en los siglos anteriores.

Esos sectores, que no eran reconocidos como iguales, han evolucionado desde ser sólo un número electoral a un público diverso, opinante y que le da una nueva significación al espacio público.

Desde esta perspectiva, tenemos que analizar la realidad social en la cual se desenvuelven los organismos de seguridad del Estado y por qué hablamos de una reforma profunda de ellos, desde su concepción originaria.

Obviamente, si la sociedad ha cambiado y ha construido nuevas legitimidades de autoridad, la construcción originaria de los cuerpos de seguridad del Estado se vuelve añeja frente a la verdadera relación social que se establece entre dichas legitimidades y la comunidad.

En este sentido, una de las situaciones que sin duda debe cambiar es lo que denomino conceptualmente como ideología estructural, un concepto instalado especialmente en Carabineros y que se puede entender como un conjunto de ideas y tópicos que le son propios a la institución y que sería su gran talón de Aquiles, ya que en la medida que no exista una autocrítica real sobre la forma que se construye la relación entre Carabineros y la comunidad, no podrá entenderse realmente cuál es su visión y misión en pleno siglo XXI.

Tal como dicen Berger y Luckmann (1986), el lenguaje sí construye realidad, pero hay que tener claro que esto se gesta en la medida de los consensos lingüísticos estructurados. Carabineros, desde su lema "orden y patria" extraído de un mundo positivista del siglo XIX, ya nos habla de cómo un colectivo único y uniforme sí fue necesario en la construcción del denominado Estado-Nación que se necesitaba en ese período, pero que hoy está desfasado en el tiempo. Con esto no quiero justificar los procesos de sometimiento de los pueblos originarios, algo común en la región para poder tener control del territorio y, sobre todo, control de las tierras para su explotación.

Ciertamente, tras la construcción ficticia de fronteras y la autodeterminación de una élite para entenderse como Nación, fue necesario aglutinar dichos discursos ideológicos para sostener la patria de todos, pero determinada sólo por algunos. (Stuven 2000)

En ese sentido, tal como nos dice Stuven (1997), *"La palabra 'orden' aparece repentina e insistentemente en todas las expresiones discursivas de la clase dirigente a partir de la consolidación institucional que sigue a la batalla de Lircay (1830). Sin embargo, es posible establecer una filiación anterior con la palabra 'confianza'. Este término es usado profusamente a comienzos de la República, y así como al orden se opone la anarquía, a la confianza se opone la inseguridad. La clase dirigente criolla, después de la Independencia, buscó restaurar esta confianza apoyándose en sus valores sociales tradicionales y en el control sobre la autoridad política. Esto explica su apoyo y su posterior rechazo al autoritarismo del prócer independentista Bernardo O'Higgins"*. (Stuven 1997:268)

Aunque se puede entender el origen histórico de nuestro Estado-Nación y todas sus derivas, la discusión da para muchos más, ya que la gestión histórica institucional que tiene el concepto orden en el origen de la República bajo los valores tradicionales de la élite, se ha seguido manteniendo en la medida que los oficiales militares y con ello Carabineros se han insertado en esa élite o hicieron suya esa cosmovisión de Estado-Nación, algo sin duda que viene de la construcción de Diego Portales.

Stuven recalca esta lógica del orden bajo la estructura del temor, algo que yo denominé anteriormente miedo por su profundidad en las raíces psicosociológicas. *"El temor a la anarquía, definida inicialmente como carencia de un orden público, o desorden institucional, inspiró la práctica política y actuó como la justificación principal para gran parte de las decisiones autoritarias y centralizadoras de los gobernantes o caudillos de la época. Al apego a la noción de orden como forma de convivencia social, se agregaba en el debate otro principio, de naturaleza conceptual más amplia: la idea de un nuevo orden social y político que debía ser creado en reemplazo del orden 'tradicional' o 'colonial' y que se relacionaba con el proceso de constitución de esas repúblicas, entendidas por sus gestores, principalmente, como sistemas políticos no monárquicos"*. (Stuven 1997:260)

En ello, y en lo que concierne a Carabineros como principal ente de seguridad pública, es menester preguntarse que, siendo una policía militar, enfocada y derivada de la defensa nacional por su origen, cuánto no ha dejado en el fondo desde su propio discurso originario, creando un desplazamiento del concepto del orden desde su propio orden del siglo XIX hasta nuestros días.

A mi entender, no hay que ver mucho más atrás, ya que ese concepto de orden reconstruido en el mundo de Diego Portales y reasumido por dictadura cívico-militar de Augusto Pinochet, ha convertido a las Fuerzas Armadas y de Orden en garantes de la Constitución, garantes de los valores democráticos y sobre todo del orden imperante, pero establecido por una élite dominante, al igual que en el siglo XIX.

Así, siguiendo a Stuvén, podemos señalar que el concepto del orden que se construye en el siglo XIX va más allá de las diferencias entre liberales y conversadores, donde la sociedad debía continuar por sobre los valores democráticos liberales, siendo regida por jerarquías no contractuales, es decir, fuera de todo contrato social impuesto desde la visión de una clase dirigente, de una élite dominante.

A ello se suma que el orden social que se construye como un nuevo orden estatal nacional, *"requiere una cuidadosa elaboración que abarca toda la organización política, social y económica"*. (Stuvén 1997:261)

La historiadora agrega que la clase dirigente era socialmente homogénea en base a una cultura política propia. Esa clase dirigente es la que decodifica la realidad, sus normas y decisiones sobre el ejercicio del poder político, concordantes con esa realidad social. En ello, el orden está constituido en el "orden natural de las cosas", simplemente establecido, como "lo que debe ser".

Dicha concepción del orden se va estableciendo dentro de esa clase dirigente, independiente de su visión política, pues encubre un consenso entre liberales y conservadores en todo el período del siglo XIX, profundizado por todo el período portaliano.

"Aunque efectivamente hubo insurrecciones contra la hegemonía portaliana, el autoritarismo portaliano era, en general, funcional a un imaginario anárquico que había hecho presa de la mayoría de los actores políticos. De allí el férreo control sobre la prensa, la reorganización del ejército y el fortalecimiento de las milicias. Indudablemente, el primer concepto de orden que Portales manejó estaba orientado a asegurar el orden público". (Stuvén 1997:270)

Para la élite dirigente, ese orden era necesario ante la falta de virtudes de la poblada, que no tenía ni la educación ni los valores ni las virtudes para la construcción republicana de un Estado-Nación, y que además necesitaba de ese orden para éxito de los negocios.

La misma autora cita una frase clara que nos lleva a la importancia del orden para el mundo portaliano cuando *“Ramón Sotomayor Valdés sostiene que el apoyo que brindó Portales a la Guardia Cívica se justificaba pues ‘en ella veía nada menos que un medio de moralidad para un pueblo cuya índole y costumbre conocía profundamente’.”*²⁰

Por consiguiente, *“este nuevo orden reposaba sobre la homogeneidad social y el temor común al cambio, un código moral universal aportado por la Iglesia católica, y la decisión unánime de usar todos los recursos para preservar tanto los aspectos formales como doctrinarios de ese orden”.* (Stuven 1997:273)

Desde esta perspectiva, el orden trasladado a la lógica de seguridad pública por parte de Carabineros se construye en una ideología estructural que empapa todo el quehacer institucional y, por ende, no sale de la dicotomía expuesta desde ese momento entre orden versus anarquía.

Bajo esta ideología estructural, quienes la sustentan piensan que si no hay su definición de orden, existe anarquía. Una construcción determinista desde una falacia dicotómica, donde generaciones de pensamiento binario moldean el pensamiento hacia la acción.

Pero además, quienes imponen esta lógica se autodefinen como defensores de la razón y la verdad, un absolutismo de élite que se va reproduciendo bajo jerarquías mesiánicas que no han logrado reconocer los cambios en el siglo XX y XXI respecto la pluralidad y diversidad de las ideas democráticas. Una nueva democracia que terminaría con las crisis que existen en las instituciones que no se adaptan a los cambios, por la búsqueda de confianzas contractuales con esta nueva sociedad y sus nuevos actores.

En lo concreto, en los procesos de inclusión democrática con el mundo proletario, campesino y luego con el ingreso de los grupos excluidos como la mujer y los pueblos originarios, además de las minorías sexuales, este concepto del orden se ve en entredicho con esta nueva ciudadanía, reconocida y participante del sistema democrático.

Aunque parezca antojadizo, la tensión dentro del concepto de orden versus anarquía se va convirtiendo en el centro de la discusión de toda reforma respecto al trabajo de órganos policiales, pues la lógica de enemigo a enemigo no cabe en la idea de una democracia amplia y respetuosa de los DD.HH., además de la diversidad de nuestra sociedad.

Al usar a las Fuerzas Armadas en defensa de una concepción de sociedad del siglo XIX, sólo presenta la disociación de aquello que entendemos como instituciones fundamentales de la república. Por lo mismo, no es casual que

20 Historia de Chile bajo el gobierno del general don Joaquín Prieto (Santiago: s/ed., s/a), p. 57 en Stuven 1997.

mientras el poder judicial avanza en la concepción de derechos en tercera generación y la defensa de los valores democráticos, las instituciones de orden y seguridad se enfrentan de raíz en su problema: la redefinición de qué es el Orden en esta sociedad y cuál es su patria, en el caso de Carabineros.

Lo que existe hoy en día es bastante diferente en el concepto de delictualidad o crimen organizado, pero que desde su construcción ideológica estructural, ambas son amenazas a un Estado-Nación, con valores únicos según su propio aprendizaje. Es aquí donde lo diverso termina siendo subversivo frente al Estado-Nación y no un proceso evolutivo de la sociedad en cuanto a la amplitud democrática, donde los sectores marginados fueron ganando los espacios democráticos como forma de vida, más allá de la visión democrática formalista del ciudadano elector.

La dicotomía debe ser entendida como confianza y tranquilidad, distinta a aquella creada desde el orden. Debemos entender que este orden genera homogeneidad, mientras que si la ciudadanía necesita tranquilidad, no cercena ni estereotipa ciudadanos bajo amenaza sistémica de ese orden elitista construido desde el siglo XIX.

Al final, al hablar de tranquilidad ciudadana nos implanta un lenguaje distinto generado en el consenso de una ciudadanía diversa en ideas y expresiones que no representan una amenaza a nuestro Estado-Nación, sino que lo enriquecen en el crecimiento de un sistema democrático con fondo pluralista y diverso.

En este sentido, es necesario abrir la discusión sobre el cambio de aquella ideología estructural que no deja evolucionar a las "fuerzas de orden y seguridad", pues sólo estarían protegiendo un orden elitista y una seguridad propia, y digo propia respecto a los cambios que necesitan las instituciones para adaptarse al siglo XXI.

Más aún, uno puede entender que las lógicas corporativistas de instituciones como Carabineros, no los deja ver la autocrítica de sus acciones. No han sido pocas las operaciones tácticas que terminan en violaciones en DD.HH.; pero lo más complejo es la protección de esas derivas de lo que es aceptado institucionalmente, bajo la idea de seguridad propia por sobre los sistemas éticos y una moralidad propia que la justifica, al igual que lo señala Portales con la Guardia Cívica.

En el fondo, mientras el sistema político va evolucionando y donde los aparatos ideológicos del Estado, como señala Althusser (1988), se van resquebrajando por la crisis de legitimidad democrática y sobre todo de la representatividad ideológica, las fuerzas del orden y las fuerzas armadas parecieran ser el último bastión ideológico estructural de las élites dominantes del siglo XIX, que durante todo el siglo XX han intentado frenar los avances de un liberalismo democrático que los pone en un entredicho moral y ético, que bajo sus propios

intereses crea un propio encuadre moral temporal acorde a sus pensamientos y, sobre todo, un justificativo de su propio estancamiento por el miedo.

Portales, no siendo muy amigo de la Iglesia católica, entendía que dicha generación de moralidad era necesaria para construcción de una moralidad única, pero además una moralidad que evitaba la contradicción sobre la razón del poder político construida por la élite dominante y representada en jerarquías sociales manifiestas de una élite mesiánica.

Así, al caer la iglesia, la representación política, los medios de comunicación tradicionales, la familia, el mundo sindical y la cultura oficial, entra en crisis la reproducción ideológica y es aquí donde la educación como principal bastión racionalista termina en convertirse en subversiva, a tal punto que un profesor se convierte en subversivo por ser solamente un agente de convertibilidad. La circulación de un carabino que acusa a un profesor de ser comunista, por el sólo hecho de ser profesor, es una manifestación de los estereotipos generados en esta dicotomía y el miedo a lo distinto²¹.

Esta situación no es algo muy distinto al origen de la Revolución Cultural²² de Mao en China, con la aniquilación y reeducación de quienes pueden ser potenciales agentes de discernimiento o disenso de la ideología única que fue impuesta. Entonces, qué diferencia habría entre la construcción del orden generado por las fuerzas del PC chino en Tiananmén o la masacre de Tlatelolco en México, con el asesinato de estudiantes y civiles, realizada por militares y policías en 1968.

En los hechos, esta cosmovisión ideológica funciona bajo la misma lógica dicotómica de la concepción ideológica estructural de la cual se protege; no es protección a una comunidad o sociedad masificada, sino que existe sólo en la defensa de un orden establecido desde la élite dominante.

Ya desde esta construcción histórica, sólo nos queda señalar que debemos concentrarnos en entender que el orden se contrapone a la tranquilidad, porque el orden no sabe dialogar, sino imponer. Mientras que la tranquilidad implica un consenso de concesiones de convivencia entre quienes diversamente construirían una nación que genera un Estado mediante un pacto social, contractual, con derechos y deberes transversales.

El debate conceptual ya se dio en las redefiniciones entre seguridad y tranquilidad ciudadanas, donde se definió a la seguridad como noción básica

21 <https://www.eldesconcierto.cl/2020/03/11/video-tu-debes-ser-comunista-eres-comunista-carabino-interpela-a-transeunte-en-maipu/>

22 El historiador Frank Dikötter en su reciente libro *The Cultural Revolution: A People's Story* (2016), señaló que la etapa más siniestra de la historia china en el siglo XX buscaba, sobre todo, una gran purga entre 1966 y 1976. Armados con el libro rojo de Mao y luchando contra las "4 antiguallas" -el pensamiento, la cultura, la educación y las costumbres tradicionales- destrozaron obras milenarias de valor incalculable. Los profesores, los intelectuales y las figuras de autoridad fueron los más castigados, sometidos a interminables sesiones de autocrítica, torturas, golpes y asesinatos.

del trabajo policial, aunque ciertamente, en los hechos no ha dado el resultado esperado, pues sólo ha demostrado que la seguridad implica la falencia social y psicológica de la incertidumbre y lo incierto del futuro.

Otro antecedente sobre la idea del orden público en Carabineros, nos lo entrega Carlos Maldonado (1996), quien, en un potente artículo histórico, nos demuestra lo zigzagueante que ha sido la historia de la institución desde su origen y con una constante militarización, así como una relación forzada con el concepto de orden público.

Para Maldonado, no hay duda de que la militarización de los estamentos policiales y con Carabineros en particular, produjo sus beneficios para el Estado, especialmente en relación con la represión de los delitos y la protesta social. El autor agrega que Carabineros va presentando una dualidad histórica frente a las instituciones de la defensa, ya que las FF.AA. van rechazando su intervención en las tareas represivas para comienzos del siglo XX y con ello generan rivalidades con la policía siendo también un contrapeso frente al Ejército.

Esta dualidad además se va manifestando en los cambios que tuvo que hacer la policía, debido a sus excesos. *“Los cambios y reestructuraciones en los servicios policiales de 1932 y 1985, fueron posible, no sólo por la repercusión en la opinión pública de crímenes alevosos y horribles, sino porque existía y existe hoy en la sociedad civil y en el sistema político una sensibilidad y un consenso en orden a condenar la represión policial indiscriminada y a defender los derechos humanos”.* (Maldonado 1996:21-22)

Concretamente, aquel exceso de las policías frente al orden interno viene desde sus orígenes, demostrándose en los reglamentos policiales desde los años 1813, 1818 y 1823, donde se señala con claridad las reglas de *“comportamiento y de cooperación con la autoridad en orden a reprimir las alteraciones del orden en la ciudad de Santiago”.* (Maldonado 1996:2)

Frente al exceso de las policías, nació en 1912 la Liga de Acción Cívica, la que fue apoyada por los medios de comunicación y parlamentarios de la época, para denunciar los actos de corrupción, el uso de delinquentes en sus filas, la aplicación de tormentos a detenidos, ebriedad en el servicio, malos tratos hacia la ciudadanía y muchos otros signos de falta de profesionalismo que se detallaban en aquellos años.

En los hechos, las denuncias se enfocaban a que tras la creación del Regimiento de Carabineros con la intervención del general Emilio Körner, quien fusionó los antiguos Gendarmes del sur y los Gendarmes del Ejército, la acción del estamento no mejoró la seguridad y por el contrario se fueron acrecentando las denuncias.

Según su reglamento *“el Cuerpo de Carabineros está destinado a velar por la seguridad pública y asegurar el mantenimiento del orden y la observancia*

de las leyes en todo el territorio de la República y en particular en los campos y caminos públicos. Una vigilancia activa, continua y represiva constituye la eficiencia de su servicio". (Maldonado 1996:6)

Sólo con la llegada de Arturo Alessandri en 1924, se unificaron todas las policías del país, se creó una Escuela Policial y se estructuró un escalafón único, lo que constituyó el paso definitivo hacia la futura unificación de policías y Carabineros. En esta decisión del alto mando castrense tuvo importancia capital el modelo italiano.

La caída de Ibáñez del Campo en 1931 fue otra muestra de la represión que terminó con una veintena de muertos, pero dos muertes emblemáticas detonaron las acusaciones contra Carabineros. El estudiante de medicina, Jaime Pinto Riesco (sobrino nieto del presidente Germán Riesco; nieto del presidente Aníbal Pinto, y bisnieto del presidente Francisco Antonio Pinto) y del profesor de historia, Alberto Zañartu Campino.

"La ira contenida de muchos opositores al régimen depuesto se volcó contra su principal instrumento represivo, la policía uniformada. En su primer documento público, de fecha 28 de julio de 1931, un comité de guardias cívicas, formadas por la emergencia que se vivía, exigió una drástica reestructuración de Carabineros, inculpados como los promotores de la represión desatada y las bajas por muertos". (Maldonado 1996:10)

Con años de reorganización en las fuerzas policiales, Carabineros entra al período de la Guerra Fría con nuevas reformas, pero nuevamente es usada como el garrote en defensa del régimen establecido.

En ese sentido, la cooperación con EE.UU. se profundizó, *"la ayuda norteamericana para la policía chilena fue masiva. Entre 1961 y 1970 Carabineros recibió de parte del Programa de Seguridad Pública 2,4 millones de dólares para adquisición de pertrechos. Además, a partir de la administración de Eduardo Frei trabajaron en el país varios asesores de la International Police Academy de Washington, dependiente de la AID, y casi un centenar de jefes policiales chilenos asistieron a cursillos en los Estados Unidos y la zona del Canal de Panamá, en la Escuela de las Américas de Fort Gulick y en Fort Bragg, el Centro de Guerra Especial donde también se adiestra a policías. Algunos cursos que impartía la Academia eran, entre otros: "Policía y seguridad nacional", "Inteligencia policial", "Introducción a la seguridad interna", "Aspectos operacionales de contrainsurgencia", "Desórdenes civiles", "Seguridad interna e información", "Usos de la fotografía en desórdenes callejeros", "Usos del bastón policial" y "Comunismo: Amenaza contra América Latina".*" (Maldonado 1996:13)

Increíblemente, la institución que estaba destinada a la seguridad de los ciudadanos era entrenada para la represión social y política, no defendiendo la democracia o la ciudadanía, sino simplemente una visión ideológica institucional.

De esta manera, nuevamente Carabineros era el brazo armado de la represión política, símil del período de Ibáñez; más aún, tenía entrenamiento ideológico determinado sobre la dicotomía de amigo-enemigo. En el fondo, nada de lo que se trabajó era con el fin de ser un servicio público que buscaba la tranquilidad ciudadana, sino que literalmente tomó dichos procesos sociales como formas de contrainsurgencia, por lo cual se les trató como un germen guerrillero y de subversión del régimen establecido.

Maldonado lo ratifica señalando que *"En la práctica, la política represiva en general y el Grupo Móvil²³, en particular, significaron un grave deterioro para Carabineros que vio disminuir su prestigio dentro de la población. La actuación desmedida de la policía provocó una serie de víctimas fatales por parte de los manifestantes. Entre las más violentas represiones destacaron el paro del 23 de noviembre de 1967 que dejó cinco civiles muertos, y los sucesos de Puerto Montt, cuando el 9 de marzo de 1969 unos 200 Carabineros balearon a pobladores en toma. Hubo nueve muertos y 57 heridos. Esto llevó a sectores de la propia Democracia Cristiana a pedir la disolución del Grupo Móvil y a hechos tan inusitados en su momento, como que el rector de la Universidad de Chile con su cuerpo docente (saliera) a la calle portando banderas enlutadas y motes injuriosos para el Grupo Móvil..."* (Maldonado 1996:14.)

Con el Golpe de 1973, la militarización de Carabineros quedó nuevamente de manifiesto con su incorporación como rama de la defensa nacional, pasando a depender del Ministerio de Defensa.

Es aquí donde Maldonado destaca como definición histórica clave la promulgación del Decreto 444 de la Junta Militar, el que señalaba en su enunciado segundo, las Fuerzas Armadas y de Orden son las *"instituciones (que) representan la organización que el Estado ha generado para el resguardo y defensa de su integridad territorial, su acervo moral e identidad histórico-cultural, valores trascendentes superiores y permanentes de la chilenidad"*. (Maldonado 1996:14)

En efecto, frente a las ideas de refundación nacional de la Dictadura Cívico-Militar, se reafirma la idea de Carabineros como ente represor a nivel ideológico, defendiendo una estructura valórica única, con la definición del amigo-enemigo de los verdaderos chilenos.

En consecuencia, el gran problema histórico de Carabineros ha sido que cada cierta cantidad de años sufre de crisis por casos puntuales, ante la desviación de su necesidad original, siendo finalmente un instrumento de represión ideológica del Estado, como decía Althusser en su libro *Ideología y aparatos ideológicos de Estado*. (Althusser 1988)

23 Era el nombre anterior del grupo operativo, que luego se le denominó Fuerzas Especiales y desde el 2020 se le llama Cuerpo de Orden Público.

Desde el caso Anabalón a principios del siglo XX, pasando por la muerte de Pinto y Zañartu en los años 30, la represión en Puerto Montt en los 60, el caso degollados en plena dictadura en los 80 y en estos años con el caso Catrillanca, la operación Huracán o los abusos policiales tras el estallido social con los casos emblemáticos de los jóvenes Gustavo Gatica y Fabiola Campillay que perdieron la vista por la represión policial, siempre Carabineros o las instituciones policiales anteriores se han convertido en un brazo de la dirigencia de turno que impone sus ideas únicas bajo la represión excesiva o sistemática en algunos casos o ideológica como fue su entrenamiento en los años 60, y no una salida de madres o de protocolo.

Lamentablemente, en este ejercicio histórico sólo hemos mostrado que la generación del concepto del orden desde sus orígenes como ideología estructural, difiere completamente con una policía con la misión de proteger a la ciudadanía. Como institución, Carabineros enfrenta a la disidencia pública, siendo parte de defensas corporativas e, históricamente, en defensa de la clase o élite dominante del momento.

Asimismo, los históricos casos de corrupción que se muestran desde principios de siglo hasta hoy son indicadores de lo delgada de la línea entre fuerzas policiales y los delincuentes o el actual crimen organizado.

Es más que probable que la idea de una contaminación criminal como se le llama conceptualmente, sea el segundo gran problema institucional; una situación que no es nueva y que se ha mostrado en varios estudios internacionales. Además, también existe la sensación de una impunidad institucional, con un defensa de toda la institución y que son el claro resultado de la falta de interés por parte del tomador de decisiones para cambiar en profundidad los valores institucionales, su cultura organizacional y con ello, la ideología estructural que la determina en sus acciones.

EL ACTUAL DIAGNÓSTICO SOBRE CARABINEROS

La crisis en Carabineros no es algo puntual, viene en caída desde hace 14 años, siendo la de mayor baja en los últimos cinco años. Por ende, cuando nos planteamos un cambio en la ideología estructural, como principio de cambio en la Cultura Organizacional de dicha institución, no es más que un mero reflejo de las acciones necesarias para generar una policía cercana y confiable con la ciudadanía.

Desde el denominado Estallido Social, se ha acrecentado el debate y la discusión sobre una reforma necesaria en las instituciones policiales.

En enero del 2020, apareció la propuesta de la Comisión de Seguridad del Senado y también se publicó la propuesta de reforma del ejecutivo, creadas por el Ministerio del Interior y Seguridad Pública y sin duda, ambas tienen varios puntos en común.

Según la propuesta de reforma de Carabineros entregada por la Comisión del Senado (Comisión de Seguridad del Senado 2020:3), existen cuatro axiomas o principios básicos para poder soslayar la grave crisis que tiene la institución:

- La subordinación al poder civil
- Orientación de servicio público enfocada a la ciudadanía
- Sistema de control monitoreo y evaluación
- Respeto y protección de los DD.HH.

Desde esta visión, la idea de reforma trabajada desde el Senado no varía mucho de las ya mencionadas oportunidades históricas para realizarlas. El desempeño institucional y su seguimiento ante la falta de transparencia y “excesiva” autonomía institucional, muestran la caída más fuerte en la confianza de las instituciones, y en cada caso de desborde institucional muestra caídas profundas en la confianza con Carabineros.

En todo caso, no hay duda de que la Comisión está bien encaminada en el diagnóstico que realiza en Carabineros, no obstante, en la medida que nos insertamos en el texto hay varias dudas que nos deberían involucrar. Como hemos planteado anteriormente, el problema es algo más profundo que sólo los formalismos que se mencionan y los protocolos que se utilizan, pues existe una cultura organizacional fundada en la denominada ideología estructural de la institución, que es y será la principal piedra de tope para la reforma de Carabineros.

“Es el momento de reformar Carabineros de Chile y garantizar a la ciudadanía que el poder civil contará con la institucionalidad y las herramientas necesarias para lograr un eficaz control y un adecuado seguimiento del desempeño de la institución, pero también es momento de reformar Carabineros para devolver a la policía uniformada los grados de confianza que necesita para poder ejercer su esencial labor”. (Comisión de Seguridad del Senado 2020:4)

En el caso del Consejo de Reforma, se hace una definición de “orden público” basado en la RAE. Se hace presente que durante las sesiones, el Consejo acuñó un concepto de Orden Público, definido por la Real Academia de la Lengua Española, a saber, *“la situación de normal funcionamiento de las instituciones públicas y privadas, en las que las autoridades ejercen sus atribuciones propias y las personas ejercen pacíficamente sus derechos y libertades”.* (Ministerio del Interior 2020:9)

Es interesante dicha definición, ya que nuevamente nos lleva a un mundo positivista de la concepción de lo público. Por consiguiente, tanto “orden” como “público” no están sostenidos desde una visión sociológica, sino desde la concepción jurídica, sin dar margen a la discusión conceptual.

Como resultado de ello, no es casual entender el centro del concepto que ellos usan sobre la legítima defensa: "*La discusión en torno a cuándo y cómo actuar está vinculada estrictamente con la definición –y el uso– de fuerza legítima, la que se aplica cuando los agentes deben evaluar en terreno y ante situaciones de alta complejidad la naturaleza del peligro y el grado de la amenaza planteada para elegir la manera más adecuada de proceder, causando el mínimo daño posible*". (Osse 2007 en Consejo de Reforma de Carabineros 2020:9)

En mi opinión esto no debe estar en discusión, ya que sin duda hay un consenso en el uso de la fuerza; la evolución de la naturaleza del peligro y el grado de amenaza planteada, se convierten en el criterio principal de acción, pues como bien diría Lippman en su célebre texto *La opinión pública* (1922), su accionar estaría construido en prejuicios y sería subjetivo en la medida de la ideología estructural que los envuelve y los sesgos respecto a quienes se le aplica.

Un detalle que nos muestra cómo está circunscrita la relación sobre el control del orden público nos lo entrega el anexo del Consejo de Reforma (2020:62), quien traduce literalmente el término anglosajón de *crowd psychology* como Psicología de Multitudes, señalando como "*hallazgos teóricos de una corriente de la psicología social denominada 'psicología de multitudes'...*", cuando en castellano hablamos de Psicología de Masas, que es la definición correcta. Más aún, no es un detalle entender a la masa en el espacio público, pues nos abocamos a una visión conductista (behaviorismo) de esa masa, visión teórica no única, pero construye ciertos principios sobre la personalidad de las masas a diferencia de la idea o concepto de multitudes.

A mi entender, el tema sigue radicado en la profundidad y lo arraigado de esta ideología estructural que construyó una cultura organizacional determinada, que se ve cruzada por contaminación criminal, junto a la concepción de impunidad institucional y el corporativismo institucionalizado; todo esto refundido en su devenir histórico, respecto a los valores "democráticos" y la sociedad tradicional.

Por consiguiente, es más que necesario trabajar desde la gestión del sistema educacional, así como en las estrategias formativas. Construir perfiles de ingreso y egreso, pero además generar un control constante, no sólo en el quehacer institucional, sino que también evaluar en sus rasgos de personalidad acordes al perfil que un Carabinero debe tener. Rasgos respecto a la comprensión racional sobre los modelos de actuación institucional y especialmente sobre los DD.HH., los que finalmente son los límites que debe tener toda sociedad democrática.

Lo cierto es que la virtud jerárquica no siempre convive con las virtudes democráticas. Son estas evaluaciones las que también deben determinar las capacidades de ascensos y su real liderazgo para asumir mandos y

destinaciones, frente a la relación con los subordinados y con la comunidad en general.

El texto de la Comisión de Senado, acertadamente, entra en la discusión sobre los contenidos necesarios para ese trabajo, con la especialización en materias como:

- Prevención del delito
- Orden público
- Investigación criminal residual
- Inteligencia
- Tránsito y seguridad vial
- Emergencia

En lo que se refiere a temas transversales, la Comisión señaló como prioritario el revisar la carrera funcionaria, converger en la equidad y paridad de género, resolver el tema de la dotación sobre el territorio y su inequidad por temas económicos, la probidad y transparencia de las acciones con el apego fundamental al orden jurídico y los DD.HH.

Mediante esta amplia temática, la Comisión ve acertadamente que la reforma necesaria no es sólo a nivel administrativo, sino que tiene algo de mayor profundidad respecto a los objetivos y la misión real de la institución.

Pero, sin duda, hay algo que se debe trabajar con prontitud: la creación de una masa crítica especialista en temas de seguridad que vayan más allá de lo operativo, sino también en la forma de pensar los tópicos en cuestión y la cultura cívica de nuestro país. La Comisión señala expresamente “... desde el ámbito civil existe un grave déficit de políticos y de funcionarios públicos especialistas en la materia -lo que ha impedido llevar a cabo exitosamente esta tarea”. (Comisión de Seguridad del Senado 2020:5)

Con certeza, este es uno de los principales problemas, ya que los grupos de trabajo sobre los temas de seguridad y defensa están circunscritos a los mismos ex uniformados, que se convierten en cámaras de eco de sus propias visiones. Es una reproducción ideológica del discurso, pero esto no es antojadizo, ya que ellos mismos van como sillas giratorias ocupando los mismos puestos o espacios de debate, trabajo y discusión, como los únicos que saben, siendo legitimados ante la desidia del mundo civil.

En palabras simples, ellos no dejan que entre savia nueva del mundo civil a la discusión, deslegitimando cualquier nuevo grupo o propuesta de ese espacio,

y el mundo de la política terminó mirando al costado para no complicarse en saber cómo se manejaba las instituciones desde su interior.

Es interesante entender que la generación de una masa crítica desde el Ministerio del Interior, en el ámbito de las fuerzas de orden y seguridad, debiera venir de un trabajo práctico de entrenamiento y formación externa, para no seguir con los sesgos institucionales. Además, esta masa crítica es la que debe estar a cargo de los nuevos procesos de formación institucional y la gestión del cambio, para darle una amplitud de convergencias disciplinarias y formativas.

No es apartar al mundo uniformado, sea policía o civil de este trabajo, pero ellos no pueden pensar que son los únicos que saben sobre su misión y visión de trabajo, más aún, con su experiencia se complementan los procesos de perfeccionamiento, en complemento de la visión civil que trae la mirada de su comportamiento ante la nueva ciudadanía.

Tal como dice la propuesta del Senado, “Entre 2007 y 2018 el presupuesto de Carabineros de Chile aumentó a más del doble, sin que esto se viera reflejado en mejores índices de seguridad”. (Comisión de Seguridad del Senado 2020:5)

Por ello, se entiende que los objetivos de la reforma en Carabineros tienen que ir más allá. Aunque no profundiza completamente, da un claro ejemplo de una reforma profunda como ha sido en el caso de España

En el país ibérico la discusión también lleva años, no obstante, ha logrado ciertos principios básicos para su reforma. Estos principios se presentan en el consejo de reforma de Carabineros, para estudiarlos y poder aplicarlos:

La policía debe reconocer que forma parte integrante del conjunto del sistema penal y aceptar las consecuencias de tal principio, lo cual supone la existencia de una filosofía general mínima, aceptada y aplicada por el conjunto del sistema penal y la cooperación efectiva entre policías y demás miembros de dicho sistema penal.

La policía debe estar al servicio de la comunidad, siendo su razón de ser la de garantizar al ciudadano libre y pacífico ejercicio de los derechos que la ley le reconoce. Ello implica una adaptación de los servicios policiales a las necesidades reales de la comunidad, la ausencia de cualquier tipo de injerencia política indebida en las actuaciones policiales y la colaboración del público en el cumplimiento de ciertas funciones policiales.

La policía debe ser, en sus estructuras básicas y en su funcionamiento, un servicio democrático. Lo cual lleva consigo la desmilitarización del servicio, un total respeto de los derechos fundamentales de los ciudadanos, la adopción y rigurosa aplicación de un código de deberes y normas morales, la participación de todos los miembros del servicio y del conjunto de la

población en la elaboración de las políticas policiales, la aceptación de la obligación de dar periódicamente cuenta de sus actividades.

La policía debe ser un servicio profesional, eso implica la limitación de la acción de la policía al sector de la criminalidad, la formación especializada del personal, la aceptación de profesionales civiles, la creación y puesta en marcha de un plan de carrera, la prioridad acordada a la competencia en la atribución de promociones, la cual debe prevalecer sobre la antigüedad en el escalafón y la existencia de un código de ética profesional. Además, con vistas a eliminar, reducir o corregir los posibles abusos e infracciones cometidos por la policía, debería permitirse la presencia de un abogado en cada local de la policía, con la misión de asistir a los interrogatorios, informar a las personas detenidas de sus derechos y garantizar en suma que no se cometa ninguna ilegalidad en el recinto. (Maldonado 1996:20)

En lo concreto, en Chile se ha erosionado la noción de servidor público respecto al cuerpo policial, tendiendo a imperar más la doctrina castrense del espíritu de cuerpo y de “*todo para la institución y dentro de ella*”. Esto no es menos, si entendemos lo que nos planteaba Sennett (1978) con el declive del hombre público, donde la institución construiría su propio mundo privado por sobre el mundo público.

Es aquí donde Carabineros yerra el rumbo al hacerse externo a la sociedad en su conjunto, no construyendo pertenencia con la comunidad en la cual se constituye, por lo cual es más fácil sentirse distintos ante sus privilegios y distintos ante su filosofía.

Por tanto, esta destrucción del concepto de servidor público sólo ha generado una subcultura a nivel de institución, ya que se les consigna como personajes fuera del común de la sociedad, con poblaciones propias, organizaciones propias, hospitales propios, un código de justicia propio. Todo ello distinto a lo que ocurre en otros países, pues se mira y se comprende de forma muy distinta.

Conviene subrayar que la generación de una cultura organizacional propia en Carabineros no es *per se* algo malo o equivocado, sino realmente necesario para poder solventar los valores y actitudes como organización que son necesarios para la cohesión de la institución. No obstante, la generación de esta subcultura propia está fuera de los valores democráticos y fuera de las concepciones de tolerancia y cohesión social que se necesitan para establecer dinámicas sanas y coherentes de convivencia.

Los mismos textos de reforma colocan un buen ejemplo de definición con el reglamento de la policía colombiana, aprobado en 1983: “*La policía es un servicio público a cargo del Estado, encaminado a mantener y garantizar el orden público interno de la nación, el libre ejercicio de las libertades públicas y la convivencia pacífica de todos los habitantes del territorio nacional*” (artículo primero); “*el orden público que protege la policía es el que resulta*

de la prevención y eliminación de las perturbaciones de la seguridad, tranquilidad, salubridad, moralidad, ecología y ornato públicos” (artículo segundo), y “de manera preferencial la policía se ocupa de velar por la persona humana en su vida, honra y bienes”. (Maldonado 1996:20)

LA APLICACIÓN DE LOS ACUERDOS DE LA COMISIÓN NACIONAL DE SEGURIDAD

Ya dejando el ámbito teórico y el diagnóstico en particular sobre Carabineros, pretendo generar un punto de enfoque distinto para la discusión sobre el desarrollo de la seguridad pública. Por lo mismo, nos detendremos en el trabajo de la Comisión y de los acuerdos alcanzados el año 2018 y que, finalmente, son el centro de las reflexiones prácticas.

Ante ello, lo primero que debemos señalar es que, lamentablemente, dicho acuerdo está tangencialmente tocado por los escándalos de Carabineros ya mencionados. Por ende, esto va de la mano del estancamiento en las cifras en la lucha contra la “inseguridad pública”, que además se suma a los efectos del Estallido Social desde octubre de 2019.

Todo ello, a necesidad de las distintas y variadas instituciones que se ven comprometidas en esta amplia discusión, las cuales directa o indirectamente afectan a todo el espectro público de los tres poderes del Estado.

En una forma más didáctica para la discusión, seguiremos el orden presentado por el acuerdo punto a punto, parte por parte, de los cuales sólo haremos algunos comentarios anexos, según nos parezca pertinente.

Dado así, y como ya señalamos en el comienzo de esta sección, la primera parte está destinada a estudiar la modernización y el fortalecimiento de las policías, que significativamente nos ratifica las prioridades sobre el enfoque del debate de la inseguridad pública.

Bajo esta perspectiva, nos parece interesante la propuesta de la Comisión en el área de Planificación Estratégica con el uso de indicadores de evaluación; sin embargo, hay que llamar la atención que no es primera vez que se le pide estos indicadores que resultan a veces tan tediosos e incomparables a la vista de los ciudadanos, ya que tienden a comprometer más al cumplimiento administrativo y de las buenas prácticas, que al verdadero rol preventivo e investigador que deben tener las policías.

No se puede confundir que la eficiente tarea de las policías muchas veces no pasa por la necesaria racionalización de los recursos y efectivos, sino que por la eficacia de la labor desarrollada con los mejores instrumentos y herramientas entregados.

La generación de un Plan Estratégico de Desarrollo Policial, PEDP o el Plan de Gestión Operativa y Administrativa, PGOA no pueden ser manuales

protocolares de intentos de control administrativo por parte de las autoridades de turno, sino, por el contrario, una guía u hoja de ruta de definiciones claras y objetivos permanentes de cómo se ve el trabajo de prevención e investigación.

A la vez, las policías debieran entender que su principal relación se da con los propios miembros de sus instituciones, quienes deben compenetrarse y asimilar de lleno nuevas doctrinas institucionales que estén reforzadas con los nuevos objetivos estratégicos.

No es sólo la oficialidad o los altos mandos quienes deben trabajar y socializar dicho plan, sino que todo el conjunto de quienes componen las instituciones, donde se debe tener claro el cambio de lo que ya denominamos su propia ideología estructural.

Se debe reconocer a las instituciones como un todo, como organización con culturas institucionales propias y que debieran evolucionar en el ámbito de la transparencia y la modernización social, técnica y cultural de las policías.

Es aquí donde debemos ligar la cultura organizacional de las instituciones con la cultura política donde fueron creadas y en ello está la ideología estructural que no es concordante con los cambios de la sociedad tras la postmodernidad y la inclusión de visiones democráticas respecto a sus funciones y su misión.

Todos reconocen la necesidad de una reorganización de Carabineros y de la PDI, ante la duplicidad de algunas funciones y procedimientos. Aunque tampoco debo olvidar el trabajo de profesionalización que han debido realizar frente a las exigencias de la reforma penal.

Sin duda, ambas instituciones han logrado una mayor especialización, no obstante, hay jurisdicciones y procedimientos que deberían dejar de lado por su recarga. Tal vez se podría estudiar la posibilidad de devolver atribuciones fiscalizadoras y policiales que antiguamente tenía Aduanas, para destrabar la enorme cantidad de funciones concentradas que tienen las policías.

Desde otra mirada, este punto llama la atención con la propuesta de crear un comité de auditoría que integre a las policías y a la subsecretaría de interior, y además se entregarían más facultades para "ejercer un eficaz control presupuestario, financiero y de mérito sobre las inversiones y gastos de las Fuerzas de Orden y Seguridad", fortaleciendo las estructuras técnicas de las divisiones de carabineros e investigaciones de la misma subsecretaría.

Sin embargo, en la propuesta de control de presupuesto le siguen entregando el manejo de los fondos en forma directa a las instituciones, y solamente se plantea colocar más restricciones al uso de estos dineros y la realización de auditorías externas en la búsqueda de transparencia. Pero todo ello es ineficaz, si no entendemos que la dependencia jerárquica de quienes realizan dicho

trabajo ha quedado de manifiesto al no poder seguir los canales regulares de las denuncias.

Mientras se continúe entregando el control presupuestario a las mismas instituciones y ellos radiquen en oficiales de menor jerarquía, siempre se está predispuerto a que ocurran los mismos eventos, al no tener formas de control extra-institucionales y no se termine por castigar a quien denuncia por sobre el denunciado.

En la medida que los controles del presupuesto sean externos y no se vean intimidados por las jerarquías institucionales que finalmente determinan sus propios ascensos en la organización, dejaremos un espacio abierto y gris que seguirá existiendo en el control de los recursos.

Esto no vale tan sólo en el control ciudadano de las acciones y denuncias que tendrían que investigar internamente, además de acompañarlos como sociedad civil en esta necesaria evolución institucional.

Asimismo, en la primera parte sobre la modernización de las instituciones, la Comisión nos presenta una necesidad que debiera ir más allá de los enunciados, como es la profesionalización de las policías.

Claramente hay un diagnóstico común respecto al desarrollo de la carrera funcionaria en las policías, desde el ingreso, formación, calificación, las formas de ascenso y las calificaciones. Todo este proceso debe estudiarse con detalle, ya que es en este período donde se deberá profesionalizar las policías desde sus años de formación y los perfiles de egreso requeridos.

En este sentido, se deberían estudiar y readecuar las mallas curriculares de las academias, los perfiles de egreso y los de ingreso, el trabajo de las competencias que debieran adquirir los estudiantes en el ámbito de la formación policial, como las competencias y capacidades técnicas.

Asimismo, no es menester pensar la homologación de los estudios de los suboficiales en el caso que carabineros puedan convertirlos en estudios de nivel técnico, con las respectivas especializaciones y sus procesos de perfeccionamiento.

De la misma forma, se debe trabajar con detalle los procesos de perfeccionamiento policial y con ellos la confluencia de las necesidades de habilidades sociales que éstos deben tener en el uso de sus relaciones asimétricas con la ciudadanía. De una u otra forma, la profundidad del quehacer policial pasa por la profesionalización de los cuadros policiales en el ámbito de la educación, capacitación y formación.

Con esta premisa, el perfeccionamiento de las fuerzas de orden y seguridad está directamente relacionado con su nivel de actualización operativa y de educación continua, situación que el mismo Poder Judicial ha entendido con

sus constantes perfeccionamientos mediante cursos, seminarios y talleres que facilitan a los jueces a tomar decisiones sustentadas no sólo en el derecho, sino en las estimaciones de la prueba, como es el caso de cooperación procesal y el sustento de la prueba electrónica.

Otro de los puntos que llaman la atención en estas propuestas es la determinación del "mérito" como valor básico del proceso de ingreso y ascenso. No obstante, este concepto siempre ha estado dentro de los requerimientos de ascensos, pero nunca se ha plasmado con detalle, ya que el "mérito" es un concepto dado por los fines y objetivos de la organización, que finalmente está determinado por las jerarquías policiales con bastante discrecionalidad.

Por ende, al hablar de "meritocracia" debemos preguntarnos ¿en "mérito" de qué?, al de las necesidades de la institución, a lo que diga el oficial superior o los objetivos del país. Sin duda, es una pregunta que no puede quedar en el aire, si es que realmente deseamos cambiar las formas en las cuales hoy se trabaja en las policías.

Ahora bien, respecto a los procesos de formación hay materias que mencionan en forma eufemística el aprendizaje de los derechos de las personas, donde se englobarían los derechos humanos como materia transversal, además de una fuerte carga respecto a los temas de probidad como materias transversales.

No obstante, este nuevo proceso de formación es insuficiente cuando al final son los mismos ex uniformados quienes realizan las clases y su experiencia está en contradicho con las acciones que se quieren cambiar. Por lo mismo, es menester estudiar la creación de un solo centro de estudio de educación continua para ambas policías, con mallas comunes y especializaciones diferenciadas para aumentar las posibilidades de trabajo conjunto entre ambas instituciones y especialmente en forma interdisciplinaria.

En varias experiencias internacionales existen casas de estudios superiores especiales para el personal que se dedica o se quiere dedicar a los temas de seguridad estatal, ya sea con policías locales, policías nacionales, policías científicas o estamentos federales.

La profesionalización de la labor de carabineros y la PDI debe ir de la mano de los elementos necesarios para dicha modernización; y esto quiere decir que se debe invertir en construir trabajos interdisciplinarios a nivel científico, con el aporte de varias disciplinas científicas, pero también en una amalgama o complementación entre el mundo civil y el mundo policial, un encuentro real de ambos espacios simbólicos donde se construya definiciones de la realidad nacional.

Sobre el mismo punto, la propuesta 35 del Acuerdo Nacional de Seguridad Pública (2018), da un buen espacio para el trabajo con el mundo civil y especialmente académico, como ha sido la experiencia de Carabineros con el Departamento de Modelamiento Matemático para el perfilamiento de la

delincuencia y la actividad criminal a nivel georreferencial. Mediante esta experiencia se creó el CEAMOS, Centro de Análisis y Modelamiento de Seguridad.

Tal como señala el director del Centro, Raúl Manasevich, *"Su modelación y simulación son un área de investigación emergente que tiene el potencial de revelar los patrones escondidos en los procesos de la actividad criminal con la finalidad de que el conocimiento de estos patrones ayude a establecer métodos de prevención"*. (Entrevista CEAMOS 2001)

Pero esta cooperación debiera ser a nivel regional, especialmente con las Universidades del Estado que tienen la labor de trabajar en pro del bienestar público y, con ello, en diferentes materias se pueden crear sinergias complementarias para el desarrollo de las instituciones en bien de la seguridad pública con las ya mencionadas características diferenciadas de cada región.

Desde esta perspectiva, también es interesante el banco de buenas prácticas policiales, el cual debiera estar ligado también directamente con la Academia en la búsqueda de experiencias de casos repetibles y puedan generar modelos de trabajo basado en experiencias reales en nuestro país.

A la vez, es necesario también aprender de los errores y el estudio de esos casos, como la Operación Huracán, el caso Catrillanca, el caso Catrileo, la falta de protocolos en el control del denominado orden público y todo aquello que amerita un detallado análisis del por qué dichas acciones terminaron mal para las instituciones. Dicho trabajo de estudios casuísticos genera modelos de aprendizaje que son conocidos en todos los centros de estudios superiores del mundo. (Young 1950)

Ya mediante todo este trabajo proyectado en el cambio de perfil de los policías, es aún más necesario el perfeccionamiento constante con los contenidos cívicos, éticos y de probidad que todo servidor público debiera buscar en su trabajo diario.

Asimismo, es destacable la evaluación de las labores operativas en los sistemas de calificación que se verá complementado con las autoevaluaciones y la evaluación de los pares.

Sin embargo, en esta parte queda muy difusa la canalización de los ascensos para los altos mandos con sus tipos de evaluación, pues hasta hoy siguen careciendo de la información necesaria para determinar los ascensos con información completa, ya que finalmente los organismos que debieran llevar las carpetas de los ascensos no siempre tienen toda la información.

Es algo contradictorio que sean las mismas instituciones las que deben entregar los antecedentes de sus superiores o altos mandos para los ascensos, cuando no siempre se tiene a la vista toda la información requerida, como ha sido en los últimos casos.

Concretamente, la Comisión omitió aquella posibilidad de cambiar las formas de elección de los altos mandos y prefiero no entrar en el problema de algo más profundo, para sólo hablar del fortalecimiento estratégico de las instituciones.

En este punto es donde debiéramos detenernos para agregarle un tópico que no se ha querido tocar, ya que, como hemos dicho anteriormente, cualquier cambio o fortalecimiento estructural pasa por el desarrollo cultural de las instituciones que las lleve a cambiar los viejos paradigmas del ejercicio del poder policíaco y los aleje de las tentaciones de la corrupción, como ha sido el caso de los últimos escándalos.

La debilidad de las instituciones, sus secretismos y falta de transparencia, son un campo fértil que coadyuva a la corrupción y lo que viene con ella. Por lo mismo, erradicar esa cultura es parte del fortalecimiento de las instituciones policiales.

Otra de las propuestas interesantes es la 59, que corresponde a las ideas más anheladas y requiere una de las mayores bases de datos de información. Algo que está directamente relacionado con el trabajo de información en grandes masas como el Big Data y el trabajo en detalle de la generación de una sola base de datos personales común, la cual debiera partir con el trabajo mancomunado de todas las instituciones del Estado.

En las propuestas 64 a 66 es necesario señalar que la proximidad policial es fundamental en el trabajo de llenar los vacíos o *espacios vacíos* de sentido, como diría Marc Augé, en aquellos lugares que se han dejado de lado por la sociedad.

Estos espacios que es posible definirlos como los *no lugares* (Augé 1998) y donde el Estado en todas sus expresiones ha desaparecido, siendo sólo presente en los procesos de represión y estigmatización, social y policial. De esa forma, es imposible rescatar de la vulnerabilidad no sólo a sus habitantes, sino a la significación que le damos como lugares fuera de nuestra propia sociedad entregada al clientelismo de la delincuencia organizada.

La aproximación policial llevada en el Modelo de Integración de Carabineros Comunidad (MICC) y el Programa de Microtráfico Cero (MT0) o en su pasado lo que fue el Plan Cuadrante, son sólo acercamientos periféricos a la realidad de aquellos *no lugares*, pero en realidad el Estado no se hace parte de su abandono discursivo y real.

Un plan estratégico de acercamiento debe ir acompañado de una intervención permanente de las policías, de la percepción continua de seguridad y a la vez de la ampliación de los servicios básicos, que comúnmente no tienen. Servicios públicos como privados deben ser el principio de la reconquista de significación de los *no lugares*, para devolverles espacios con dignidad y significación.

Esta es la verdadera ejecución y presencia del Estado en todas sus formas, desde los espacios comunitarios integrados, servicios municipales o nacionales con centros de atención de salud para enfermos o de rehabilitación para quienes deseen salir de la droga.

Si la idea es ganar “el corazón y la mente” de la población que vive en aquellos *no lugares*, debemos reactivarlos de significados de asociacionismo y comunidad, ya no sólo de vigilancia, control y castigo. Todo ello debe ser permanente, construyendo en el centro de ese espacio físico y en forma estratégica, lugares que se conviertan en Centros Cívicos que engloben todas las prestaciones del Estado, para mejorar la calidad de los vecinos y de esa forma demostrarles que son prioridad en el desarrollo y crecimiento del país.

EL SISTEMA DE INTELIGENCIA DEL ESTADO, COMO SEGUNDA PARTE DEL ACUERDO

En la segunda parte, el acuerdo nos plantea la reformulación del Sistema de Inteligencia del Estado, aduciendo que *“el actual sistema está basado en premisas que no responderían a las necesidades actuales, por lo que se requiere reformular su estructura y funcionamiento para efecto de lograr una acción coordinada y eficiente, que permite proveer a las autoridades de la información necesaria para una oportuna y correcta toma de decisiones, con el conocimiento de los escenarios que se enfrentan y la complejidad de éstos”*. (Acuerdo Nacional 2018:32)

Al respecto, se debe señalar que esta reforma debiera ser una de las más importantes dentro del ámbito de seguridad pública y a la vez en defensa, ya que el tema cruza varias aristas y donde uno de los principales debates se circunscribe a los objetivos y funciones que el sistema de inteligencia debiera tener.

En anteriores escritos hemos planteado la importancia del manejo de la información para una certera toma de decisiones; sin embargo, las aproximaciones al tema han sido más estructurales que prácticas, situación que en esta propuesta han intentado abordar, pero con bastante lejanía.

Desde esta perspectiva, los alcances de la Comisión no quieren tocar la necesaria reforma de la Ley de Inteligencia en su fondo y sólo analizan algunos conceptos ineludibles para poder hablar del sistema de Inteligencia.

Pero vamos por parte. Una de las recomendaciones interesantes de la Comisión es la creación del cargo de subdirector en la Agencia Nacional de Inteligencia, puesto que no existe jerárquicamente en la Ley 19.974, la cual regula al Sistema de Inteligencia y que crea la ANI. Dicho cargo estaría pensado para asumir labores más operativas dentro de la agencia y ser de coordinador dentro del SIE, funciones que no se plasman en la Comisión, pero que debieran ser discutidas a nivel legislativo.

No obstante, y siguiendo la lógica de otros países, la estructura de la ANI como cabeza del SIE debe ser mirada como una institución que le dé garantías a todos los poderes y sectores del país, especialmente en la transparencia de su trabajo.

Por ello, mirando además las experiencias extranjeras, tal vez sea aconsejable que al crearse el nuevo cargo de subdirector, este sea electo por la Cámara de Diputados, ya que las funciones del cargo ameritan una coordinación transversal con todos los órganos del Estado y sería además el coordinador operativo del Sistema y garante de los controles civiles necesarios en materia de inteligencia.

Esta sería una medida de contrapeso y control, que puede dar garantías al trabajo que necesita hacer la ANI y que con urgencia necesita reformar, para la especialización de sus analistas y la modernización de sus procedimientos.

La idea es que la propuesta sea del presidente de la República, aconsejado por el director de la ANI, y con ello se le pueda dar estabilidad y continuidad de trabajo más allá de los años del período de gestión de cada gabinete.

Asimismo, es interesante la idea de plantear una obligatoriedad al modelo cooperativo que debe tener el trabajo de inteligencia y del traspaso de información, pero especialmente establecer sanciones a quienes no lo hagan, pues la falta de trabajo conjunto va creando vacíos en el levantamiento de la información, produciéndose falencias y debilidades en el trabajo de análisis estratégico por parte de las instituciones especializadas.

Latamente, en otros artículos me he referido a la importancia de las bases de datos y su trabajo de análisis; sin embargo, uno de los puntos que no toca la Comisión es la creación de niveles de seguridad de información que deberían institucionalizarse.

La Agencia, como ente coordinador, recopilará información de varios órganos públicos y también debiera cooperar con entes privados, por ello, la información sensible debe tener niveles de seguridad propias de una agencia nacional, por sobre las jerarquías de entidades cooperantes en la institución.

Los órganos de inteligencia sectorial debieran supeditarse al trabajo de la ANI en la medida que sean temas y tópicos de su incumbencia, pero incluso también puedan inmiscuirse en los otros temas si es que se estimase pertinente por la Dirección de la Agencia, especialmente cuando se compromete la seguridad y defensa del país, en el caso de no hacerlo.

Para ello, es necesario crear una línea especial de colaboradores con rango jerárquico y administrativo, para todo aquel que sea destinado desde las FF.AA., policías y los otros órganos del Estado, donde todos ellos debieran tener total independencia de trabajo respecto a sus instituciones de origen. A la vez, se debería establecer niveles y rangos de seguridad abocados a

los temas y tópicos en cuestión, independiente de las jerarquías militares, policiales y civiles.

Esta estructura nace bajo el concepto de la "necesidad del saber", donde claramente se tiene que entender quién necesita ser informado y quién no, debido a lo delicado que pueden ser algunos temas y no todos deben conocerlo. Este formato se le entiende como "grados de acceso a la información", según determine el tomador de decisiones con el compartimentaje correspondiente.

Asimismo, la nueva institucionalidad debería establecer mayores atribuciones a la organización, separando los espacios operativos y de análisis. Por lo mismo, estableciendo la diferenciación de analistas senior y analistas junior como categorías, independiente del área en la que se vayan desempeñando. De esta forma se va reconociendo la experiencia de quienes conforman las instituciones.

En el mismo sentido, es necesaria la creación de una Academia Nacional de Estudios de Inteligencia, por donde pasen todos los postulantes a la ANI y quienes compongan el Sistema de Inteligencia del Estado.

La Academia se encargará no sólo de formar y educar a quienes entren o sean parte del SIE, sino que además deberá velar por unificar y actualizar los criterios de quienes desarrollan labores en el ámbito de inteligencia, incluyendo también aquellos personeros que necesiten conocer la temática por seguridad nacional y seguridad pública, en las otras instituciones del Estado.

Desde esa perspectiva, el trabajo con la Unidad de Análisis Financiero y el Servicio de Impuestos Internos será de vital importancia para detectar los posibles financiamientos de actividades terroristas o de lavado de dinero del crimen organizado. Ellos son quienes pueden dar luces sobre el desarrollo de análisis de información, respecto a los negocios ilícitos que van afectando a las comunidades en las cuales van creciendo.

Bajo la misma línea de cooperación, sería necesario establecer una línea de trabajo con mayor fuerza en el análisis de Inteligencia Económica, al igual como se realiza en los países desarrollados o de la OCDE que trabajan en la lógica de vigilancia de propiedad industrial, patentes y el robo de información industrial calificada.

La inteligencia económica ha sido una de las grandes debilidades del trabajo de la inteligencia nacional y es la gran diferencia del crecimiento de las economías desarrolladas. Para ello, podemos referirnos al Plan del Comisario General Europeo de 1994, *Intelligence Économique et Stratégie des Entreprises*, más conocido como el Informe Martre por su creador y que es considerado como el fundamento conceptual del modelo francés de inteligencia económica.

"La inteligencia económica puede definirse como el conjunto de acciones coordinadas de investigación, procesamiento y distribución con miras a su

explotación, información útil para los actores económicos. Estas diversas acciones se llevan a cabo legalmente con todas las garantías de protección necesarias para la preservación del patrimonio de la empresa, en las mejores condiciones de calidad, plazos y costos”.

“La información útil es la que necesitan los diferentes niveles de toma de decisiones de la empresa o la comunidad, para desarrollar e implementar de manera coherente la estrategia y las tácticas necesarias para alcanzar los objetivos definidos por la empresa. El objetivo de mejorar su posición en su entorno competitivo. Estas acciones, dentro de la empresa, se organizan en un ciclo ininterrumpido, generando una visión compartida de los objetivos a alcanzar”. (Commissariat Général du Plan 1994:10)

Desde esta misma definición, la misma Comisión Europea definió a la inteligencia económica como *“el esfuerzo coordinado de obtención, tratamiento y difusión, con propósitos de explotación, de información útil para los operadores económicos, incluyéndose en este esfuerzo la protección de información considerada sensible para las compañías interesadas. A partir de esta aproximación europea toda la información económica de una determinada calidad, por tanto, sería inteligencia económica”.* (Commission of the European Communities 1995:19)

Claramente, Chile está muy distante de las concepciones de *geoconomía* e inteligencia económica que en los grandes países se establece como un tema de Seguridad Nacional. No obstante, es necesario dejarlo planteado, ya que la Comisión de Seguridad Pública no menciona en la propuesta de la reforma del SIE el profundizar en esta temática tan necesaria para la dinámica y desarrollo del país.

Por todo ello, al hablar sobre la Estrategia Nacional de Inteligencia según la propuesta 74, no se puede mirar en forma reduccionista el trabajo de inteligencia, con el trabajo cooperativo en todos los ámbitos privado y públicos.

Las amenazas van mucho más allá de aquellas conocidas en el pasado, los métodos son distintos y las nuevas tecnologías han abierto brechas de vulnerabilidades en todo los Estados. Por ende, la reforma al SIE debe ser completa y no sólo por parte y generando una institucionalidad para el siglo XXI, no para el siglo XX. Debe ser una orgánica que mezcle los ámbitos civiles, policiales y militares en cooperación público y privadas.

Este último punto es esencial, ya que no se puede crear una Ley de Ciberseguridad para ordenar la protección del ciberespacio, si antes no se trabaja un ordenamiento y control de lo que son las infraestructuras críticas, cuáles son, cómo se definen, quién las protege. Hay infraestructuras físicas que son estratégicas, pero otras sólo son esenciales y eso debiera definirlo la autoridad competente que va más allá de las carteras de Defensa o Economía, sino que directamente Interior debe tomar el asunto.

El Plan Nacional de Inteligencia debe ser global y ya no resiste instituciones que no tengan las atribuciones y facultades necesarias para operar en el Teatro de Operaciones del siglo XXI. La Inteligencia tiene más formas y aristas que la sola inteligencia militar o inteligencia policial, hoy es mucho más que eso.

Por ello, es tan importante la exigencia de responsabilidades a las instituciones que por naturaleza acceden a la información de inteligencia que es delicada, privilegiada y personal. Tal como dice la propuesta 77 de la Comisión, se debe tener en cuenta la protección y defensa de los derechos de las personas y ciudadanos y, cualquier quiebre de este marco, debe tener sanciones administrativas y penales.

Sin embargo, también se debe proteger el trabajo de los miembros del SIE y especialmente los de la ANI, ya que mientras los colaboradores de las FF.AA. y las policías trabajan bajo las facultades que les da la ley al ser parte de sus instituciones, los funcionarios de la agencia son meros empleados públicos que no tienen protección alguna en su trabajo. Además, son vulnerables desde su propia desvinculación, ya que no hay programas de retiro o salidas laborales que puedan impedir un acercamiento o amenazas externas de cualquier forma.

Finalmente, hay un punto que sólo se menciona en el ámbito de las policías, pero que a nuestro entender es fundamental para el trabajo de seguridad nacional y especialmente en el concepto de Seguridad Democrática.

La corrupción en Chile es algo que veíamos bastante lejano de nuestro país, diferenciándonos de las realidades que día a día mostraban nuestros vecinos. Sin embargo, hemos caído en la realidad que las instituciones que sustentan el Estado de Derecho son tan o más permeables como aquellas que evitábamos compararnos en el extranjero.

Ya no son hechos aislados o, simplemente, no queríamos reconocerlo y nos mentíamos mediante eufemismos discursivos de probidad. Por ello, la corrupción y la falta de probidad en nuestras instituciones deben ser miradas como una amenaza real y concreta a la seguridad nacional.

La democracia en su origen se ve afectada por los actos de corrupción y, en forma paralela, la debilidad de las instituciones nacionales son campo fértil para las vulnerabilidades de seguridad.

Desde esta perspectiva, en la reforma a SIE y en la Estrategia Nacional de Seguridad, no pueden dejar de lado este fenómeno, que ya no sólo es internacional, sino plenamente nacional. Un problema que afecta a toda la región y puede causar crisis en todas las organizaciones y socavar las bases de la democracia con el quiebre de las confianzas en las instituciones y la falta de credibilidad de las autoridades frente a los ciudadanos.

Una mirada desde la Seguridad Nacional sin duda implica una lucha frontal contra la corrupción. Precisamente es el levantamiento de información dentro del Estado y el mundo privado, lo que puede evitar los escándalos de corrupción, los que no sólo afectan a nuestra sociedad, sino que, además, colocan las alarmas necesarias para corromper los cimientos del sistema democrático.

Esta dimensión ya ha sido vista por varios países, como es el caso de Alemania en su Oficina Federal para la Protección de la Constitución (BfV), que es el sistema de inteligencia interior del Estado alemán.

La BfV responde directamente al Ministerio Federal del Interior y se encarga de recopilar *“inteligencia sobre las amenazas contra el orden democrático, la existencia y seguridad de la República federal o de alguno de sus estados”*. La corrupción para esta oficina se ha convertido en uno de los principales tópicos de análisis e investigación en defensa de la democracia.

En definitiva, para nuestro caso sería necesario estudiar la incorporación de esta nueva temática como tema primordial de la ANI, para la defensa del sistema democrático y la legitimidad de la representatividad.

Así, mediante el levantamiento y recopilación de información necesaria para la lucha contra la corrupción en pos de la probidad institucional, estaríamos protegiendo no sólo la estabilidad democrática o la legitimidad política, sino que sobre todo, una defensa de la democracia en una nueva forma de ver la seguridad nacional, entendida con variables como paz social y tranquilidad ciudadana.



BIBLIOGRAFÍA

- Althusser, Louis (1988) (e.o. 1970). "*Ideología y aparatos ideológicos del Estado*", Nueva Visión, Buenos Aires. El artículo se publicó originalmente en la revista *La Pensée*, N° 151, de junio de 1970. Se encuentra en la recopilación de obras de Louis Althusser, POSITIONS (1964-1975), pp. 67-125. Paris: Les Éditions sociales, 1976.
- Álvarez Valenzuela, Daniel y Vera Hott, Francisco (2017). "*Ciberseguridad y Derechos humanos en AL*" en "*Hacia Una Internet libre de Censura II*". Facultad de Derecho, Universidad de Palermo. BA. Argentina.
- Augé, Marc. (1998) "*Los No lugares. Espacios del anonimato*", Gedisa,
- Beck, Ulrich. (1994) "*La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*", Paidós, Barcelona.
- Caimari, Lila (2007). "*La ciudad y el crimen. delito y vida cotidiana en Buenos Aires, 1880-1940*". Buenos Aires: Sudamericana.
- CEAMOS (2001), Centro de Análisis y Modelamiento de la Seguridad. Entrevista "*Modelos matemáticos se imponen en la seguridad de los chilenos*" en Revista ISCI Volumen 5 Años 2001. Instituto de Sistemas Complejos de Ingeniería. Recuperado de <https://docplayer.es/33529399-Isci-modelos-matematicos-se-imponen-en-la-seguridad-de-los-chilenos-revista-esto-es-lo-que-pasa-cuando-se-invierte-en-ciencia.html>
- Comisión De Seguridad Del Senado. (2020). "*Informe de Reforma de Carabineros*", República de Chile, Valparaíso Chile.
- Comisión Sobre Seguridad Humana - Instituto Interamericano de DDHH (2001) "*Relación entre Derechos Humanos y Seguridad Humana*", San José de Costa Rica: Universidad para la Paz.
- Commissariat Général Du Plan (1994), "*Intelligence Économique et Stratégie des Entreprises*", La Documentation Française, París.
- Commission of The European Communities (1995), "*Green Paper on Innovation*", COM (95) 688, Brussels.
- Entel, Alicia. (2007). "*La ciudad y los medios: la pasión restauradora*". Buenos Aires: La Crujía Ediciones.
- Foucault, Michel. (1996). (e.o.1972) "*El orden del discurso*". Las ediciones de

la Piqueta, Colección Genealogía del Poder, Madrid.

- Galán-Gamero, Javier. (2014). "*Cuando el 'cuarto poder' se constituye en cuarto poder: propuestas.*" Palabra Clave 17 (1), 150-185. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5243137.pdf>
- Griffiths, John "*Chile y los desafíos globales de seguridad*", UNISCI Discussion Papers, Nº 21 (octubre 2009) UCM, España.
- Griffiths, John. "*Seguridad en Latinoamérica: una mirada crítica desde Chile*", UNISCI Discussion Papers, Nº 18 (octubre 2008).
- Gutiérrez, Carlos. (2001) "*Concepto de Seguridad: Más que fronteras, un tema de supervivencia global*". Estudios Político-Militares. Centro de Estudios Estratégicos. Universidad Arcis Nº 2.
- Habermas Jürgen (1986). "*Historia y crítica de la opinión pública. La transformación estructural de la vida pública*". GG Mass Media, España.
- Habermas, Jürgen (1987) (e.o.1981). "*Teoría de la acción comunicativa*". Ed. Taurus, Madrid.
- Hall, Stuart. & Paul du Gay. (2003) "*Cuestiones de Identidad Cultural*". Buenos Aires, Amorrotu.
- Hobbes, Thomas. (1980), (e.o.1651). "*El Leviatán*". Editorial Nacional, segunda edición, Madrid - España. ISBN 84-276-0482-3
- Huntington, Samuel, (1997) "*El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*", Editorial Paidós.
- Inglehart, Ronald. (1988). "*Cultura Política y democracia estable*" Revista Española de Investigaciones Sociológicas Nº 44, págs. 45-68 Madrid.
- Inglehart, Ronald. (1991) "*El cambio cultural en las sociedades industriales avanzadas*", Centro de Investigaciones Sociológicas CIS, Madrid - España.
- Lippman, Walter. (2003) (e.o.1922) "*La Opinión Pública*" , Cuadernos de Langre, S.L. Colección: Inactuales. ISBN: 9788493238131. Recuperado de <http://xroads.virginia.edu/~hyper2/CDFinal/Lippman/cover.html>
- Maldonado, Carlos. (1996). "*Orden público en el Chile del siglo XX: Trayectoria de una policía militarizada*" (en coautoría con Ernesto Águila), Peter Waldmann (editor), Justicia en la calle. Ensayos sobre la policía en América Latina, Konrad- Adenauer- Stiftung; ISLA Universität Augsburg; CIEDLA-Buenos Aires, Medellín, pp. 73- 97.
- Ministerio del Interior y Seguridad Pública (2020), "*Informe Consejo Asesor de la Reforma de Carabineros*, Santiago de Chile.

- Ministerio del Interior y Seguridad Pública. (2018). "Acuerdos de la Mesa de Trabajo Acuerdo Nacional de Seguridad Pública". Recuperado de https://cdn.digital.gob.cl/filer_public/ee/24/ee24bee7-4c2c-4dc3-937b-601936bc3d27/acuerdo-por-la-seguridad.pdf
- Montero Gómez, Andrés y Martín Ramírez, José (2008) "Inteligencia económica como vector internacional de seguridad". Documento de Trabajo N° 18/2008, Real Instituto Elcano.
- Moya, Rodrigo (2017). "Privacidad y ciberseguridad. Protección de datos personales en el ciberespacio", Diplomado y postítulo en Ciberseguridad y Ciberdefensa, octubre. ANEPE.
- Rojas Aravena, Francisco. (1999) "Cooperación y Seguridad Internacional en las Américas, ¿Nuevos conceptos, nuevos riesgos, nuevas Amenazas?" en "Cooperación y Seguridad Internacional en las Américas", Rojas F. (Editor). FLACSO Chile, Woodrow Wilson Center, Editorial Nueva Sociedad, Caracas Venezuela. (Existe una versión anterior de 1998 en la Revista de FASOC, Año 13, N°14, octubre-diciembre, Santiago de Chile)
- Sáiz Cortés, Alberto (2007) "La inteligencia como respuesta a los nuevos retos de la seguridad", discurso en el Seminario Permanente Euroforum, San Lorenzo de El Escorial (Madrid), 13/IX/2007.
- Sennett, Richard. (1978) (e.o.1977). "El declive del hombre público". Ed. Península. Madrid – España. primera edición en español 1978.
- Singer, Peter y Friedman, Allan. (2014) "Cybersecurity and Cyberwar: What Everyone Needs to Know", Oxford University Press, p. 25.
- Stromberg, David. (2001). "Mass media and public policy", European Economic Review 45, pp. 652–663. Recuperado de DOI: 10.1016/S0014-2921(01)00106-4.
- Stuven V., Ana María (1997). "Aproximación a la Cultura Política de la Elite Chilena: Concepto y Valoración del Orden Social (1830-1860)", CEP, Revista de Estudios Públicos N° 66. Santiago de Chile.
- Stuven V., Ana María (2000). "La seducción de un orden. Las elites y la construcción de Chile en las polémicas culturales y políticas del siglo XIX". Santiago, Ediciones de la Universidad Católica de Chile.
- Suphachalasai, Suphachol. (2005). "Bureaucratic Corruption and Mass Media", en Environmental Economy and Policy Research Working Papers 05 - 2005, University of Cambridge, Department of Land Economics.

- Thompson, John. (1996) "*La teoría de la esfera pública*", publicado en "Voces y culturas" N° 10, Barcelona.
- Young, Pauline. (1950) "*Técnicas de la Investigación Social. Capítulo X: El Método del Estudio Casuístico*" Revista Mexicana de Sociología Vol. 12, No. 1 (Jan. - Apr., 1950), pp. 65-96.

PALABRAS DE CIERRE

Antes que nada, quiero comenzar con los agradecimientos con el Centro de Estudios y Gestión para el Desarrollo, CEGADES, quienes me han permitido incluir en este libro algunos de los artículos publicados en la Revista Agenda Pública.

Sin su ayuda y proyección en estos años, no hubiera sido posible generar todo este material de consulta y apoyo para la labor parlamentaria de nuestro país. Esperamos que haya sido de mucha ayuda en su momento, frente a la discusión y el debate político de nuestro Congreso Nacional.

Además, debo agradecer a Isidora Poklepovic Zegers que tuvo la paciencia, amabilidad y cariño para corregir los originales y aconsejarme en la estructura del libro, a Mariano Muñoz-Hidalgo quien me aconsejó en su estilo, y a Carmen Schaub quien revisó con dedicación los últimos originales. Sin ellos, no podría haber terminado este ansiado proyecto que tenía en el baúl de las carpetas pendientes de mi trabajo.

También debo agradecer a la Universidad Tecnológica Metropolitana, UTEM, a su Rector Luis Pinto F. y al Vicerrector de Vinculación con el Medio, Mario Torres, quienes creyeron en este proyecto para su publicación.

Cuenta la historia bíblica que Moisés eligió a un hombre de cada una de las doce tribus de Israel, para que fueran a Canaán, la tierra prometida, a realizar un trabajo de reconocimiento en la "tierra de la leche y la miel".

Partieron explorando las sierras del Zin hacia Rehob, cruzaron por Hamath hacia el sur, para finalmente llegar al Hebrón. Ahí, cerca del río Eschol, cortaron un gran racimo de uvas que cargaron entre dos personas.

Los doce hombres fueron dirigidos por Osee ben Nun, más conocido con el nombre de Josué, y tras largos cuarenta días de travesía volvieron con buenas y malas noticias.

Las buenas noticias, que las tierras eran fértiles, una tierra prometida de leche y miel y las uvas un reflejo de esa belleza de paraje. Mientras que las malas, que la tierra estaba ya habitada por un pueblo que describieron como fuerte, con ciudades amuralladas y sus hombres muy altos. *"Y allá vimos gigantes, los hijos de Anak, que es de raza de gigantes; y nosotros ante ellos parecíamos saltamontes y así nos vieron ellos".*²⁴

24 Relato en "Espías y traidores. Antología del espionaje y de traición a través del tiempo", Kurt Singer, Ed. Zig-Zag, Santiago de Chile, 1955

La historia de Moisés y la avanzada hacia Canaán, es uno de los primeros relatos de espionaje documentado. Sea real o ficticio, situación que no viene al caso, lo cierto es que dicho relato se ha masificado al punto que el mismo servicio de inteligencia israelí, el MOSSAD, se ha identificado con el racimo de uvas y los espías bíblicos.

Tenemos claro que el espionaje en la historia es muy antiguo y la información para la toma de decisiones ha sido vital en la gestión política, militar y económica de los países. Por ende, su perfeccionamiento en el ámbito de la inteligencia es hoy una herramienta fundamental para el desarrollo de muchas organizaciones e instituciones, tanto privadas como públicas.

Hoy podemos hablar de inteligencia militar, inteligencia policial, inteligencia económica, inteligencia estratégica, inteligencia financiera; inteligencia con muchos adjetivos, pero todas con la centralidad de recoger y levantar información para la toma de decisiones con objetivos específicos.

Frente a esta evolución, el sentido de este libro es generar y abrir un debate que se encuentra muy restringido por los actores que se mueven en el mundo de la seguridad e inteligencia. Ciertamente, debido a las tareas propias de su naturaleza y por su trabajo en particular, su labor está siempre condicionada en el anonimato; por lo mismo, tanto su discusión y creación como disciplina tampoco suele ser muy pública.

Pero el anonimato de su trabajo, también está directamente relacionado con sus desconocidos aciertos; por el contrario, sus errores siguen siendo públicos, mientras que la eficiencia y eficacia en su labor no son reconocidas públicamente.

Desde otra perspectiva, también es preocupante el manejo de la información por parte del Estado y de los insumos que le proveen en materia de seguridad e inteligencia algunos órganos o servicios de inteligencia. Estos órganos muchas veces se ven limitados por las perspectivas teóricas e ideológicas del gobierno de turno, algo muy común en todo el mundo, pero que en nuestro país es más profundo por la desconfianza institucional y por el desconocimiento del trabajo de los servicios de inteligencia por quienes son los tomadores de decisiones.

Mientras no exista una masa crítica que pueda aportar al debate interdisciplinario, los temas de seguridad e inteligencia estarán siempre vistos desde el mundo militar y policial, no captando la riqueza de la disciplina en su conjunto y de todas las aristas que ello conlleva.

Los textos aquí presentados tienen una lógica al parecer algo desordenada, no obstante, se intenta mostrar una visión piramidal de cómo se trabajan los temas de seguridad e inteligencia, además de presentar la importancia del analista en el manejo y producción del conocimiento.

En este ámbito, el conocimiento está lleno de interrelaciones con otras

disciplinas epistemológicas, por ello es más que necesario el tener diferentes expertos que puedan aportar a un amplio análisis de inteligencia y con una producción diversa enmarcada en los ciclos de la información y el ciclo de inteligencia.

Lamentablemente, en nuestro país existen varias limitaciones conceptuales respecto a las nociones de seguridad e inteligencia. Estas limitaciones no dejan ver que ante lo restringido de las miradas existentes, también es restringida la producción de inteligencia.

Si solamente se busca el trabajo con fuentes abiertas y análisis básicos de perfiles, no estamos enriqueciendo el proceso de inteligencia para la seguridad, sino que, por el contrario, estamos limitando dichos análisis a los prejuicios de los analistas y las ideologías estructurales de las instituciones. Así como también, cuando se buscan objetivos estereotipados y con información sesgada, sólo construimos análisis circulares para justificar hipótesis preconcebidas.

Cuando se piden detectar para neutralizar amenazas a la seguridad, primero debemos definir qué tipo de amenazas debemos cubrir y el por qué, y con ello realizar una prospectiva de los escenarios en los cuales nos podríamos encontrar, y no seguir en una mirada cortoplacista de reacción ante los hechos.

Tal vez nuestro país sea algo pequeño para generar tanta cantidad de información, pero sin duda desde una mirada de *geopoder* como decía O'Tuathail, comprenderemos que estamos perdiendo oportunidades significativas en el manejo de la información para la toma de decisiones.

Mirar a Chile desde una visión geopolítica distinta, es comprender que las visiones tradicionales no son suficientes para la seguridad del país en su conjunto, que su soberanía no pasa sólo por la defensa militar y que su destino va más allá de lo que puedan dictarnos las élites.

La seguridad debe ser en todo sentido humana y donde el Estado debe entender que la ciudadanía tiene otra mirada, mientras que el mundo está cambiando progresivamente hacia la cooperación más que la competencia. Eso sí, sin olvidar que siempre existirán amenazas que puedan explotar nuestras debilidades, a fin de evitar aquellos imponderables que los procesos políticos, sociales y económicos nos imponen en la actualidad.

Indudablemente, el cambiar el sentido del concepto de seguridad, el desarrollar un trabajo analítico profesional, cambiar el enfoque y el modelo de producción de inteligencia, además de desechar ideologías estructurales de las instituciones, lograrán cambios en profundidad que nos ayuden a enfrentarnos a los retos de este siglo XXI.

La gran amenaza hacia esta nueva noción de seguridad, es el desconocimiento de la realidad circundante, de los climas de opinión imperante, de las falacias

sociales, políticas y económicas que nos construimos como piso y base para la determinación de objetivos.

El ignorar las señales y entregar una resignificación equivocada dentro de un proceso de adaptación en la disonancia cognitiva, se convierte en la principal debilidad de los servicios de inteligencia y un flaco favor para el tomador de decisiones.

Asimismo, el control de los organismos de inteligencia por parte del poder legislativo y poder judicial cobra vital importancia en la medida que se aumenta las facultades de los servicios de inteligencia en su trabajo, ampliando las posibilidades de coartar ciertos derechos civiles propios de una democracia y siempre en pos de la seguridad del Estado.

Con mayor claridad, no podemos encandilarnos por el miedo, convirtiéndolo en el motor de la toma de decisiones, ya que la historia nos ha demostrado que con ello solamente tomamos decisiones erróneas.

La pandemia que hoy nos afecta y el estallido social de octubre de 2019, son una muestra de las diversas y distintas amenazas que nos pueden afectar como sociedad; por ende, la preparación en prospectiva de lo que puede venir y solamente sobre el certero y amplio análisis de los especialistas, podrían mitigar, reducir o anular las amenazas que van más allá de una enfoque clásico de lo geopolítico, en una visión añeja de la seguridad y con una consideración restringida de la labor de inteligencia.