

## Nuevo arreglo institucional a la inteligencia en Costa Rica *Hacia una reforma por una gobernanza democrática y transparente*

DANIEL MATUL ROMERO/CARLOS TORRES JIMÉNEZ  
AGOSTO DE 2015

- La Administración Solís Rivera (2014-2018) puso en la agenda de debate público la propuesta de reforma a la Dirección de Inteligencia y Seguridad Nacional (DIS). Con tal decisión, se abrió una oportunidad de analizar una parte de la institucionalidad de la seguridad del país que, aunque ha sido criticada desde hace más de un lustro, no había sido puesta bajo revisión.
- Sin embargo, hasta ahora no ha estado en las prioridades del Ejecutivo para el período de sesiones extraordinarias en la Asamblea Legislativa la reforma a la DIS y su proyecto de Ley Transformación de la Dirección de Inteligencia y Seguridad Nacional (DIS) en Dirección de Inteligencia Estratégica Nacional (DIEN) Expediente 19.346. Asimismo, en el Plan Nacional de Desarrollo no se menciona una sola actividad, meta u objetivo dirigido a esta reforma.
- La Comisión de Seguridad y Narcotráfico en la Asamblea Legislativa, donde se discute el proyecto de ley, ha recibido al actual Director de la DIS, Mariano Figueres, y se han realizado consultas al Ministerio de Seguridad Pública (MSP), así como a la Policía de Control de Drogas (PCD). Pareciera que el proyecto posee aceptación dentro de dicha Comisión Legislativa que toma la iniciativa pero aún no hay claridad sobre el futuro de la inteligencia en Costa Rica.
- En general, la iniciativa del Expediente 19.346 por una Dirección de Inteligencia Estratégica Nacional - DIEN ha sido valorado de forma positiva. Entre las principales mejoras que se proponen destacan la necesidad de contar con límites claros a la función de inteligencia, el control y la fiscalización; así como la urgencia de mecanismo de formación más sólidos y con una mejor internacionalización de esta institución.
- Con este panorama, se abre la ventana de oportunidad de alimentar el proceso de toma de decisiones. Por estas razones, la presente publicación busca retomar el análisis y aportar al debate entre tomadores de decisiones y actores clave relacionados.





## Tabla de contenido

---

■ Factores para plantear la construcción de las amenazas .....	5
■ Los servicios de inteligencia en Costa Rica .....	6
■ La gobernanza de los servicios de inteligencia en Costa Rica.....	8
La Dirección de Inteligencia y Seguridad Nacional (DIS) .....	8
Departamento de Inteligencia Policial (DIPOL) del Ministerio de Seguridad Pública .....	9
La Unidad de Inteligencia del Organismo de Investigación Judicial (OIJ).....	10
La Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) - Instituto Costarricense sobre Drogas (ICD) .....	10
El Área de Planificación e Inteligencia de la Policía de Control Fiscal.....	11
Área de Seguridad y Protección de Bienes Institucionales del ICE .....	12
■ El control político de la inteligencia en Costa Rica.....	13
■ Gobernanza democrática de la inteligencia en Costa Rica .....	15
Funciones de los cuerpos de inteligencia en Costa Rica .....	15
Coordinación entre los cuerpos: acciones concretas .....	17
Representación internacional y tratamiento de problemas más allá de las fronteras .....	18
Aspectos presupuestarios y de recursos humanos.....	18
■ Conclusiones .....	19
■ Recomendaciones ¿conviene una dirección centralizada?.....	20
■ Anotaciones para una política pública de inteligencia .....	20
■ Las cinco consideraciones en una política de inteligencia.....	20





## Factores para plantear la construcción de las amenazas

No siempre la determinación de las amenazas resulta una tarea sencilla. Con la transformación del concepto de seguridad y la desideologización de los conflictos, luego del fin de la Guerra Fría, la tarea se ha vuelto más compleja. Hoy se reconoce que las amenazas llamadas “tradicionales” pueden derivar tanto (y quizá en menor medida) de otros Estados; como de aquellas que hoy se denominan “no tradicionales”, cuyas fuentes pueden ser fenómenos como el terrorismo, el crimen organizado, el narcotráfico, entre otros factores.

El asunto de la percepción de las amenazas ha tenido una larga discusión en los estudios internacionales, de defensa y de seguridad. En casi todos los casos, pareciera que en términos de las amenazas tradicionales la percepción depende de una amplia gama de comportamientos, como por ejemplo, desde la conformación de alianzas, el gasto de defensa, hasta las relaciones comerciales y la pertenencia a ciertos regímenes internacionales.

La mayor parte de estudios al respecto están de acuerdo en señalar que la percepción de amenazas es una piedra angular de las relaciones internacionales; pero existe también un amplio desacuerdo sobre los factores que en el Siglo *xxi* contribuyen a determinar las fuentes de amenaza no tradicionales. Y es justo aquí donde los órganos de inteligencia han estado reformando sus actividades.

Sobre este particular, las discusiones están profundamente divididas entre quienes creen que los factores materiales, tales como el balance del poder militar, los recursos de poder, entre otros, determinan las percepciones de amenaza. Pero, por otra parte, también están quienes creen que en la determinación de las amenazas del Estado, influyen de manera decisiva ciertos factores no ideológicos o culturales, que son los que al final pesan en la construcción de las percepciones de las nuevas amenazas para el Estado.

En general pareciera que hay un acuerdo entre los Estados que la percepción de las amenazas tiene enormes y serias implicaciones para los asuntos contemporáneos internacionales. Los Estados lo saben, de tal forma que sus agencias de seguridad e inteligencia permanentemente están sometidas no solo a la revisión de las amenazas, sino también a la

revisión de sus estructuras, objetivos, roles, tareas, funciones, mecanismos de actuación, supervisión y control.

Por supuesto, las reformas, cambios, transformaciones, mecanismos de adaptación que se apliquen dependen por su puesto del enfoque que cada Estado tenga de sus amenazas. Si se piensa que la determinación de las amenazas está vinculada al balance material del poder y de fuerzas, pues, el tipo de medidas estará en función de tal visión del entorno. En virtud de ello, los mecanismos del cambio institucional de los servicios de inteligencia estará enfocado en mejorar las acciones para evitar los desequilibrios en el crecimiento del poder de terceros.

Hay otros enfoques de las reformas, más bien, que poseen una visión acerca del rol positivo que pueden aportar las instituciones no solo en la definición de las amenazas, sino también en su abordaje. Estos enfoques parten del hecho que sólo mediante sólidas instituciones democráticas es posible construir una comunidad de inteligencia que armonice las actuaciones del Estado frente a lo que se considera una amenaza. El surgimiento de este tipo de instituciones y la búsqueda de la seguridad son un binomio que, lejos de crear rechazos, genera incentivos para que las autoridades fortalezcan su accionar sin recurrir a hechos que puedan lesionar derechos y garantías individuales.

Como se señaló al inicio, la construcción de amenazas no es una tarea que debe tomarse a la ligera. En esta definición, pueden caber tanto factores materiales, como las visiones institucionalistas en el abordaje de las mismas. Incluso, también deben incluirse las ideas e imágenes que tenemos de los/as “otros/as” y que, en buena medida determinan la percepción de las amenazas.

La mayor parte de las sociedades discuten sobre la base de estos enfoques y definen, a partir de entonces, el rumbo que desean imprimirle a las instituciones que prestan servicios de inteligencia. En el caso costarricense, la definición de reformas no parece atravesar este camino. Al contrario, las propuestas de reforma nacen al calor de temas puntuales y sin haber tenido una discusión amplia de lo que significa abordar con seriedad la definición de sus amenazas y el rumbo de sus instituciones.

La discusión nacional urge y desde enfoques que superen las dicotomías y posiciones irreconciliables, a fin de valorar con mayor claridad el papel



y la función que los servicios de inteligencia pueden aportar. En la medida que el diálogo nacional sobre la inteligencia se aleje de estereotipos como “espionaje”, “policía política”, entre otros, y se avance hacia enfoques más actuales e integrales las reformas lograrán un espacio más adecuado en la agenda nacional.

Las reformas que hasta ahora han sido planteadas, fueron impulsadas en gran parte por lo mal que la Dirección de Inteligencia y Seguridad Nacional (DIS) determinó las amenazas y sus métodos de operación. En virtud de ello, quienes toman decisiones en la Asamblea Legislativa procuraron, y con alguna razón, asegurarse que el país y su ciudadanía nunca se enfrentarían nuevamente a situaciones que violen sus garantías constitucionales y derechos fundamentales.

Sin embargo, las reformas que se han presentado en la Asamblea Legislativa no han logrado convencer a quienes tienen que tomar una decisión. Por ahora, todo pareciera indicar que el terreno político ha cambiado y la efervescencia por atender este problema ha pasado a niveles de menor rango en las discusiones políticas. Esta situación pareciera que no cambiará en el corto plazo y podría ser el momento justo para iniciar un debate constructivo que alimente en el mediano plazo las discusiones sobre las reformas a los servicios de inteligencia.

Es por ello que este informe parte de un primer análisis sobre las tendencias que conforman eso que algunos textos denominan “comunidad de inteligencia”, con el fin de visualizar sus fortalezas, marcos normativos, funciones, métodos de trabajo, presupuestos, organización y otros detalles que pueden arrojar elementos importantes en la discusión sobre la gobernanza de los servicios de inteligencia. Aún no es tarde, pero las personas que tienen a su cargo la tarea de decidir al respecto han tardado en darse cuenta de la importancia del tema.

Pero si el Ejecutivo y la Asamblea Legislativa quieren salir delante de la mala imagen que poseen los servicios de inteligencia y, además, anticipar futuras crisis institucionales o políticas, deben atender con antelación las posibles salidas o respuestas. El reto consiste en construir e integrar una comunidad de inteligencia que sea capaz de adaptarse a los cambios en el entorno global, regional y nacional para que no sean superadas por las amenazas, al tiempo que dejan de dar señales incorrectas sobre el manejo de sus acciones, el uso de la información y la tutela de garantías fundamentales de las personas.

## Los servicios de inteligencia en Costa Rica

Han pasado dos décadas desde que la reforma que dio vida a la Ley 7410 planteó una reorganización de los cuerpos de seguridad policiales del país, incluida la Dirección de Inteligencia y Seguridad Nacional (DIS). Cerca de una década ha transcurrido, también, desde que una serie de denuncias, acerca de la actuación de dicha Dirección, levantaron alertas y activaron los controles políticos desde la Asamblea Legislativa, así como el control social desde medios de comunicación y otros sectores sociales como sindicatos y organizaciones no gubernamentales.

Frente a esta situación tres posiciones políticas han sido puestas a discusión sin que hasta ahora se tome una decisión o se lleve a cabo un análisis serio sobre el futuro no solo de la institución más grande de inteligencia que existe en el país, sino de otros órganos estatales que también realizan labores de inteligencia. Las posiciones sobre el futuro de esta institución pareciera que son irreconciliables en tanto no se ponga sobre la mesa de una forma clara, seria y contundente cuál es el papel que cumple una organización como la DIS.

Las tres posiciones distribuyen sus argumentos de la siguiente manera. La primera posición mantiene el argumento que la DIS debe ser eliminada y todos sus activos trasladados a otras instituciones. Estas iniciativas han sido presentadas por parte de distintos diputados y diputadas en los últimos tres periodos legislativos. Un segundo argumento al respecto mantiene la idea de no presentar reforma alguna. Esta posición se advierte en la reforma general a la Ley de Policía que se presentó en el período 2006-2010. La tercera posición plantea una reforma a esta Dirección, pero no logra despertar el interés suficiente para avanzar hacia un diálogo político que conduzca a valorar la importancia de los servicios de inteligencia, así como la necesaria reflexión sobre su gobernanza.

Es evidente que han sido las denuncias sobre la actuación de la DIS lo que llevó al país a poner su mirada en su funcionamiento. Ha sido la presión ejercida desde la Asamblea Legislativa y reforzada por varios pronunciamientos de la Sala Constitucional, así como la difusión por distintos medios, lo que genera las respuestas desde el sistema político. Sin embargo, en el marco de las posiciones que se observan sobre el futuro de este órgano, adscrito



al Ministerio de la Presidencia, poco ha pesado la lectura de los nuevos retos globales en materia de seguridad para los Estados.

Ciertamente, en el planteamiento de soluciones no se contemplan los actuales y futuros retos globales, regionales y nacionales que el país enfrenta y que pueden contribuir de manera sólida a quienes toman decisiones para hablar de cambio. Aunque las diferentes Administraciones han reconocido los errores cometidos en nombre de la seguridad del Estado, ello no se ha traducido en un ambiente propicio para que se discuta de manera pública el futuro no solo de la Dirección, sino del conjunto de instituciones que prestan servicios de inteligencia en el país. No se observa una sola propuesta que enuncie los límites que deben tener tales órganos, el diseño institucional que logre armonizar tareas y funciones considerando los desafíos contemporáneos del país en materia de seguridad y las tendencias que prevalecen a nivel internacional en materia de reforma, cambios o reestructuración que otros países han emprendido.

En el mes de octubre del 2014 el Director de la DIS, Mariano Figueres, presentó un proyecto de ley para la reforma integral de dicha institución. Lamentablemente, el proyecto de Ley no ha logrado provocar una reacción positiva. Al contrario, tal parece que la discusión política ha quedado sin lugar en la agenda gubernamental, al tiempo que se han reforzado aquellas posiciones que demandan un cierre. Quizá, ello obedece a que en la reorganización que se plantea de este órgano, no queda clara la forma en que dentro de la DIS se combinan la multiplicidad de factores que determinan las amenazas a la seguridad del Estado y a partir de allí, las posibilidades y límites a las tareas operativas y analíticas en función de las amenazas específicas. Aunque la reforma pareciera ser uno de los planteamientos más ambiciosos en el desarrollo organizacional de la DIS, no ha permeado en la agenda política actual, ni ha logrado al menos generar una discusión más amplia sobre el tema.

Es evidente que el replanteamiento que se ha hecho desde el Proyecto de Ley no ha sido suficiente para preparar a la comunidad de inteligencia a fin de construir un diálogo amplio, abierto y serio sobre los desafíos que en materia de seguridad el país tiene por delante. Considerando lo anterior es necesario aventurarse más allá de los argumentos que hasta ahora se han focalizado estrictamente alrededor de la DIS. Es importante iniciar un recorrido

distinto que aporte una visión alternativa del futuro de los servicios de inteligencia. Es vital tener claro que han pasado veinte años desde la primera reforma y diez años desde que aparecieron las primeras denuncias sobre la forma de actuar de la Dirección y hasta ahora es poco lo que se ha avanzado.

Valdría la pena partir de un análisis general sobre el conjunto de instituciones estatales que existen en el país que prestan algún tipo de inteligencia. Sobre esa base, iniciar una reflexión interinstitucional sobre los desafíos globales, regionales y nacionales que en materia de seguridad el país enfrenta, y profundizar sobre el papel que cada institución puede cumplir en ese contexto. En Costa Rica es poca la literatura que existe sobre el tema de los servicios de inteligencia y además mucho más escaso un análisis sobre los mecanismos de gobernanza que existen y operan en el país.

Hay muchas preguntas pendientes que no pueden ser respondidas sin la participación de los actores gubernamentales que desarrollan servicios de inteligencia. Dentro de diez años, cuál será la misión principal de los servicios de inteligencia, cuál podría ser su marco normativo, cuál será la contribución de dichos organismos a la seguridad del país. Además, cuál será el rol de la DIS, de la Fuerza Pública, del Ministerio de Justicia. Qué acciones se pueden tener desde la Asamblea Legislativa para un efectivo control político. Cuál será la contribución de la Asamblea Legislativa en la construcción de las amenazas a la seguridad del Estado. En cada caso, el cambio no podrá suceder tan rápido como se espera. En este contexto, pues, en lugar de ir haciendo adaptaciones lentas, vacilantes e inciertas, es mejor iniciar una reflexión que oriente con mayor seguridad las decisiones.

Hay que ser claro, la DIS no es la única institución pública del país que realiza actividades de inteligencia. Es quizá la más importante y la de mayor tradición y robustez en el país. Sin embargo, hay que señalar que tanto a lo interno del Poder Judicial, como de la Fuerza Pública, existen áreas con tareas de inteligencia asignadas. Las tres constituyen una comunidad de inteligencia a la que se suman otros organismos de inteligencia de terceros Estados. En los últimos años, hay una proliferación de entes que hacen inteligencia, que obliga a retos de coordinación, claridad de roles y rendición de cuentas.



En este contexto, la DIS no constituye la única institución del Estado que presta servicios de inteligencia frente a los desafíos que amenaza la seguridad. A raíz de los casos que se han denunciado en los últimos diez años, se ha tendido a representar a la DIS como un órgano sin control absoluto sobre sus actividades y con una capacidad ilimitada para acceder a los datos de la ciudadanía y, en particular, sin un efectivo control para hacerlo. Esta preocupación debe ser trasladada a un debate nacional más amplio y que involucre a las instituciones públicas que en el país realizan actividades de inteligencia. Hasta ahora en el debate ha prevalecido la dicotómica e irreconciliable discusión entre quienes aseguran que la inteligencia es una amenaza de ciertas garantías individuales y quienes defienden ciertas actitudes en función de la seguridad nacional. Es necesario superar estas posiciones y abrir un debate mucho más amplio.

## La gobernanza de los servicios de inteligencia en Costa Rica

En materia de gobernanza, pareciera que en el país, distintas funciones o tareas de inteligencia en materia de seguridad ha experimentado un marcado crecimiento en términos institucionales en los últimos años. Desde el año 2010, una serie importante de instituciones gubernamentales han desarrollado no solo algún tipo de unidad, departamento u oficina, que se han dado en denominarse de inteligencia. De igual forma, también, se han acompañado de puestos y contenidos presupuestarios para atender dichas tareas que, de acuerdo con lo observado durante las entrevistas realizadas, se han enfocado específicamente en generar análisis, empaquetamiento y consolidación de información que contribuyan a mejorar las acciones en materia de criminalidad en general.

Aunque desde el 2010, esta tendencia ha venido en crecimiento, es posible destacar dos entidades que muestran señales de mayor robustez y experiencia, así como mayor disposición para ofrecer personal y presupuesto. Tales entidades son, la Unidad de Inteligencia del Organismo de Investigación Judicial (OIJ) y la Dirección de Inteligencia Policial (DI-POL) del Ministerio de Seguridad Pública. Ambas procuran mejorar la recolección, sistematización y análisis de información para contribuir con el mejoramiento de las acciones de la Fuerza Pública o el Poder Judicial. En términos generales, se puede afir-

mar que, las tareas que realizan estas entidades, consiste en “empaquetar” o sistematizar información que permita contar con la suficiente evidencia para sustentar casos que, luego, puedan ser procesados de una mejor manera por la vía judicial.

En este contexto, se logra observar que, tanto la DI-POL, como la Unidad de Inteligencia del OIJ, son instituciones que realizan tareas muy semejantes a las que realiza la Dirección de Inteligencia y Seguridad, pero con ciertas atribuciones que la DIS no cuenta, como la capacidad de realizar detenciones, arrestos e iniciar procesos judiciales a ciertos actores.

En términos de gobernanza, es posible distinguir la función de cada una de las instituciones de acuerdo con varios criterios. El primero de ellos, tiene que ver con el ámbito competencial de cada una de estas entidades. De acuerdo con este criterio y según el marco jurídico que ampara su creación, es posible distinguir sus funciones, objetivos y tareas.

### *La Dirección de Inteligencia y Seguridad Nacional (DIS)*

De esa cuenta, la DIS, por ejemplo, tiene la competencia exclusiva de la seguridad del Estado y por tanto, sus actuaciones deben estar circunscritas a lo que establece con mucha claridad la Ley 7410 en su Artículo 13, cuyo mandato señala, “Créase la Dirección de Inteligencia y Seguridad Nacional, como órgano informativo del Presidente de la República, en materia de seguridad nacional. Funcionará bajo el mando exclusivo del Presidente de la República, quien podrá delegar, en el Ministerio de la Presidencia, la supervisión del cumplimiento de las funciones de este cuerpo policial.”

Sobre ese mandato, pues, se le asignan sus tareas y funciones, cuyo contenido se refiere el Artículo 14, que señala lo siguiente:

“Son atribuciones de la Dirección de Inteligencia y Seguridad Nacional:

- Detectar, investigar, analizar y comunicar al Presidente de la República o al Ministro de la Presidencia, la información necesaria para prevenir hechos que impliquen riesgo para la independencia o la integridad territorial o pongan en peligro la estabilidad del país y de sus instituciones.



- Coordinar con organismos internacionales los asuntos de seguridad externa.
- Ejecutar labores de vigilancia en materia de seguridad del Estado y de sus bienes, con la autorización previa y expresa del ministro respectivo.
- Informar a las autoridades pertinentes del Poder Judicial, de la amenaza o la comisión de un delito y trabajar coordinadamente con esos cuerpos, para prevenirlo o investigarlo.”

De igual forma, el Artículo 15 señala los límites en la actuación de la Dirección. En el Artículo 15, se establece que, “La Dirección de Inteligencia y Seguridad Nacional no podrá dirigir allanamientos, realizar interrogatorios, emitir citatorios ni participar en detenciones. Por su especialización técnica y si un caso lo justifica, esa Dirección podrá participar, junto con las autoridades que realizan acciones coercitivas, para brindarles información o colaboración. No obstante, esa intervención deberá autorizarla el juez respectivo.”

### ***Departamento de Inteligencia Policial (DIPOL) del Ministerio de Seguridad Pública***

De su lado el Departamento de Inteligencia Policial (DIPOL) fue creado mediante el Decreto Ejecutivo MSP-36366, 2011, Reglamento de Organización del Ministerio de Seguridad Pública, cuyo Artículo 133, lo crea adscrito a la Dirección de Operaciones, con la siguiente función, “recopilar y analizar información obtenida de diferentes fuentes, con la finalidad de producir y suministrar a las entidades que corresponda, de modo permanente, inteligencia policial oportuna, confiable y útil para la adopción de medidas tácticas y estratégicas en materia de seguridad de los habitantes y de resguardo del orden público mediante la confección de orden de operaciones.”

Asimismo, en el Artículo 139 de dicho decreto, se establece que este Departamento tendrá las siguientes funciones:

- Recopilar, evaluar, tratar, analizar y difundir la información de interés policial que permita el desarrollo de acciones policiales con eficiencia y eficacia, tanto en el plano estratégico como en el táctico.

- Crear mecanismos que permitan la recopilación de información de interés policial en las diferentes unidades policiales e instancias vinculadas al sector de actividad con el fin de suministrar a la Dirección de Operaciones información de interés policial.
- Participar de las diferentes operaciones policiales con la finalidad de recopilar información y plantear recomendaciones para la toma de decisiones.
- Mantener un registro de información documental en materia de interés policial, así como de identificación dactilar.
- Fortalecer mediante convenios o políticas ya establecidas el intercambio de bases de datos, aplicaciones informáticas u otras que permitan mejorar y ampliar los servicios.
- Dirigir la actividad de inteligencia policial, en seguridad ciudadana enfocado a la prevención en el ámbito nacional.
- Planear y ejecutar las operaciones abiertas o encubiertas para la obtención de información policial utilizando tecnología de apoyo permitidas según el ordenamiento jurídico.
- Realizar diagnósticos con el fin de medir la eficacia y eficiencia de las operaciones policiales a través del análisis de la información.
- Asesorar y brindar capacitación en coordinación con la Escuela Nacional de Policía a los servidores policiales en materia de inteligencia policial.
- Coadyuvar en el planeamiento y ejecución de operativos policiales mediante el suministro de información constante en tiempo real y efectivo.
- Custodiar la información que se procesa y almacena en los diferentes sistemas y el buen uso de la misma.
- Recopilar, clasificar, procesar y difundir información cuantitativa y cualitativa, obtenida por el Ministerio en lo concerniente a las estadísticas de interés policial y proveer al Sistema de Estadística Nacional los datos requeridos para elaborar las estadísticas nacionales.



- Atender las consultas presentadas por funcionarios de las diferentes unidades administrativas, policiales y público en general, relacionadas con el campo de actividad.

Finalmente, en el artículo 140, se establecen las tres secciones en que se integra el Departamento de Inteligencia Policial: 1) Sección de Análisis y Estadística. 2) Sección de Operaciones de Inteligencia. 3) Sección de Dactiloscopia.

### ***La Unidad de Inteligencia del Organismo de Investigación Judicial (OIJ)***

Por otra parte, el Organismo de Investigación Judicial cuenta desde el año 2009 con una Plataforma de Información Policial, creada por la Ley No. 8754, Ley Contra el Crimen Organizado. Dicha Plataforma es un sistema de telecomunicaciones y de información, que integra las bases de datos relativas a la seguridad pública. Fue creada con el objetivo de contar con datos claros y concretos a fin de que los cuerpos policiales lleven al cabo las actividades de prevención y combate al delito, mediante metodologías y sistemas homologados.

Es, dentro de la estructura de dicha Plataforma que surge la Unidad de Inteligencia junto a la Unidad de Desarrollo y Análisis. Por ley están adscritas directamente a la Dirección General, pero para efectos administrativos son parte de la Oficina de Planes y Operaciones.

De acuerdo con el Poder Judicial, la Unidad de Inteligencia está conformada por un jefe de investigación III, un jefe de investigación I y veinticuatro investigadores de inteligencia, además del personal administrativo. Sus tareas las lleva a cabo de forma conjunta con la Unidad de Análisis Criminal, a fin de procesar de forma adecuada la información.

El objetivo de la Unidad de Inteligencia Policial Judicial, consiste en generar la capacidad para brindar, tanto una atención eficaz, como amplia cobertura a los hechos relacionados con la seguridad y la convivencia ciudadana. Es por ello que resulta indispensable el conocimiento de las nuevas amenazas sociales, desafíos y la criminalidad, a fin de acompañar adecuadamente las acciones de inteligencia, sea estratégica u operacional; así como aquellas decisiones que mantengan el orden social. La Unidad tiene las siguientes funciones:

- Dirigir y coordinar a nivel nacional la ejecución del proceso lógico-racional a que debe ser sometida la información, para convertirla en un instrumento útil para la identificación de organizaciones criminales.
- Dirigir la planeación, recolección, evaluación y difusión de la información de inteligencia en el orden criminal a los órdenes jerárquicos.
- Dirigir a nivel nacional las actividades de contrainteligencia, que permitan colaborar en la seguridad del personal, los documentos y la efectiva labor que realiza la institución.
- Ejercer las funciones que dispongan las normas legales como Unidad de Inteligencia del Organismo de Investigación Judicial.
- Direccionar a través de la doctrina, el desarrollo, funcionamiento y proyección de inteligencia policial.
- Cimentar procesos y mejorar día a día los procedimientos, para mantener una dinámica de crecimiento del servicio de inteligencia en todos los ámbitos.
- Diseñar y desarrollar planes de capacitación técnica, en coordinación con la Escuela Judicial.
- Participar en las diversas instancias de coordinación interinstitucional a nivel nacional e internacional.
- Mantener y fortalecer la cooperación con organismos de inteligencia de otros países, que permitan multiplicar las fuentes y aunar esfuerzos en contra de la delincuencia transnacional, frente a los riesgos y amenazas que afecten la seguridad hemisférica o global.

### ***La Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) -Instituto Costarricense sobre Drogas (ICD)***

De igual forma, en el Instituto de Control de Drogas existe la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF). Ha sufrido tres procesos de reforma. Su creación fue mediante Ley 7786, del 30 de abril de 1998, con el nombre de Unidad de Análisis Financiero (UAF), adscrita al Centro de Inteligencia Conjunto Antidrogas (CICAD). La segunda etapa inicia con



la reforma a la Ley 7786, mediante Ley 8204, del 26 de diciembre de 2001, en la que se denominó Unidad de Análisis Financiero (UAF) y quedó adscrita al Instituto Costarricense sobre Drogas (ICD). Finalmente, la Ley 8204 fue reformada por la Ley 8719, del 04 de marzo de 2009, en la que pasó a llamarse Unidad de Inteligencia Financiera (UIF).

De acuerdo con el Artículo 123 de la Ley 8204, la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) tiene como principal función el seguimiento al flujo ilegal de capitales. De esa cuenta, la Unidad puede solicitar, recopilar y analizar, tanto los informes, como los formularios y los reportes de aquellas transacciones financieras que puedan estar siendo utilizada para legitimar capitales. Con ello, se pretende centralizar y analizar toda la información a fin de contribuir en la investigación de las actividades de legitimación de capitales. Como resultado de ello, se espera que los resultados se trasladen a la Dirección General y que esta última lo traslade al Ministerio Público.

Por otra parte, según lo reportado en el sitio oficial del ICD, la UIF lleva a cabo dos tipos de análisis. Por un lado, realiza tareas de análisis operativo. Es decir, utiliza la información disponible y que se puede obtener para identificar objetivos específicos para seguir el rastro de actividades o transacciones en particular y determinar los vínculos entre esos objetivos y los posibles productos del delito, el lavado de activos, los delitos determinantes o el financiamiento del terrorismo. En segundo lugar, realiza análisis de tipo estratégico. Ello significa que, utiliza la información disponible y que se puede obtener, incluyendo datos que pudieran suministrar otras autoridades competentes, para identificar las tendencias y patrones relacionados al lavado de activos y el financiamiento del terrorismo.

En el mismo portal de internet destaca la siguiente afirmación sobre el alcance y funciones de la Unidad, “La UIF debe ser independiente y autónoma operativamente, lo que significa que la UIF debe contar con autoridad y capacidad para desempeñar sus funciones con libertad, incluyendo la decisión autónoma de analizar, solicitar y/o comunicar información específica. En todos los casos, ello significa que la UIF tiene el derecho independiente de remitir o comunicar información a las autoridades competentes.”

Llama la atención observar que en la estructura que se establece en dicho portal, además de la Unidad de Inteligencia Financiera, se reporta también la

Unidad de Programas de Inteligencia, cuya tarea principal consiste en coordinar con las dependencias policiales, nacionales e internacionales aquellas acciones en contra del tráfico ilícito de drogas.

En ese sentido, dicha Unidad es la encargada de suministrar información táctica y estratégica a los diferentes aparatos de seguridad, así como a las instituciones públicas que tienen competencia en el abordaje del tráfico de drogas. Con esa información se espera que se logre el mejoramiento de los programas, proyectos o políticas públicas en la materia. De igual manera, la Unidad lleva a cabo la tarea de recopilar y analizar la información vinculada con este tema y se pone a disposición, de forma confidencial, de las policías y autoridades judiciales. Otra tarea a su carga consiste en la conformación de comisiones de asesores técnicos especializados en el campo de la investigación de delitos.

### ***El Área de Planificación e Inteligencia de la Policía de Control Fiscal***

El Área de Planificación fue creada mediante el Decreto Ejecutivo N° 29663-H, del 6 de agosto del 2001, que reglamenta la Ley 7410, y establece la estructura de la Policía de Control Fiscal. En su Artículo 6 establece que, “La Policía de Control Fiscal estará integrada por una Dirección, un Consejo Asesor y las siguientes áreas: Área Técnico-Legal, Área de Operaciones, Área de Planificación e Inteligencia y el Área de Administración y Logística. Cada área estará a cargo de una Coordinación de Proceso.” De igual forma, en el artículo 14 señala que serán funciones de dicha Área las siguientes:

“Artículo 14. Funciones del Área de Planificación e Inteligencia.

- Diseñar, organizar, dirigir y coordinar las actividades relacionadas con el planeamiento táctico de las investigaciones, así como con las de informática y estadística, para apoyar a los equipos de trabajo en la ejecución de sus actividades.
- Dirigir, coordinar, orientar y controlar los procesos de recopilación y sistematización de datos relacionados con las investigaciones de delitos fiscales, para su análisis y utilización.
- Coordinar y mantener el flujo de información necesario con las distintas bases de datos a es-



cala nacional e internacional, que por su naturaleza faciliten los procesos de investigación fiscal.

- Recibir, controlar y distribuir las denuncias presentadas, dándoles trámite y seguimiento a los procesos de investigación.
- Establecer los medios de comunicación necesarios para la aplicación de los lineamientos, las disposiciones técnicas y legales, para la implementación de las estrategias requeridas en cada operativo.
- Apoyar y orientar técnicamente a los equipos de trabajo que requieran de información, durante los procesos de investigación.
- Recopilar y producir información estadística para la creación y mantenimiento de bases de datos, con el objeto de analizar las tendencias delictivas fiscales y fortalecer la planeación operativa.
- Realizar estudios de factibilidad para determinar la necesidad de instalar o eliminar puestos de control.
- Coordinar con el Área de Operaciones la instalación y funcionamiento de los puestos de control, así como establecer los medios de comunicación necesarios con aquellas dependencias que se requieran del Ministerio de Hacienda, Poder Judicial, Fuerzas Policiales y demás instituciones públicas o privadas, nacionales o internacionales.
- Realizar informes trimestrales dirigidos a la Dirección, sobre las labores realizadas, de conformidad con las disposiciones técnicas, las normas y los procedimientos legales establecidos.
- Realizar otras funciones que le encomiende la Dirección.”

### **Área de Seguridad y Protección de Bienes Institucionales del ICE**

El Área de Seguridad y Protección de Bienes Institucionales del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) es la entidad estatal que menor información ofrece de manera pública. Para acceder a su origen se tuvo que recurrir a fuentes secundarias en pe-

riódicos, revistas, actas de comisiones legislativas y otros documentos. De acuerdo con el Reglamento Autónomo de Organización del ICE, publicado en La Gaceta del 18 de abril de 2007, está adscrita a la Presidencia Ejecutiva, con rango de Subgerencia. El Área está constituida como un órgano de apoyo, de acuerdo con lo reportado por distintos medios de prensa escrita, con el objetivo de proteger las instalaciones de electricidad y telecomunicaciones. Sin embargo, no se pudo tener acceso a documentos oficiales que describan o señalen las funciones y tareas de dicha Área.

La fecha de creación de esta Subgerencia data del 8 de diciembre del 2006, según el acta de la sesión 5773 del Consejo Directivo del ICE. Anteriormente fue conocida como la Oficina de Protección de Bienes. Sin embargo, desde su creación ha tenido serias dificultades en su operación. El primer director de esta subgerencia fue Jhonny Campos Loaiza, pero a los once días de asumir tuvo que renunciar. En el acta de la sesión ordinaria 5780, del martes 23 de enero de 2007, del Consejo Directivo, se transcribe la carta de renuncia en la que se indica lo siguiente: “A once días de haber asumido el trabajo, he tenido que actuar de manera informal. En efecto, no existe una comunicación oficial definiendo la responsabilidad y estructura de la nueva sub-gerencia. Tampoco he recibido colaboración alguna para construir el equipo de apoyo, por el contrario, he sentido obstrucción hacia mí, y, todo lo que interpreto se espera de mí persona, es una actuación dura frente a eventuales problemas de orden sindical. Creo que existen en el ICE problemas muy serios que deben de enfrentarse con decisión y entusiasmo, en casi todas sus áreas de acción. Sin embargo, mi estilo de administración no encaja dentro del marco conceptual que observo se está definiendo para tal fin.”

De acuerdo con varios reportajes de medios escritos, el Área fue creada en diciembre del año 2006, cuando el ICE realizó una reestructuración administrativa, entre las cuales estaban algunas unidades encargadas de proteger los bienes y servicios de esa entidad.

Al igual que la DIS y la Unidad de Inteligencia del Organismo de Investigación Judicial, esta área ha estado sujeta a una serie de cuestionamientos relacionados con temas como, la violación de la privacidad de las personas y la seguridad en el acceso a la información que posee y la función que realizan en materia de inteligencia.



En ese sentido, la Sala Constitucional, mediante resolución del 20 de mayo de 2011, expediente 10-012160-0007-CO, condenó al ICE y advirtió, tanto a la persona que ejerza la Coordinación de Protección y Seguridad, a quién coordine el proceso de investigación, así como a quién cupe la Presidencia Ejecutiva de abstenerse de incurrir en actuaciones que son ilegítimas como la investigación realizada al dirigente sindical, Jorge Arguedas. En esa oportunidad, al ICE se le condenó al pago de los costos, daños y perjuicios causados por tales acciones.

## El control político de la inteligencia en Costa Rica

Como se ha podido observar en la sección anterior, existe un universo amplio de entidades que realizan algún tipo de tarea vinculada con la inteligencia. Adscritas al Ministerio de Seguridad Pública (MSP) hay tres entidades; al Ministerio de la Presidencia hay una; al Ministerio de Hacienda, una también, al Poder Judicial, de igual manera hay una, y finalmente, en una institución autónoma, el ICE, se observa también una entidad. De tal forma que en el país existen dentro de la institucionalidad pública al menos siete organismos dedicados a desarrollar tareas de inteligencia.

Por otra parte, el marco legal que ampara la realización de tareas o funciones de inteligencia en estos organismos es variado. En algunos casos la creación de tales funciones se ampara en una ley, un reglamento, un decreto ejecutivo, una decisión de algún cuerpo directivo, una reforma administrativa o una decisión de carácter interno. Sin embargo, este enjambre normativo no ha sido capaz de crear de forma clara una dirección general sobre las tareas de inteligencia, la separación clara de competencias, el alcance de dichas tareas, los límites a los organismos que realizan esas tareas, los mecanismos de sanción y control, entre otros temas.

Además, de las siete instituciones analizadas, tres de ellas (la Dirección de Inteligencia y Seguridad Nacional, DIS; el Área de Seguridad y Protección de Bienes Institucionales del ICE y la Unidad de Inteligencia del Organismo de Investigación Judicial, OIJ) han sido objeto de serios cuestionamientos en relación con tres temas clave: el respeto a las garantías constitucionales a los(as) ciudadanos(as); las funciones que se ejercen fuera del marco legal y la capacidad para controlar y administrar de forma

adecuada el acervo de información que cada uno de estos organismos posee.

Es por esta razón que el control político resulta fundamental para corregir o llamar la atención sobre asuntos que rompen los límites que impone la ley a la actuación de las instituciones. El control del poder y la limitación del poder tienen como marco operativo de sus acciones la Constitución. La garantía de los preceptos constitucionales necesita de mecanismos que limiten y regulen al poder. El control sobre la actividad del Estado es la garantía de que la Constitución puede desplegar sin obstáculos su fuerza normativa.

Esto quiere decir que, el vigor de las normas constitucionales reside en su capacidad de garantizar los derechos y garantías de sus ciudadanos y ciudadanas frente a la institucionalidad del Estado. La teoría política argumenta que es justo a través de mecanismos claros de control que se logran establecer medidas efectivas para limitar al poder.

De esa cuenta, el ejercicio del control, por un lado, puede manifestarse de formas variadas, según los objetos, instituciones o acciones que son susceptibles de dicho control. Puede tratarse de normas jurídicas, actos del gobierno y la administración pública, el Poder Legislativo, el Poder Judicial o, el comportamiento o acciones de un gobierno, entre otros ejemplos.

Por otra parte, el control también puede evidenciarse, también, desde los(as) agentes o actores que pueden ejercer tal control, como por ejemplo, los tribunales de justicia, cámaras parlamentarias y sus comisiones, parlamentarios individuales, grupos parlamentarios, órganos de gobierno, órganos específicos de fiscalización o inspección, grupos de interés institucionalizados, opinión pública, medios de comunicación, grupos organizados o personas individuales.

Finalmente, el control es posible observarlo, en modalidades muy variadas, como por ejemplo, el control previo, posterior, de legalidad, de constitucionalidad, de oportunidad, de eficacia e incluso de absoluta libertad en la apreciación. Así las cosas, el control político tiene como característica principal su multidimensionalidad.

En virtud de ello, es posible identificar entre controles sociales no institucionalizados y controles institucionalizados. Los primeros, observarse en



**Tabla 1. Análisis de los mecanismos de control y actores relevantes**

Casos estudiados	Tipos de control		
	Control político	Control social	Control jurídico
<p><b>Caso de la DIS.</b> Ha sido criticada, no sólo por un caso penal por presuntas estafas, sino por el acoso hecho a ciudadanos(as) y diputados(as) de oposición.</p>	<p>Comisiones Legislativas. Partidos políticos y grupos parlamentarios.</p> <p>Diputados(as) individuales, como por ejemplo Rolando González (PLN), José Merino (FA).</p> <p>Defensoría de los Habitantes cuestionó las actuaciones de la DIS.</p> <p>Ex Ministro de Justicia, Juan Diego Castro.</p> <p>Ex Fiscal General, Carlos Arias.</p>	<p>El Consejo Universitario de la UCR pidió al Gobierno disolver la DIS.</p> <p>La Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados (ANEP), organizó un piquete en las afueras de la sede de la DIS.</p> <p>Colegio de Abogados(as) de Costa Rica se pronunció al respecto.</p> <p>Varios periódicos realizaron reportajes como La Nación, Semanario Universidad, Diario Extra, entre otros.</p>	<p>Sala Constitucional ha atendido varios recursos que han puesto límites a las acciones de la DIS tanto en el uso del secreto de Estado, como el manejo de la información de personas individuales.</p> <p>Resoluciones de la Procuraduría General de la República (PGR).</p>
<p><b>Caso Unidad de Inteligencia del OIJ. La policía judicial</b> abrió una investigación tras detectar que agentes de ese organismo y de la <b>fiscalía accedieron a una base de datos policial</b> para recabar información de <b>Keylor Navas</b>.</p>	<p>La Fiscalía General. La presidenta del Poder Judicial, anunció que la Corte ordenará una investigación disciplinaria y sanciones que correspondan.</p> <p>Mario Redondo impulsó la creación de Comisión Especial que investigue el caso.</p> <p>Comisiones Legislativas. Partidos políticos y grupos parlamentarios.</p> <p>La Inspección Judicial abrió un procedimiento contra 24 agentes.</p>	<p>Varios periódicos realizaron reportajes como La Nación, Semanario Universidad, Diario Extra, entre otros.</p> <p>La Asociación Nacional de Investigadores en Criminología (ANIC) acusó públicamente a la Corte Suprema y la Judicatura por usar de manera irregular la plataforma de datos confidenciales para asuntos personales.</p>	<p>Sala Constitucional atendió Recurso de Amparo por parte del Diario Extra.</p>
<p><b>Caso Área de Seguridad y Protección de Bienes Institucionales del ICE.</b> Se presentaron varias denuncias sobre acciones de espionaje que ha realizado la institución.</p>	<p>Comisiones Legislativas. Diputados y diputadas. Partidos políticos y grupos parlamentarios.</p>	<p>Varios periódicos realizaron reportajes como La Nación, Semanario Universidad, Diario Extra, entre otros.</p> <p>Sindicalistas y sindicatos denunciaron las actividades que realizaba el ICE.</p>	<p>La Sala Constitucional condenó al ICE por tales denuncias.</p>



aquellos que pueden ser ejercidos por actores como la opinión pública y los medios de presión. Por otra parte, los controles institucionalizados, son aquellos que se denominan políticos y jurídicos. La teoría establece tres tipos de control: el control social, el control político y el control jurídico.

En el caso de los controles ejercidos en relación con las actuaciones de la institucionalidad existente en materia de seguridad, es posible identificar los principales actores que entran en juego cuando se aplican los controles. La siguiente matriz resume los principales hallazgos del análisis realizado en distintas fuentes secundarias.

Como se puede observar, el control jurídico resulta fundamental para reafirmar los límites que las instituciones poseen, sino que, además, fortalecen las acciones de control que se realizan desde el ámbito político (control parlamentario) y el ámbito social. El control jurídico, además, establece de forma clara, el procedimiento y los instrumentos por medio de los cuales es posible hacer efectivo el control.

La lectura de las acciones realizadas en materia de control, evidencian que el control de tipo jurídico es fundamental, pues, se convierte en la base sobre la cual se valora, se construyen los argumentos para el debate político; al tiempo que regula los procedimientos y ofrece las sanciones que deben imponerse a quienes han transgredido la ley. Es cierto que, en este caso, la Sala Constitucional ha jugado un papel fundamental, pero no constituye el único mecanismo de control jurídico que existe y que puede activarse en estos casos.

## **Gobernanza democrática de la inteligencia en Costa Rica**

### ***Funciones de los cuerpos de inteligencia en Costa Rica***

En materia de funciones de inteligencia que realizan estos órganos, la mayoría están amparados en marcos legales, sea a través de decretos, leyes o normativas internas de las instituciones. El marco legal más antiguo es el de la DIS, que data de finales de la década de los noventa. Todos los demás, fueron creados mediante normas entre la segunda mitad de la década del dos mil y el inicio de la década del dos mil diez.

Aunque en general se observan objetivos claros y diferenciados, a veces se advierte duplicación de funciones o actividades internacionales a las que podrían concurrir todas estas entidades. Por ejemplo, está claro que la DIS es la responsable de las amenazas externas y de la seguridad internacional, mientras que el resto tiene como prioridad las tareas vinculadas con el ámbito nacional. Sin embargo, cuando se trata, por ejemplo de tráfico ilícito de drogas o delitos similares, las líneas fronterizas competenciales tienden a borrarse.

Por otra parte, al ser creadas en períodos distintos y desde instituciones diferentes, se tendió a generar un espacio de acción poco coordinado. No se ha pensado aún en una política de Estado que articule las funciones (ver Tabla 2), tareas y objetivos bajo una sola visión de la inteligencia que el país requiere. Como resultado de ello, cada una de estas entidades posee una visión propia sobre lo que se considera inteligencia y por tanto actúan cada una según su propio criterio.

Otro ejemplo claro donde las fronteras tienden a borrarse es en materia de cooperación internacional y vínculos con otras agencias de inteligencia. Los convenios se firman, los protocolos y otros instrumentos cobran vigencia pero no existe algún tipo de control sobre el contenido de los mismos. La misma situación sucede con los programas de formación. Todas las entidades poseen funciones en materia de capacitación y su necesaria coordinación o con la Escuela Nacional de Policía o con la Escuela Judicial. Sin embargo, no existen programas de formación conjuntos y mucho menos con una visión integral sobre el rol de inteligencia en una sociedad e institucionalidad democrática.

Quizá donde más dudas han surgido es en relación con tres áreas vitales: a) la confidencialidad para acceder a la información necesaria para sus tareas; b) el respeto a las garantías constitucionales sobre la privacidad y los derechos fundamentales de las personas; c) el manejo seguro de los bancos de datos e información que manejan cada una de ellas.



**Tabla 2. Análisis de las funciones**

Organismo	Marco Jurídico	Funciones
<b>DIS</b>	Ley 7410	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Generar información para prevenir amenazas a la independencia o la integridad territorial o pongan en peligro la estabilidad del país y de sus instituciones.</li> <li>• Coordinar con organismos internacionales los asuntos de seguridad externa.</li> <li>• Ejecutar labores de vigilancia en materia de seguridad del Estado y de sus bienes.</li> <li>• Informar a las autoridades pertinentes del Poder Judicial, de la amenaza o la comisión de un delito y trabajar coordinadamente con esos cuerpos, para prevenirlo o investigarlo.</li> </ul>
<b>DIPOL</b>	Decreto Ejecutivo MSP-36366, 2011	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Recopilar información policial estratégica y táctica.</li> <li>• Crear mecanismos para recopilar información.</li> <li>• Plantear recomendaciones para la toma de decisiones.</li> <li>• Mantener un registro de información documental y dactilar.</li> <li>• Fomentar intercambio de bases de datos, aplicaciones informáticas u otras.</li> <li>• Realizar inteligencia policial, en prevención nacional.</li> <li>• Ejecutar operaciones abiertas o encubiertas para la obtención de información.</li> <li>• Evaluar las operaciones policiales.</li> <li>• Capacitar en coordinación con la Escuela Nacional de Policía.</li> <li>• Brindar información en tiempo real durante operativos.</li> <li>• Custodiar la información que se procesa y almacena.</li> <li>• Proveer datos para elaborar las estadísticas nacionales.</li> </ul>
	Ley No. 8754 de 2009	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Generar la información, para la identificación de organizaciones criminales.</li> <li>• Trasladar la información a los órdenes jerárquicos.</li> <li>• Dirigir actividades de contrainteligencia.</li> <li>• Desarrollar la inteligencia policial.</li> <li>• Mejorar continuamente la inteligencia.</li> <li>• Capacitar junto con la Escuela Judicial.</li> <li>• Participar en la coordinación interinstitucional nacional e internacional.</li> <li>• Fortalecer la cooperación con organismos de inteligencia de otros países.</li> </ul>



<p><b>Área de Planificación e Inteligencia de la Policía de Control Fiscal</b></p>	<p>Decreto Ejecutivo N° 29663-H de 2011</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoyar la toma de decisiones con investigación, información y estadística.</li> <li>• Dirigir la sistematización de datos relacionados con delitos fiscales</li> <li>• Coordinar el flujo de información nacional e internacional para la investigación fiscal.</li> <li>• Recibir, controlar y distribuir las denuncias presentadas.</li> <li>• Coordinar la implementación efectiva de cada operativo.</li> <li>• Apoyar técnicamente a los equipos de trabajo durante los procesos de investigación.</li> <li>• Recopilar y producir información estadística de delitos fiscales.</li> <li>• Realizar estudios de factibilidad para crear puestos de control.</li> <li>• Coordinar con el Área de Operaciones la instalación y funcionamiento de los puestos de control.</li> <li>• Realizar informes trimestrales.</li> <li>• Realizar otras funciones que le encomiende la Dirección.</li> </ul>
<p><b>Área de Seguridad y Protección de Bienes Institucionales del ICE</b></p>	<p>Acta de la sesión 5773 del 2006 del Consejo Directivo</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No hay referencias públicas en línea.</li> </ul>
<p>Ley 8719, de 2009</p>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Suministrar información en materia de tráfico de drogas.</li> <li>• Contribuir al mejoramiento de los programas, proyectos o políticas públicas en la materia.</li> <li>• Poner a disposición, de forma confidencial, de las policías y autoridades judiciales la información recopilada.</li> <li>• Conformar comisiones en investigación de delitos.</li> </ul>
<p><b>Fuente: Elaboración propia.</b></p>		

**Coordinación entre los cuerpos: acciones concretas**

El liderazgo en la producción de inteligencia sigue concentrado en la DIS debido a varios factores, entre los cuales se pueden mencionar: a) es el cuerpo de inteligencia más antiguo y sofisticado que tiene el Estado costarricense (creado en 1963); b) cuenta con más cantidad de talento humano dedicado específicamente a la inteligencia y c) se encuentra involucrado en diversos comités interestatales que colocan el producto de inteligencia como central.

Es importante señalar que en esta materia, existen dos formas de coordinación que fortalecen el trabajo y los servicios de inteligencia. El primero consiste en un mecanismo de carácter “formal”, centralizado en las comisiones entre los órganos del Estado, que permiten emitir criterios, dirigir políticas públicas y compartir información. En este caso, los actores de inteligencia participan en diversos momentos. En no pocas oportunidades proveen información que

permite la toma de decisiones. La DIS, por ejemplo, participa en varias de estas comisiones, en múltiples ocasiones lideradas por instituciones técnicas públicas de gobierno. La DIS es parte de comisiones sobre trata de personas, lavado de dinero, asuntos fiscales, entre otros, que muchas veces están ligados al tema del narcotráfico. De acuerdo con la naturaleza de la temática, otros organismos de inteligencia pueden tener representación, sin embargo lo hacen a través de otras dependencias u entes dentro de sus instituciones.

La segunda forma de coordinación consiste en un mecanismo que se activa con situaciones específicas. En esta modalidad, se trata de una coordinación más cotidiana y los actores involucrados colaboran para resolver un caso en particular. Tal y como fue mencionado, la DIS por su experiencia y recursos, se convierte en un proveedor natural de mucha de esta información. Con el tiempo, se podría esperar que otras entidades maduren sus procesos y desarrollen estos insumos. En particular, sería esperable



(en particular en el Organismo de Investigación Judicial) una creciente aportación de inteligencia en la DIPOL sobre inteligencia criminal. Sin embargo, como fue señalado, esto tomará tiempo, pues la cultura estatal tiende a reconocer el papel de la DIS en la materia.

### **Representación internacional y tratamiento de problemas más allá de las fronteras**

En relación con la coordinación en el ámbito de las agencias internacionales, este mecanismo se define, básicamente, por la naturaleza de las amenazas y, además, por los límites legales que tengan cada uno de los actores. Es importante determinar que existe una clara separación entre coordinación técnica (más de las funciones policiales) y otras que involucren más asuntos relacionados con la seguridad del Estado. La siguiente tabla clarifica la participación de los tres órganos de seguridad en la materia delimitada.

### **Aspectos presupuestarios y de recursos humanos**

De los tres entes de inteligencia en Costa Rica, es la DIS la que cuenta con mayor cantidad de recursos. De acuerdo con las investigaciones del Semanario Universidad, la DIS representa poco más del 32% del presupuesto del Ministerio de la Presidencia. Con 170 funcionarios en el año 2014, representa un importante constructor de información y asesor del despacho del Ministro de la Presidencia.

Es importante mencionar que este órgano creció de manera importante desde el año 2006. El presupuesto del año 2006 al 2013 creció casi en un 70% (Semanario Universidad, 11 abril, 2013). Sin embargo, desde el 2013 esa tendencia se ha revertido. Para el año 2015, dicho presupuesto disminuyó en 144 millones de colones (más de US\$ 250 mil dólares) con respecto a su punto alto en 2013. Es importante recalcar un factor, solo el 18% de los gas-

**Tabla 3. Participación internacional entes de inteligencia**

<b>Ente de Inteligencia</b>	<b>Redes/ Coordinación</b>	<b>Temática</b>
<b>DIS</b>	4 foros internacionales	Terrorismo, varios.
<b>DIPOL</b>	Comisión de Jefes de Policía de Centroamérica y el Caribe	Varios policiales
<b>Unidad de Inteligencia (OIJ)</b>	Comisión de Jefes de Policía de Centroamérica y el Caribe; México; Colombia: España, CASAC	Varios policiales

Fuente: Elaboración propia

Se evidencia en la información, que la DIS encuentra mayores espacios para justificar su actuación por diferentes vías. Por ejemplo, por un lado, dado el papel tradicional que posee, es la institución llamada a participar en la mayor parte de discusiones que involucren la seguridad y la inteligencia. Por lo general, se coordina con sus pares de otros países o en el plano centroamericano. En segundo lugar, otras entidades como los ministerios de seguridad, hacienda o relaciones exteriores solicitan los servicios de la DIS para atender diferentes temáticas o reuniones especializadas. Más aún, al estar adscrito a presidencia, se vuelven un principal referente y asesor para la Presidencia de la República. Esto hace que la DIS sea el concentrador de las funciones de inteligencia y seguridad a nivel nacional.

tos están destinados para sus actividades operativas, que alcanza una cifra de cercana a los 580 millones de colones (más de US\$ 1 millón de dólares). La mayor parte de sus recursos se ejecutan en salarios, beneficios y aspectos relacionados a la carrera profesional de los y las funcionarios/as. El presupuesto actual de la DIS es de 3 217 mil millones de colones (cerca de US\$ 6 millones de dólares).

Por su parte, el presupuesto que posee la Unidad de Inteligencia del Organismo de Investigación Judicial (OIJ), para el año 2015, alcanzó los 324 millones de colones (US\$ 600 mil dólares), distribuido en salarios, equipamiento, capacitación y otros temas correspondientes a sus tareas. Al contrario de las otras instancias (una con un presupuesto creciente y otra



con un presupuesto decreciente), esta instancia ha mantenido niveles estables desde su creación en el año 2012. Al encontrarse dentro de la estructura del OIJ y por ende dentro del Poder Judicial, la unidad cuenta con una estabilidad que permite conseguir y mantener los diferentes recursos por un periodo prolongado. Importante es notar que al igual que en la DIS, la gran mayoría se destina a salarios, utilizando unos 24 millones de colones (US\$ 45 mil dólares) para operaciones.

Además, un factor determinante en materia de la gobernanza de la inteligencia reside en la capacidad humana para realizar el trabajo. En relación con este punto, la DIS sigue siendo la entidad con mayor cantidad de recursos humanos disponible. En total, su planilla alcanza 170 personas, ubicadas en las diferentes áreas de trabajo. Específicamente, un total de 18% del presupuesto está dedicado a operaciones de inteligencia.

De su lado, en el OIJ, la situación es diferente. La unidad de inteligencia tiene un personal fluctuante. A pesar de tener 24 plazas nombradas –todas para investigación– se cuenta con 16 personas para cubrir todo el país. Esto se debe a la naturaleza de las funciones que se deben ejercer. Debido a ello, el personal se reacomoda en diferentes áreas con el propósito de abordar diferentes tareas específicas o casos que requieren algún tipo de intervención especial. Por otro lado, a esta Unidad se le recargan algunas funciones particulares de otros entes de policía. Ejemplo de ello, esta unidad de inteligencia participa de acciones ligadas a seguridad e inteligencia en conjunto con Aviación Civil, la Policía de Control de Drogas, entre otros, que al final afectan las funciones de esta unidad.

El caso es similar en Fuerza Pública. En la actualidad, 16 investigadores(as) y 1 analista son el personal técnico que laboran en este órgano. En particular, es revelador que la reestructuración de dicha instancia se ha orientado hacia la reducción. Se espera que en el corto plazo exista una mayor dotación de personal a la entidad. En particular, se espera fortalecer a las oficinas regionales de la Fuerza Pública, con un analista de inteligencia y el propósito de descentralizar para recolectar mejor la información.

## Conclusiones

Con lo mencionado, hacia dónde se puede orientar la inteligencia en Costa Rica, de tal forma que su contribución sea efectiva en un régimen democrático y dentro de los límites que señala el Estado de Derecho. Para intentar hacer un abordaje de este asunto es necesario hacer las siguientes observaciones.

**Los roles de inteligencia están definidos y asumidos en sus entidades.** En todos los organismos existe una conciencia clara en que el principal rol de la inteligencia consiste de la recopilación de datos, el análisis de los mismos y su conversión en información de utilidad para quienes toman decisiones. En este factor existe poca confusión entre las personas involucradas y hasta algún tipo de armonía y arreglo: cada unidad de inteligencia percibe con claridad sus ámbitos: Estado (DIS), criminalidad (OIJ) y orden público (Ministerio de Seguridad Pública).

**Existe un trabajo importante en la sofisticación de la información recabada.** Las instituciones reportan que hay un reto “cultural” dentro de los órganos de inteligencia de convertir la información en productos más eficientes y de utilidad práctica. Esto pasa por fortalecer capacidades para convertir la inteligencia en un proceso que va más allá de las acciones de recolección de información, pero que no se confunda con acciones policiales tradicionales.

**La coordinación entre instancias o comunidad de inteligencia.** Si bien es cierto hay coincidencias entre los organismos de no actuar más allá de lo que les compete, algunos temas pueden poner en entredicho esta situación. Un ejemplo claro es la lucha contra el narcotráfico. Este tema tiene consideraciones que pueden afectar tanto la seguridad del Estado, la criminalidad y el orden público si no existe una coordinación efectiva. De ahí que una política de inteligencia implica un planeamiento más allá de los escenarios caso por caso.

**Lo técnico de aquello que considera político - una importante diferenciación:** El trabajo de inteligencia implica, dentro de un régimen democrático, un transitar entre ambas dimensiones. Técnicamente los cuerpos tienen claras las limitaciones pero adolecen de recursos para tener mayor presencia. Caso concreto es el acceso a ciertas regiones y territorios del país, donde los recursos todavía no llegan. Sin embargo, en la dimensión política existe



un desafío mayor, la construcción de un ente de inteligencia que permita ser eficiente sin que ello implique el debilitamiento de alguna garantía para los y las habitantes. Esto pasa por una redefinición clara del trabajo de la inteligencia que rompa el paradigma tradicional y supere las prácticas de regímenes autoritarios donde las garantías y los derechos no se respetan ni resguardan.

**Otro reto es la maduración de las tareas de inteligencia para superar la confusión con labores policiales.** Los entes de inteligencia requieren además de cambio cultural, una permanente capacitación. Tanto el OIJ, como el Ministerio de Seguridad Pública tienen órganos con menos de 5 años realizando labores de inteligencia. Esto implica que se trasladan prácticas particulares del trabajo policial que no son propias del trabajo de inteligencia.

## Recomendaciones ¿conviene una dirección centralizada?

### *Anotaciones para una política pública de inteligencia*

En términos de política pública, la función de la inteligencia pasa por una claridad de los diferentes aparatos del Estado. En otras palabras, las tareas concretas de inteligencia se definen por medio de las esferas para la cual se usa. Por ende, el desarrollo de la función y la producción de inteligencia pasa por dos procesos que deben ser complementarios. En primer lugar, por el desarrollo serio de la capacidad de recolección, análisis y procesamiento de datos en cada instancia y, en segundo lugar, por crear mecanismos de coordinación eficiente y producción efectiva de la información de utilidad práctica y estratégica.

Ante esta clara división de las esferas de trabajo, la pregunta sobre la conveniencia de una dirección centralizada en un régimen democrático se vuelve relevante en términos de los grados de coordinación y gestión. En tipos ideales, la inteligencia estaría totalmente dispersa, donde cada instancia se encarga del procesamiento de la información para los entes que opera. Por otro lado, estaría una agencia que centraliza y procesa las acciones en su totalidad.

En el caso de Costa Rica, el tema de la inteligencia tiene una particularidad adicional. Al ser un país que carece de un aparato militar, la totalidad de la

recolección de información pasa por un modelo que debe estar en concordancia con las necesidades de un Estado de Derecho y subyugada a los diferentes controles que este Estado puede tener.

### *Las cinco consideraciones en una política de inteligencia*

- 1. Sometimiento a los controles democráticos y en particular al Poder Legislativo.** El trabajo de inteligencia, particularmente de la Dirección de Inteligencia y Seguridad Nacional (DIS), ha sido cuestionado por diversos grupos y movimientos por ser un ente que “espía” ciudadanos(as). Adicionalmente, críticas claras a la carencia de controles específicos y el potencial de utilización de la información recolectada con fines negativos. Aquí, es necesario, una agencia de inteligencia que de manera proactiva informe más allá de las solicitudes específicas de inteligencia.
- 2. La coordinación es importante.** El país ha tenido una proliferación de iniciativas de inteligencia dentro de los diferentes cuerpos de seguridad. Esto plantea un seguimiento constante en materia de coordinación. Sin embargo, se requieren lineamientos más claros y específicos que permitan a los recolectores de información ser regidos por controles democráticos, entre ellas el establecimiento de una rectoría en materia de inteligencia. Existen diversas y variadas comisiones en las cuáles entes de inteligencia participan. Son de carácter temático y la inteligencia es accesoria para la resolución de un problema particular. No obstante, la sistematización total de éstos contenidos se encuentra dispersa. Adicionalmente, se encuentra el factor internacional; los cuerpos de inteligencia se fortalecen y prueban su capacidad por contactos a redes y entes similares a nivel internacional. En particular, los cuerpos de policía y seguridad del Estado de otros países juegan un rol central y práctico, ya que, crean conexiones, forjan la cooperación y comparten información valiosa.
- 3. El nivel que tiene la inteligencia en la estructura estatal.** Es necesario considerar, en la arquitectura estatal, el consolidar un ente de inteligencia líder en algún sector gubernamental. Es claro que la información generada es importante para los diferentes actores policiales, judiciales y políticos; sin embargo, el simbolismo de la



ubicación de la Dirección de Inteligencia y Seguridad Nacional es importante. ¿Debe ubicarse en el Ministerio de la Presidencia, donde es percibido por algunos como un ente de espionaje político? ¿O es un ente que debe centralizarse en algún otro ministerio, como el de seguridad pública? La discusión es importante generarla a partir de una premisa: a quién se quiere acceder con la información de la inteligencia.

- 4. Creación de una cultura de inteligencia que incorpore la colaboración y la utilidad de la inteligencia.** Este elemento es vital para el desarrollo de la función y la capacidad país de la inteligencia. Es importante que el ente líder en inteligencia pueda comunicar y proveer de información importante a diferentes actores no policiales/judiciales para la toma de decisiones.

De la misma manera, es de central importancia considerar que la cultura de inteligencia podría potenciar políticas para contribuir a la transparencia en el sector; podría proveer controles y la posibilidad de proteger ciudadanos(as) ante posibles intromisiones.

- 5. La capacitación en “inteligencia” es una necesidad permanente.** Más allá de la cultura, existe un reto de mantener los cuerpos de inteligencia en constante aprendizaje. Mucho se crea en términos técnicos relacionados con materia policial. Sin embargo, el otro reto es sobre el papel de la inteligencia en un régimen democrático. Entre los temas a trabajar estarían la rendición de cuentas, el respeto a la privacidad y otros aspectos conexos.



## **Autores**

### **Daniel Matul Romero**

Escritor y analista guatemalteco. Es profesor de la Universidad de Costa Rica y de la Universidad Nacional. Ha sido consultor en temas de seguridad para Naciones Unidas, el Wilson Center, FLACSO-Chile, FIACSO-Argentina, CRIES, FUNPADEM, FUNDEMUCA y la Fundación Friedrich Ebert

### **Carlos Torres Jiménez**

Politólogo con Maestría en Relaciones Internacionales de la Universidad de Syracuse ( NY). Ha sido Gestor de Proyectos de Visión Mundial Costa Rica y Gerente de Proyectos de la Fundación para la Paz y la Democracia (FUNPADEM). Consultor en diversos temas para PNUD, Estado de la Nación e Instituto Centroamericano de Administración Pública. Profesor Universitario en diversas temáticas.

## **Pié de Imprenta**

Fundación Friedrich Ebert  
San José | Costa Rica

Hansjörg Lanz  
Representante Fundación Friedrich Ebert  
para Costa Rica, Nicaragua y Panamá  
E-Mail: [costarica@fesamericacentral.org](mailto:costarica@fesamericacentral.org)  
Tel.: +506 2296 0736  
<http://www.fesamericacentral.org>

En 1965 la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES, Fundación Friedrich Ebert) abre en Costa Rica su primera oficina en la región centroamericana. El 23 de julio de 1965 se firma el Convenio de Cooperación entre el Gobierno de Alemania y el Gobierno de Costa Rica. El 1° de setiembre de 1980 se aprueba la Ley no. 6454 que lo ratifica.

Por más de 45 años la Fundación Friedrich Ebert en Costa Rica ha desarrollado sus actividades como plataforma de diálogo, análisis político y de asesoría política. La participación de múltiples actores y el fortalecimiento de la democracia social son bases de la cooperación realizada con instituciones sociales y políticas costarricenses.

En la actualidad, la Fundación Friedrich Ebert, a través de su oficina en Costa Rica, desarrolla los ocho campos de trabajo regional de la FES en América Central. El concepto de planificación en red de las seis oficinas centroamericanas consiste del trabajo nacional con intercambio regional y seguimiento nacional.

Las actividades permiten una cooperación con múltiples actores progresistas en los seis países centroamericanos y en los campos de la justicia social, la democracia, el cambio climático, la economía sostenible y la seguridad. Destaca además, en lo nacional y lo regional el trabajo sindical, de género y con jóvenes - agentes de cambio.

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin previa autorización escrita de la FES.

Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente las de la Friedrich-Ebert-Stiftung.