

En busca de inteligencia estratégica: cuatro factores para el nacimiento y evolución de una inteligencia civil colombiana

*In Search of Strategic Intelligence: Four Factors for the Birth and
Evolution of a Colombian Civilian Intelligence Organization*

Álvaro Venegas

Extinto Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), Bogotá D.C., Colombia
aljovego@hotmail.com

ARTÍCULO DE INVESTIGACIÓN

Fecha de recepción: 20 de abril de 2018 · **Fecha de aprobación:** 4 de junio de 2018

DOI: <https://doi.org/10.15446/cp.v13n26.71938>

Cómo citar este artículo:

APA: Venegas, A. (2018). En busca de inteligencia estratégica: cuatro factores para el nacimiento y evolución de una inteligencia civil colombiana. *Ciencia Política*, 13(26), 287-318.

MLA: Venegas, A. "En busca de inteligencia estratégica: cuatro factores para el nacimiento y evolución de una inteligencia civil colombiana". *Ciencia Política*, 13.26 (2018): 287-318.



Este artículo está publicado en acceso abierto bajo los términos de la licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 2.5 Colombia.

Resumen

El artículo presenta un avance parcial de los factores claves de la teoría del nuevo institucionalismo con la aplicación de cuatro factores planteados por Amy Zegart: los grupos de interés, el tipo de trabajo secreto de la inteligencia, los asuntos externos –potestad presidencial– y la interconexión burocrática. ¿Qué factores de los cuatro favorecen el diseño y la evolución de una inteligencia civil estratégica e independiente, participe en la política exterior? Se puede anticipar una respuesta negativa debido a la complejidad del entorno en el que actúan los grupos de interés, el carácter secreto de la función, la influencia del poder Ejecutivo y la ausencia de articulación de la inteligencia civil con organismos homólogos. Sin embargo, existen –aún sin consolidarse– alternativas factibles para el desarrollo de una inteligencia civil, con un cuerpo consultivo independiente que atienda los desafíos emergentes de la Inteligencia Estratégica (IE) y la política exterior.

Palabras clave: estratégica; exterior; institucionalismo; inteligencia; política pública.

Abstract

The article provides an interpretation of some aspects of the theory of New Institutionalism by applying four theoretical factors relevant to Colombia and applicable to intelligence. Amy Zegart identified these factors as: interest groups, the type of secret work performed by intelligence, external affairs (as affected by presidential power) and bureaucratic interconnections. Which of the four factors favor(s) the design and evolution of a strategic and independent civil intelligence organization which could engage in foreign policy formulation and implementation? A negative response can be anticipated due to the complexity of the environment in which the interest groups act, the secret character, the political nature of executive power, and the lack of articulation between civilian intelligence and counterpart organizations. However, viable alternatives do exist for the development of civilian intelligence as an independent consultative body that addresses the emerging challenges of Strategic Intelligence (IE) and foreign policy.

Keywords: Foreign; Institutionalism; Intelligence; Policy; Strategic.

Los problemas: la ineludible necesidad de ampliar la comprensión del rol de la Inteligencia Estratégica (IE)

*Los hermanos sean unidos,
porque esa es la ley primera;
tengan unión verdadera
en cualquier tiempo que sea,
porque si entre ellos pelean
los devoran los de ajuera.*
José Hernández (2011)

Hay consenso entre quienes estudian la Inteligencia Estratégica (IE) en que persiste la ausencia de una visión estratégica en las actividades de la inteligencia colombiana, una deficiencia, que durante años ha sido revelada a la opinión pública nacional. De ahí que Ortiz (2011), proponga identificar el tipo de necesidad en la arena internacional que justifique el diseño y la función de un servicio de inteligencia civil estratégica. Ortiz (2011) va más allá, al aseverar:

Ha existido menos claridad sobre la importancia de contar con una capacidad de inteligencia exterior. Sin embargo, varios factores se están conjurando para hacer más urgente esta necesidad: Para empezar, lo que pasa dentro del país es hoy incomprensible si no se consideran sus conexiones internacionales [...] Finalmente está la cuestión de cómo el entorno regional se ha hecho más volátil e imprevisible, con presencia de gobiernos con planteamientos ideológicos dispares y una estabilidad que en algunos casos está lejos de estar garantizada. (Ortiz, 2011)

Kent afirmaba que la IE está en el más alto nivel de la inteligencia exterior positiva. Es la que prepara el camino para formular la política exterior, como es “el conocimiento que nuestros hombres ubicados en los más altos cargos civiles y militares deben tener, para salvaguardar el bienestar nacional” (Kent, como se citó en Swenson, 2008, p. 27).

En Colombia no existe aún un consenso oficial sobre la IE puesto que en la Ley Estatutaria de Inteligencia 1621 de 2013 y su Decreto reglamentario 857 de 2014 no se definen ni concretan las herramientas para su implementación. Esto representa un vacío conceptual y normativo que es necesario que el país tenga claro, una explicitación de lo que se entiende por IE haría evidente su necesidad en materia de política exterior, pero también en asuntos de seguridad interior.

Firmado un acuerdo con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) que toca aspectos de la seguridad interna es ineludible ampliar la misión de la IE en tiempos de paz doméstica, es decir, estimar las capacidades e intenciones de los adversarios externos. Esta tarea hace necesario colocar en consideración algunos problemas existentes al parecer inadvertidos por la inteligencia civil y la política exterior.

Vale la pena recordar que la entidad del Estado que se encargaba de la IE, el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), enfrentó serios escándalos ligados con el espionaje a la oposición y acusaciones de violación a los derechos humanos que le condujeron a su supresión (Decreto 4057, 2011). Como contrapeso a estos escándalos se dio la creación en el año 2011 de un nuevo servicio de inteligencia civil gubernamental, el Departamento Administrativo de Dirección Nacional de Inteligencia (DNI), su función misional está en desarrollar actividades de IE y contra-inteligencia para generar conocimiento como apoyo a las decisiones en materia de seguridad nacional (Decreto 4179, 2011, art. 1).

Se da por cierto que el nuevo servicio de la nueva DNI ha seleccionado un personal para tareas de inteligencia ajenas a lo exclusivamente administrativo:

[...] el cual corresponde en un gran porcentaje, quizás la mayoría, a miembros activos y en retiro de las fuerzas militares y de policía, convirtiéndose esto en un retroceso serio cuando se trata de crear una agencia de inteligencia de carácter civil. (Romero, 2016, p. 32)

Sin embargo, se esperaría que si el nivel de esta tendencia es corregido, debe dar paso a un organismo con un equipo humano no allegado y recomendado por los mandos militares, policiales y políticos. Esta es una práctica habitual en Colombia y en otros países de la región, lo que tiene una explicación pues en parte se busca la reserva y la lealtad de los candidatos.

Aunque para algunos no parezca evidente, si la inteligencia civil de Estado tuviese una competencia técnica y una alta reputación profesional en sus integrantes, el riesgo potencial estaría en que la arraigada cultura clientelista de nombramientos con criterios políticos más que profesionales, haría que estos propósitos de alto nivel sean difíciles de consolidar. A partir de esta perspectiva, cabe recordar que:

[...] ya en 1964, aparecen varios discursos de Lleras Restrepo que preludian lo que sería su batalla central contra el clientelismo al criticar las maquinarias políticas que priman sobre la competencia profesional y téc-

nica: La política no se adelanta ya buscando fórmulas para los problemas nacionales sino por la lucha infecunda de grupos y personas por el predominio en los órganos de poder. (González, 1997, pp. 185-186)

Y no es menos cierto que esa cultura clientelista heredada desvíe el propósito por entender que para contar con un servicio de inteligencia eficiente y eficaz “una cultura viable existe, cuando los rasgos distintivos y de larga duración para incluir perspectivas, comportamientos y valores siguen siendo reconocibles y duran de una generación de empleados a la siguiente” (Swenson, 2015, p. 63, traducción propia).

De hecho, una inteligencia civil no diseñada para ofrecer juicios razonables en temas de interés estratégico y apoyo a la política exterior, constituiría un problema de la política pública definida como “la acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad con el fin de obtener resultados y resolver problemas en circunstancias políticas concretas” (Meny y Thoenig, 1992). Este problema viene de la mano de funcionarios no calificados que, leales al gobierno de turno y no a los intereses del Estado, apoyan decisiones no informadas para mantener sus posiciones y privilegios burocráticos. En otras palabras, el vacío conceptual en la función de la IE de corte técnico, da pie a la toma de decisiones motivadas por intereses de política partidista y no de política de Estado. Esta dicotomía no ha sido interiorizada por los conductores del Estado: es la identificación de las amenazas políticas externas y no las discrepancias políticas domésticas lo que debe determinar la orientación de un servicio de inteligencia civil estratégico. Esto podría explicar la indiferencia e inacción del poder Ejecutivo en crear un cambio cultural en la racionalización de la inteligencia civil, un cambio que se ha postergado –cuando no ignorado– a pesar de las recomendaciones ofrecidas por los Estados Unidos en el año 1964 (Porch, 2007).

Un “rastreo” a esa debilidad en la inteligencia exterior colombiana fue evidente a lo largo del tiempo. En ausencia de otra información de interés durante un seminario internacional de inteligencia promovido por el extinto DAS, en su memoria registró que “neutraliza sistemáticamente la intención de actores externos hostiles; sin embargo, no puede concentrar esfuerzos y recursos en el fortalecimiento y desarrollo de esta función vital” (DAS, 2010, p. 24). De tal suerte, parecería que las herramientas para que los responsables políticos de la inteligencia civil orientaran las acciones estratégicas en todo tiempo y lugar hayan sido insuficientes.

Debe considerarse además que algunos legisladores mostraron cierto entusiasmo ingenuo en pensar que la promulgación de una Ley de Inteligencia consolidaría una coordinada atención de la inteligencia a la poca explorada inteligencia exterior. Sin embargo, un programa de esa naturaleza es mucho más que una ley o un decreto, por lo que en estricto sentido “una nueva ley seguiría sin resolver el problema de la fragmentación, la duplicación, la falta de dirección ejecutiva, y la falta de enfoque estratégico” (Porch, 2007, p. 444, traducción propia) que redunde a futuro en que la inteligencia civil delinee claramente la esfera de su influencia, al fortalecer su capacidad para la entrega de información estratégica en apoyo a un pilar de la política exterior: la seguridad nacional.

Con los anteriores antecedentes como introducción a la problemática, más adelante se presentan los cuatro factores del nuevo institucionalismo para luego mirar la factibilidad de algunos posibles abordajes correctivos.

Perspectiva teórica

Esta propuesta se guía en la función de la Administración Pública, un campo de estudio de la Ciencia Política que sirve para la comprensión de las debidas actividades de los organismos gubernamentales, entre ellos, la inteligencia civil y la responsabilidad que le atañe a una sociedad de monitorearla para la mejora de su función.

Como objeto de este estudio, merece intentar extender la información y la comprensión de la IE con el soporte de ideas no convencionales en inteligencia, determinante para la asesoría en la política exterior.¹ Revisada la literatura sobre el tema, considérese la ausencia de estudios previos de inteligencia en Colombia y en los países de la Región Andina, que examinen la génesis y la evolución de los servicios de inteligencia civil. Por lo tanto, surge atender una perspectiva de análisis de un país anglosajón –modelo de agencia de seguridad nacional enfocada al exterior– que facilite la interpretación objetiva de una faceta del quehacer gubernamental, para determinar qué tan coincidente logra ser este con la función de la inteligencia civil colombiana.

1 En la Dirección Nacional de Inteligencia (DNI) corresponderá a la Subdirección de Operaciones reunir el insumo informativo útil a la Subdirección de Producción de Inteligencia, dependencia, que debe generar un conocimiento de beneficio para los propósitos políticos.

Al analizar el escenario colombiano, entonces, resulta necesario precisar la siguiente pregunta central: ¿qué factores de los cuatro favorecen el diseño y la evolución de una inteligencia civil estratégica e independiente, participe en la política exterior? De igual manera, surge una pregunta secundaria ineludible respecto a la función misional de la DNI: ¿hay limitaciones, superables a través de una comprensión superior de la problemática de la inteligencia externa, para que en el postconflicto emerja una inteligencia civil crítica e independiente, diferente a un servicio con funcionarios sin visión y sin talento, partidarios de cada gobierno, el que les posibilita mantener sus posiciones y privilegios burocráticos?

Por último, se resalta la útil herramienta del estudio de caso, un método idóneo que ofrece la oportunidad de investigar, con ejemplos bien documentados, el fenómeno de la poca atención por parte de la rama legislativa a los temas de formación y de gestión de la inteligencia civil.

De los factores para el nacimiento y la evolución de una inteligencia civil

Aplicación teórica

A riesgo de simplificar los planteamientos de Zegart (1999), en la teoría del realismo (*Realism*) se argumenta cómo las agencias de inteligencia son racionalmente diseñadas para la formulación e implementación de una política exterior que sirve a los intereses nacionales. Esto, en oposición a las tres tesis del nuevo institucionalismo (*New Institutionalism*), muestran otro espectro del comportamiento de las instituciones gubernamentales, a saber:

(A) Los grupos de interés dirigen el diseño y el desarrollo de los organismos del Estado.

(B) Implícitamente, los burócratas de hoy en día no tienen interés alguno en la creación y el desarrollo de los futuros organismos.

(C) La burocracia no está predestinada a tener éxito: los contrastes de la democracia estadounidense –elecciones periódicas, la separación de poderes, la regla de la mayoría– se oponen al diseño eficaz de dichos organismos.

De cualquier manera, Zegart (1999) aclara que esta teoría favorece la comprensión de las instituciones orientadas hacia la política interna. Sin embargo, la misma coloca a los organismos de inteligencia aparte, en razón a que difieren en su actuación considerablemente de otras entidades del Estado.

A todo lo anterior se suma que Zegart (1999), con el objetivo de exponer un desarrollo menos defectuoso de las instituciones de inteligencia, propone una visión sistemática con cuatro factores fundamentales que dan nuevas explicaciones a la teoría del nuevo institucionalismo, que podrían ser de importancia para la creación y el buen funcionamiento de una agencia civil de inteligencia estratégica:

- Entorno de Grupos de Interés (GDI): de ser fuerte el entorno, favorecería el interés de estos en el diseño y la evolución de la agencia e influirían en el Congreso para conocer los resultados de las políticas y operaciones de la inteligencia.
- Tipo de trabajo: es característico que muchas de las tareas de la agencia son secretas, lo que le otorga una amplia ventaja para contribuir a la toma de decisiones y acciones de política exterior.
- Asuntos exteriores: son dominio del poder Ejecutivo. El presidente desempeña un importante papel en el diseño, desarrollo y control de la agencia.
- Interconexión burocrática: en asuntos relacionados con la seguridad nacional, las agencias no deben operar aisladamente. El valor del trabajo de una agencia, dependerá al menos en parte, del trabajo de otra agencia.

A lo largo de esta parte del artículo se abordará la atención a estos factores que posibilitarían el diseño y la evolución de un servicio de inteligencia civil gubernamental, con un vínculo de influencia en asuntos ligados con las relaciones internacionales y la política exterior. A partir de lo anterior de lo que a continuación se exponga es una síntesis adaptativa del amplio esfuerzo investigativo de Zegart (1999).

1. El entorno de los GDI (sociedad civil)

En Colombia se percibe el alejamiento de la inteligencia civil respecto de los GDI. No obstante, gracias al surgimiento en la arena internacional de la sociedad civil y los temas emergentes de la IE asociados con las nuevas amenazas que trascienden el ámbito armado, actualmente figuran en la arena pública algunas voces interesadas en evaluar y responsabilizar a los organismos de inteligencia de su accionar público. En la práctica, los GDI persiguen que los que ejercen el control político atiendan sus opiniones sobre los asuntos relacionados con la conducción de las agencias de inteligencia nacional. Sin embargo, se observa en estos el poco conocimiento relacionado con el diseño y la evolución de la inteligencia civil, para contribuir con su discusión en los centros

de debate público, como en el juicio acompañado de la declaración del exsenador Juan Francisco Lozano previo al debate de control político en la Comisión Segunda del Senado:

Soy sincero: hasta el momento no veo un liderazgo que pueda garantizar la coherencia del trabajo y la transparencia que requieren los procesos de seguridad del Estado. Hay que decir, también, que es muy poco lo que se ha reportado públicamente sobre la Dirección Nacional de Inteligencia desde su creación. (Orozco, 2013)

Ilustración del factor GDI: panorama doméstico

Es una realidad que en la última década los GDI han revelado información sobre las actuaciones de la inteligencia civil estratégica que ha convulsionado a la opinión pública nacional y los escasos actores de la sociedad civil interesados en los temas de la inteligencia nacional que influyen en la formación de opinión pública. Entre estos se destacan los centros de pensamiento: Fundación Seguridad y Democracia, Fundación Ideas Para la Paz, Fundación Razón Pública, Instituto de Ciencia Política y las publicaciones periodísticas de la revista *Semana* y los diarios capitalinos *El Tiempo* y *El Espectador*.

Sin embargo, lo anterior lleva a advertir que en Colombia no existe un cuerpo élite de investigación de tiempo completo que atienda el tema de la IE ni se conocen consideraciones formales del gobierno y la cooperación internacional orientadas a institucionalizar y fomentar con exclusividad el desarrollo investigativo de este asunto. Tampoco se manifiesta la presión pública que busque desclasificar información con el fin de obtener un insumo de inteligencia disponible para su análisis abierto. Lo que se plantea a continuación está fundamentado en una muestra de las publicaciones y acciones de cuatro grupos: la Fundación Seguridad y Democracia y más adelante del Instituto de Ciencia Política, la Fundación Ideas para la Paz y la Fundación Razón Pública.

Por encima de cualquier aspecto coyuntural, merece una consideración especial la contribución de la Fundación Seguridad y Democracia (Villamizar, 2004). Esta investigación desmitifica y hace evidente la casi total desvinculación de la inteligencia colombiana con la toma de decisiones estratégicas de Estado. Hay que añadir que las acciones dirigidas por este GDI condujeron a “propuestas concretas sobre reformas a la Inteligencia, algunas de las cuales quedaron consignadas en la Ley de inteligencia que impulsó el senador Juan Manuel Galán en el Congreso” (León, 2010).

En ese mismo derrotero se identifican las personas más representativas de las fundaciones Ideas para la Paz con María Victoria Llorente y Sergio Jaramillo –catalogado el mejor pensador estratégico del país (“El Wikileaks”, 2012)–, y Razón Pública con los aportes de Armando Borrero Mancilla, exasesor en asuntos de seguridad y defensa nacional.

Al anterior esfuerzo se agrega una mínima participación de miembros en retiro de las Fuerzas Militares tales como el B.G. Jairo Delgado Mora, analista del Instituto de Ciencia Política (OPEAL) y el recién fallecido Gral. Manuel José Bonett. Ambos intervinieron en una “mesa de expertos” y elaboraron algunos documentos relacionados con la reforma y/o creación de una nueva agencia civil y la aplicación de una naciente Ley de inteligencia (ver Tabla 1).

A pesar de la lucha por una sostenibilidad financiera, la escasa influencia para acceder a una información de restringida obtención y el no reconocimiento de los GDI como interlocutores con el gobierno colombiano, no debe desestimarse la tarea de este reducido número de GDI en el examen y el tratamiento en temas de alta sensibilidad pública. En este sentido el senador Juan Manuel Galán subraya:

La ciudadanía ve aún más limitada su participación en la formulación de la política exterior. Ante las preguntas: ¿qué personas, entidades públicas o privadas participaron en la formulación de los objetivos de la política exterior? ¿se emplearon mecanismos de participación ciudadana?, ¿cuáles fueron, cuándo y quiénes participaron?, la Cancillería no indicó ni qué personas ni si hubo mecanismos de participación ciudadana, de lo que se colige que consistente con la visión estatista mencionada anteriormente, no se reconoce en las organizaciones civiles un actor relevante para estos temas. (Galán, 2007, p. 168)

De este modo, las limitaciones explican las débiles condiciones del entorno en que gravitan los GDI, lo que dificulta una abierta interlocución para determinar en qué términos se ha delegado la creación y la modernización de la inteligencia civil. Su continua observación no debe ser solo estimulada por los prolongados escándalos surgidos por su accionar pasado (Gil, 2010), estos asuntos exigen a futuro una reflexión pública crítica acompañada de la comunidad académica colombiana y de voces intelectuales independientes (Reed-Hurtado y Soto, 2011).

Consistente con lo anterior y a pesar de su urgente necesidad, en el mundo educativo predomina un tímido impulso al desarrollo de una cultura nacional de IE de Estado, orientada a la formación y la produc-

Tabla 1. Aportes de GDI

	Fundación Seguridad y Democracia	Fundación Ideas para la Paz	Fundación Razón Pública	Instituto de Ciencia Política (OPEAL)
Apoyo financiero del grupo	Internacional (Plan Colombia) Venta de productos y servicios ofrecidos.	Aportes anuales de empresas colombianas y extranjeras. Donaciones de gobiernos extranjeros, agencias de cooperación internacional y de instituciones filantrópicas.	Fundación Instituto para Sociedades Abiertas.	Socios: más de 150 empresas y personas naturales. Institucional: Center for International Private Enterprise, Comunidad de Madrid, Fundación Konrad Adenauer, USAID.
Productos y servicios ofrecidos	Boletines, Conferencias y eventos, asesorías y consultorías en Seguridad y Análisis de Riesgo. Ensayos sobre Seguridad y Defensa Nacional.	Cuadernos de conflicto, <i>working papers</i> , informes, libros, <i>policy brief</i> , boletines, estudios internacionales de Seguridad y Defensa.	Análisis, boletines, video-columnas.	Revista <i>Perspectiva</i> , observatorio legislativo, eventos y conferencias.
Objetivo	Enriquecer y hacer más eficaces las políticas públicas de seguridad y profundizar la democracia en el marco del Estado de Derecho.	Generar conocimiento e iniciativas que contribuyan a la superación del conflicto armado en Colombia y la construcción de una paz sostenible.	Ayudar a que los mejores analistas y las comunidades académicas tengan más incidencia sobre la opinión de quienes influyen decisivamente sobre la toma de decisiones públicas en Colombia.	Formar un nuevo pensamiento político nacional favorable al modelo neoliberal.
Atención al exterior	Atención a la seguridad regional e internacional.	Boletines de prensa y estudios de seguridad y defensa internacional.	Construcción de una visión más balanceada y profunda de los procesos internacionales de más afectación.	Observaciones de política y relaciones internacionales.
Relación con gobierno	No independiente	Independiente	Independiente	Independiente
Resultados	Ofreció propuestas para la reforma a la inteligencia, algunas consignadas en la Ley de inteligencia.	Aportes en la redacción de la Ley de inteligencia y la creación de una nueva agencia de inteligencia civil.		Ha logrado mediar decisivamente en las nuevas orientaciones y medidas tomadas por diversas instancias de poder público.
Miembros aportantes al tema de inteligencia	Alfredo Rangel (director y fundador), actual Consejero en Seguridad Ciudadana.	Sergio Jaramillo (director 2004-2006), actual Consejero en Seguridad Nacional. Romano D. Ortiz. Nicolás Urrutia. María Victoria Llorente.	Armando Borrero Mansilla (exasesor DAS).	BG.(r) Jairo Delgado Mora.

Nota. Elaboración propia.

ción de expertos en inteligencia para la seguridad del Estado. En el esquema de educación superior (universidades, escuelas de gobierno y de administración pública) no se ha prestado la debida importancia a la conformación de un programa de estudio en política pública y a la relación que este guarde con la IE (Cuervo, 2009).

En tal escenario en años recientes y al interior de las Fuerzas Militares, la Escuela de Inteligencia y Contrainteligencia Charry Solano (ESICI) ofrece la maestría en Inteligencia Estratégica para tratar de dar respuesta a las exigencias relacionadas con la seguridad del Estado en los ámbitos político, social, económico y medioambiente. Por su parte, la iniciativa civil se concentró en un convenio temporal entre el Politécnico Gran Colombiano y la Universidad de Valencia (España) con la maestría internacional en Análisis de Inteligencia a partir de: estratégica económica, empresarial y competitiva para la formación de profesionales de inteligencia a nivel público y privado ("Politécnico Gran Colombiano lanza dos maestrías internacionales", 2011).

De cualquier manera es necesario manifestar que unido al tardío interés de las élites políticas tradicionales en estos asuntos, se supondría conveniente que el rol de los académicos e intelectuales fuera más activo al compartir su conocimiento y experiencia. No obstante, otro obstáculo emerge a la palestra pública con la advertencia de la académica Marcela Prieto, directora del Instituto de Ciencia Política, quien afirma que el rol de los intelectuales, "Es importantísimo porque estamos en peligro de vivir un momento de apatía por parte de la sociedad civil, de la academia e incluso de los propios gobernantes y eso es un cáncer. Es fundamental que la intelectualidad resurja" ("Los intelectuales en Colombia", 2012).

Hay que tener presente cómo "los gobiernos de turno siempre han mirado con sospecha el espacio universitario y han tratado de mantenerlo bajo control" (Alzate, 2007, p. 178). En el mismo sentido no se exime la ausencia de confianza de los organismos de inteligencia hacia el mundo académico, limitación que dilataría en el tiempo la incursión de los mejores intelectuales del país para dedicarlos al trabajo de IE. Un aspecto clave para reducir esa suspicacia y temor está en confrontar el pasado sucio de la inteligencia con un programa que alivie ese lastre del miedo, dirigido a una nueva generación emergente de académicos e investigadores críticos.

Entra en consideración, por otra parte que, para la construcción de un mayor espacio de la sociedad civil como parte del juego político, habrá que superar la creencia de que los intervinientes en estos temas perte-

necen a un círculo exclusivo y fortalecer el recurso político del cabildeo e influencia de los GDI en la formulación de una política y seguridad exterior. No está por demás reconocer que una creciente influencia de estos actores no debe conducir al conflicto frente a la facultad legal en las líneas de acción de las autoridades políticas competentes, ya que a pesar de que los dos tengan visiones y responsabilidades diferentes, es ideal que formen acuerdos para llegar a un objetivo común.

2. El tipo de trabajo de la IE

Como nunca antes, la protección de la seguridad del Estado exige que la información útil de alta política, alusiva a las intenciones y las operaciones de espionaje de gobiernos que promueven los objetivos de su política exterior debe ser mantenida en secreto. Aquí se conoce una razón por la cual parte de la política trazada, para conocer el diseño y la evolución de la actividad operativa de las agencias de inteligencia nacional, privilegian el secreto y procuran mantenerse por fuera del ojo avizor de la opinión pública y los adversarios extranjeros. El manejo del secreto, que tiene importantes consecuencias para la conducción de la política exterior, es uno de los factores que despierta interés en el campo de la seguridad exterior.

Habría que señalar que el secreto otorga al jefe del Ejecutivo –y su agencia de inteligencia– un amplio margen para tomar decisiones y llevar a cabo las acciones operativas en apoyo a la política exterior, aún sin el consentimiento del Congreso. Así las cosas, la prerrogativa legal de seguridad nacional constituye un argumento frecuente para impedir el acceso a la información ligada con los planes y las actividades operativas de los organismos de inteligencia.

Ilustración del factor: trabajo de inteligencia en Centroamérica y el Caribe ¿un frente de vigilancia secreta para la IE?

Es conocido que Colombia ha centrado su atención desde hace años en obtener una mayor proyección en la seguridad, la conquista de mercados y una presencia territorial en Centroamérica y el Caribe.

Esa línea que trazó el país se resume en tres ejes: la asesoría en la implementación de los modelos colombianos de la Policía y de las Fuerzas Militares y ventas del sector Defensa; la cooperación en seguridad para que más empresas nacionales inviertan en la región; y el respaldo a la decisión del Gobierno respecto a la disputa marítima con Nicaragua. (Mercado, 2013)

Corresponde entonces preguntar si en ese derrotero trazado por el país y orientado a exportar el “saber cómo” y la experiencia en seguridad, el estímulo a iniciativas de emprendimiento comercial privado y la defensa del territorio en una región (quizás no exenta de competidores económicos y adversarios políticos), tengan una dimensión de seguridad nacional que justifique la presencia de personal operativo y analistas de inteligencia de Estado.

Bajo la idea de que las actividades de reputados economistas y analistas de seguridad e inteligencia son a veces conocidas como de alta política, no está de más sugerir la tarea que cumpliría la inteligencia en la formulación de las políticas económica y exterior: la provisión de información obtenida secretamente sobre las realidades imperantes en los diferentes ámbitos de atención de la IE (económico, político, etc.) que puedan propiciar la toma de riesgos calculados en futuras inversiones de capital colombiano en esa región.

Acá debería considerarse un cambio en la filosofía operacional del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) y la inteligencia civil estratégica, al ampliar el alcance y los vínculos profesionales de estos dos organismos con el fin de proveer al máximo decisor político de serias evaluaciones en política económica. Así como productos de inteligencia de corto y largo plazo relacionados con la anticipación de actividades financieras ilícitas, la presencia de corrupción, retaliaciones comerciales y otras políticas que afecten los intereses de seguridad colombianos en los países de Centroamérica.

En ese mismo orden de ideas una aplicación práctica de las capacidades ideales de la agencia civil en materia de Inteligencia Económica Gubernamental es generar información de libre acceso público. Así, un ejemplo real de este propósito se ofrece al parafrasear la declaración de Leon Panetta, exdirector de la Agencia Central de Inteligencia (CIA, por sus siglas en inglés), quien abiertamente manifestó que la agencia debe saber cómo afecta la economía las políticas internacionales de China, Rusia y otros países. Asimismo, informó que la agencia ha emitido por primera vez y de manera diaria un Informe de Inteligencia Económica. El documento aborda asuntos económicos y políticos en el extranjero para informar al gobierno de Barack Obama (“Amenaza inestabilidad”, 2009).

3. Asuntos externos: dominio del Ejecutivo

Es el presidente de la República como jefe de Estado, jefe de gobierno y suprema autoridad administrativa quien tiene la atribución constitu-

cional y legal para modificar la estructura de los organismos administrativos nacionales (Const., 1991, art. 189; Ley 1444, 2011, art. 18) y señalar sus funciones (Const., 1991, art. 211); entre estos, la DNI, que vela por la seguridad nacional gracias al desarrollo de actividades de IE y de contra-inteligencia (Decreto 4179, 2011, art. 6).

A menos que se indique otra cosa, la cabeza del Estado y gobierno en Colombia suele concentrar y depender de una red muy cercana de colaboradores de alto nivel de dirección para orientar la política exterior (asesores de alta política, diplomáticos y altos mandos militares). Es aquí donde radica la razón por la que la alta dirección del Estado ha jugado un papel importante en el destino y la creación de la inteligencia civil. Frente a los constantes debates por parte del Congreso y la opinión pública, la propuesta del exministro de defensa Juan Manuel Santos refrenda lo anterior cuando dice:

El DAS es un enfermo en estado terminal. Démosle cristiana sepultura y creemos una entidad nueva. [Ya como presidente afirma] hoy cumple 58 años de nacido el DAS. Y a los 58 años, vamos a liquidarlo. Acabo de firmar el decreto. (“De las ‘chuzadas’”, 2011)

Su decisión muestra que estuvo empoderado como uno de los principales actores en sopesar alternativas y consolidar su objetivo (lo que tuvo en mente durante años). El exministro tomó la excepcional decisión de liquidar un organismo que con su accionar había excedido el marco constitucional.

En conjunto, se dieron las disposiciones para que fuera la dirección presidencial la que liderara y cumpliera un papel importante para establecer el diseño inicial y la evolución de la DNI, como lo hace normalmente con los demás Departamentos Administrativos orientados a formular políticas públicas internas (“De las ‘chuzadas’”, 2011). Todo esto sugiere que el presidente es el actor principal en la iniciativa de tomar decisiones para dar origen y forma a la agencia de inteligencia civil, en un ambiente cerrado y con escasa participación del Cuerpo Colegiado, que lidia con 268 miembros de diversas regiones del país y con diversos juicios decisionales.

Cabe descubrir si en la alta dirección del Estado colombiano existen las condiciones e incentivos para analizar las características básicas del diseño de la DNI, y las acciones correctivas para el continuo desarrollo de la agencia. Esto debido a que las entidades gubernamentales son rígidas y, una vez que nacen, a menudo no son propensas al cambio y

la innovación (Zegart, 1999). Se hace necesario enfatizar que una transformación radical en el diseño fundacional de la DNI probará qué tan acertadas han sido las capacidades organizativas y administrativas del Ejecutivo, en respuesta a los desafíos generados por un mundo complejo que exige verdaderos y sustanciales avances.

Ilustración del factor: influencia del poder Ejecutivo en la inteligencia

Al escribir este artículo años después de la creación de la Ley de inteligencia y del nacimiento de la DNI, se ha conocido que:

[A] comienzos del gobierno, [el alto comisionado de Paz] Jaramillo le dio una impronta de liderazgo a la modernización de los servicios de inteligencia. Cuando asumió la responsabilidad de la negociación, el proceso quedó huérfano y sus funciones fueron enterradas en la Alta Consejería [Presidencial] para la Seguridad y la Convivencia. (Gil, 2014)

Corresponde entonces preguntarse si la Presidencia de la República está dando prioridad a la consolidación de la paz con las guerrillas y prolongado en el tiempo cualquier intento de reforma a la inteligencia; o si, por otra parte, no dispone de experimentados profesionales de coordinación y de capacidad organizativa como apoyo al proceso continuo de modernización del servicio de inteligencia civil que tanto urge.

A partir de lo señalado, se aprecia que en el contexto colombiano el discurso desde el Ejecutivo no ha posicionado en el centro de la atención pública las condiciones en las que se gestó la inteligencia civil. Esto quizás se debe a que la DNI no ha estado libre de sospechas alimentadas por los hechos de ilegalidad del extinto DAS y los cuestionamientos a sus miembros. Dicha situación ha eclipsado el debate público relacionado con los planes de diseño de la singular función del servicio de inteligencia civil del Estado (“Oficial de la Policía”, 2013).

Contribuyendo a enrarecer aún más el panorama es válido aseverar que el Parlamento desempeña un papel relativamente pasivo frente a las decisiones del Ejecutivo. El senador Juan Manuel Galán sostiene que:

[...] el Gobierno reconoce como actor principal y casi único para el diseño de la política exterior a las entidades de la rama ejecutiva, la participación del Congreso es, según lo que hemos visto, marginal en su formulación [En contraste] el Congreso ha podido tener un rol más activo a través del control político ejercido por las comisiones 2ª del Senado y la Cámara de Representantes. (Galán, 2007, p. 170)

De lo anterior, crece la expectativa de si a futuro este Cuerpo Colegiado podrá ejercer un papel más activo, que profundice su interés en los temas de la inteligencia. De todas formas, lo que interesa destacar es que el Congreso hace el control político para mantener el balance entre las distintas ramas del poder público, al vigilar a aquellos responsables políticos que se apoyen para la toma de decisiones en el producto informativo, generado por la agencia de inteligencia y en el manejo de sus gastos reservados (Ley, 1621, 2013, art. 20).

En este sentido, se debe tener en cuenta una mayor atención a la inteligencia civil del Estado por parte de la vida nacional y comenzar a pensar en posibles cursos de acción política para que la tarea parlamentaria se ejerza de la mejor manera en el futuro. A la hora de abordar este escenario resulta imperativo profesionalizar la participación de los legisladores para modificar la actitud y el papel de la Comisión Legal de Seguimiento a las Actividades de Inteligencia y Contrainteligencia, ya que el bajo nivel de conocimiento de esta función y un interés político partidista dificulta un constante y eficaz ejercicio del control político y de la fiscalización a las acciones de los directivos, el manejo presupuestal y los resultados de la inteligencia civil: "En todos los países occidentales existen comisiones específicas en sus parlamentos para controlar las actividades de los servicios de inteligencia. Un control alejado de la realidad, pero control al fin y al cabo" (Rueda, 2005, p. 21).

Con todo, se intuye que el conocimiento y las decisiones del poder Ejecutivo relacionadas con el diseño y la evolución de la DNI son tomadas en ambientes cerrados y con poca participación de los públicos informados y del poder Legislativo. Esto es comprensible debido a que en asuntos de política exterior, un servicio de inteligencia debe lidiar constantemente con la posibilidad de que agencias rivales se interesen especialmente por el diseño y funcionamiento de la inteligencia operativa para tomar ventaja en sus decisiones, por lo que el tema es considerado un asunto de seguridad de Estado, alejado de la sociedad civil.

Por otro lado, a pesar de la aparente apatía de los gobiernos hacia el entendimiento en el alcance de la inteligencia externa, considérese el riesgo asociado a esta función burocrática, que a pesar de carecer de cualquier arquitectura racional, sigue manteniéndose en un círculo vicioso: "[P]or décadas se ha luchado en Colombia por contar con una burocracia eficiente y eficaz que nos acerque a la concepción de Max Weber del 'poder racional'" (De León, 2011, p. 147). He aquí en pocas palabras como:

Se puede afirmar que, en el país, ha habido intentos por introducir racionalidades modernizantes a la administración pública, pero también que las barreras han sido muy altas porque las lógicas imperantes han sido otras. Esto lo aclara Weber cuando señala que en el Estado moderno, el verdadero dominio, no consiste ni en los discursos parlamentarios ni en las proclamas de monarcas sino en el manejo diario de la administración. (Henao, 1999, p. 28)

Bien pareciera por todo lo anterior que el panorama es oscuro. Aunque los resultados preliminares de la investigación de Iván Hernández y Marco Dueñas posibilitan un cambio (en la administración pública y su agenda para el 2010 –¿o tal vez 2014?–) que comenzó hace años y que no está exclusivamente asociado a la política, dichos resultados plantean una renovación gradual durante los últimos años, asociado a una mayor profesionalización y tecnificación de los funcionarios públicos, al menos a nivel de la administración pública central (Hernández, 2006).

De cualquier modo, así como se ha modernizado el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, queda la inquietud de si el ritmo e intensidad modernizante de los ministerios de Defensa, de Relaciones Exteriores y especialmente de la DNI se han consolidado.

4. Interconexión burocrática entre agencias de inteligencia

A raíz de la naturaleza militarizada de la inteligencia colombiana en priorizar resultados tácticos; en el pasado reciente, la interconexión entre la inteligencia militar y la civil, condujo a que el valor del trabajo de la primera parcialmente se fundamentara en la demanda de información de la agencia civil, para que atendiera sus prioritarias necesidades de información del ámbito armado para el alto gobierno (Ruiz, 2012).

Fue notorio en la administración Uribe los nombramientos de miembros activos y retirados de las Fuerzas Militares y de civiles del Ministerio de la Defensa, que desde esa posición de control manejaron ciertos recursos esenciales de la inteligencia civil para el logro de sus éxitos operacionales y cambios en los niveles de dirección del DAS. Esta situación, en la que el poder de un organismo ministerial tuvo la facultad de influir en el desempeño de una inteligencia civil de dudosa reputación, generó la impresión de que pertenecía a una rama no incorporada del Ministerio de la Defensa (“El DAS y los paras”, 2006).

Para ejercer una labor eficaz, los organismos de inteligencia no pueden ni deben operar aisladamente. Por ello esta conexión obliga a que las

agencias interactúen de manera unida, especializada y complementaria superando los celos institucionales, la desconfianza y las inevitables rivalidades burocráticas, aunque también deban lidiar con la posibilidad de que sus homólogos puedan estar trabajando en su contra. Sin este logro:

[N]o existe una verdadera comunidad de inteligencia, entendida esta como un sistema integral de acopio, procesamiento y diseminación de información estratégica orientada hacia la toma de decisiones y la formulación de políticas públicas en lo referente a la seguridad y la defensa nacional. (Villamizar, 2004, p. 75)

Corresponde pues al sistema de inteligencia comprometerse con un cambio en el *statu quo* (valores aceptados popularmente, códigos de conducta tradicionales y convencionalismos producto de las relaciones culturales en el medio específico de la inteligencia) y su transformación, que –de acuerdo con la opinión de un reducido círculo internacional de estudiosos– acontecería si se identifica a los integrantes –introducidos dentro del aparato y conocedores de este– que ven que sus intereses se perjudiquen con la reforma a la agencia estatal, por lo que trataran de resistir e incidir negativamente en el cumplimiento de los derroteros de una renovada y honesta actuación organizacional. Esta acción de resistencia hace que las inclinaciones de la burocracia figuren como el principal actor en la estructura y orientación de una agencia de inteligencia, así, deberá justificar cuál es el interés que la motiva para evitar egoístas objetivos en mente que la alejen del bien común (Neira, 1986).

Ilustración del factor: acciones diplomáticas asociadas a la función de inteligencia en un escenario de postconflicto armado

Este punto se inicia manifestando que en un mundo de naciones en competencia, es valioso identificar los organismos del Estado que estén conectados a la gran estrategia y la diplomacia, y que pudieran trabajar coordinadamente con la comunidad de inteligencia. Este es el caso del Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE), ideal para tener una visión regional más amplia sobre las amenazas y las oportunidades en el ámbito externo.

Ciertamente la opinión que prevalece sobre el MRE (como en cualquier otro país) no admite que ya cuenta o deba contar con miembros que cumplan funciones de espionaje u otras acciones operativas de inteligencia externa. De esta manera, el asunto que aquí se examina está

vinculado con la generación de informes de inteligencia, que durante la administración Uribe, como ya se comentó, tuvo un papel preponderante en la política exterior.

Para una mejor ilustración, valga reexaminar el incidente en el que se vio involucrado el exdiplomático Ernesto Yamhure, Primer Secretario de la Embajada de Colombia en Estocolmo, quien en julio de 2005 “fue descubierto tomando fotos de exiliados colombianos en Suecia” (Medina, 2011) durante la visita del Buque Escuela Gloria a la capital sueca. No sorprende el hecho de que, en este escenario de desconocimiento, la reacción a la observación directa y abierta del diplomático terminara en una fotografía tomada por el activista sueco Dick Emanuelsson, calificada como espionaje.

Bajo la perspectiva del anterior señalamiento debe recordarse que la inteligencia hace uso de varios métodos para reunir información: el espionaje y la toma de fotografías a personas, sitios y objetos cuyo acceso directo no sea posible, entre otros. Por lo tanto, todo parece indicar que el juicio del periodista Emanuelsson no se ajustó a la verdad, en razón de las facultades legales que le asisten al mundo diplomático en ejercer esta clase de función (OEA, 1961).

A esto se suma que la información abierta y adquirida por diplomáticos centra su atención en fuentes de disponibilidad pública como documentos y noticias extranjeras, la socialización con las autoridades y las misiones diplomáticas, las observaciones directas de los acontecimientos y el envío a Bogotá de informes provistos de ideas e información no disponibles en los medios del país al cual estén destinados.

No obstante, a la luz de todo lo expuesto, el anterior episodio muestra que no hay claridad en las funciones de algunos “diplomáticos hechos a la carrera”, que por motivaciones políticas o personales, optan con sus acciones públicas por fomentar la polémica para llamar la atención y forjarse una nueva identidad diferenciada del diplomático convencional.

Debe considerarse que, en un mundo al estilo weberiano, sería ideal que el MRE adelantara una acción vinculante con la inteligencia civil para fortalecer una política estratégica en el exterior, no posicionando a miembros de la inteligencia en el servicio exterior, sino más bien articulando un cuerpo diplomático con acceso en las altas esferas del poder e influencia gubernamental de los países anfitriones, con el apoyo de unos analistas de inteligencia idóneos en la elaboración de informes relacionados con la situación interna de los países receptores.

Una perspectiva ideal y ejemplar para considerar en Colombia la ofrece Maldonado (2014), quien realizó un estudio sobre el origen, la evolución y los rasgos característicos del prestigioso Bureau of Intelligence and Research (INR, por sus siglas en inglés). Esta agencia de inteligencia del Departamento de Estado de los Estados Unidos se caracteriza por métodos de trabajo *sui generis* alejados del “espionaje”; la valoración de la experiencia y la destreza de sus analistas por sobre las operaciones; y el manejo de fuentes diversas y de calidad como el cuerpo diplomático, las redes de colaboradores, los académicos, la propia comunidad de inteligencia y la atención centrada en la inteligencia humana, no solo como fuente de información sino por la capacidad analítica de iluminar la toma de decisiones y en predecir futuros desarrollos.

Hay que consignar que la comunidad de inteligencia colombiana deberá avanzar hacia la conformación de un selecto equipo asociado y colaborador (*partnership*),² con una amplia distribución de roles y responsabilidades de académicos prominentes, líderes del aparato económico con intereses en el exterior y diplomáticos y agregados militares y de policía en retiro, que demuestren cabal comprensión del proceso de la inteligencia y la formulación de la política pública. Para este propósito, el punto de partida tendría que ser el reconocimiento por parte del alto gobierno de las potenciales necesidades de inteligencia en tiempo de paz, generada por la complejidad en el manejo de estos temas.

Implicaciones en los factores para el desarrollo de una agencia de inteligencia civil independiente

Como se infiere en los hallazgos precedentes, el desconocimiento en los GDI del diseño, la creación y la evolución de la nueva agencia de inteligencia civil, además de la débil sostenibilidad financiera, les impide atender su fin perseguido: contribuir al debate en los centros de poder y movilizarse colectivamente para expresar sus intereses e inquietudes políticas en materia de inteligencia. Esa debilidad tiene como consecuencia que no emerjan aquellos “intelectuales de la seguridad nacio-

2 En vista de que el Estado colombiano no cuenta con los suficientes recursos humanos especializados, resulta pertinente un debate para pensar en la asociación y colaboración de una amplia gama de profesionales calificados.

nal”³ con formación y vocación, dispuestos a invertir tiempo y capital político en la atención a estos temas, y que, de surgir alguno, rara vez optará por atraer el interés de la opinión pública.

A partir de lo anterior, algunas alternativas para desarrollar los GDI estarán sujetas no solo al esfuerzo privado, sino también al fortalecimiento en el estudio y el análisis de la IE, con la llegada al país de reconocidos centros de estudio e investigación en la materia y la necesidad de una mayor evolución de la legislación. Esto favorecerá el surgimiento y el reconocimiento de determinadas actuaciones de los GDI, como elemento promotor de una cultura nacional de inteligencia que incluya a los actores relevantes de la sociedad civil con postura informada, interesada y crítica.

Como es fácil de observar, muchas de las actividades de la inteligencia son conducidas en secreto. Desde negociaciones comerciales hasta conversaciones para la compra de armamento, el trabajo interno y las políticas de la inteligencia son normalmente mantenidas fuera del ojo público. Pero ya que Colombia ha comenzado formalmente a extender su influencia en la región de Centroamérica, el país se ve en la obligación de reforzar la inteligencia civil estratégica mediante la redefinición de sus esfuerzos operativos,⁴ para defender los intereses económicos, militares y ambientales de la nación en el exterior. En el diseño de su política, los gobiernos deben tomar en cuenta las acciones y probables reacciones de los otros gobiernos, además de intentar influir en ellas. Aquí las operaciones de inteligencia podrían constituirse en una herramienta llamada a acompañar las tareas de apoyo (Gilpin, 1990).

Donde hay luz también hay sombra. Otro punto no tan favorable se relaciona con el interés en comprender la dificultad que tiene el cuerpo legislativo en qué y cómo es el accionar secreto de la inteligencia, para limitar al Ejecutivo en su potencial uso indebido del servicio y frenar las iniciativas de control político excesivo por medio del cabildeo. Estas circunstancias hacen de la inteligencia poco atractiva a los ojos de los par-

3 Expresión adoptada de los congresistas estadounidenses con experiencia y fiel atención al tema de las agencias de inteligencia y la política exterior.

4 Acá vale la pena hablar de espionaje. Este se define como la acción clandestina mediante la cual los gestores de inteligencia tienen la capacidad de hacer uso de recursos y métodos para acceder a una variada información de carácter militar, político, económico, etc., de sus adversarios militares, contradictores políticos y competidores económicos.

lamentarios en incentivos electorales. Aparte de mantener secretos, no es útil para hacer alianzas y maximizar sus posibilidades de reelección, debido a que el manejo del secreto no les permite reclamar crédito por su trabajo parlamentario y es una responsabilidad mirada con cautela política (“Ley de inteligencia”, 2010).

En lo que atañe a la interconexión burocrática, Fernández (2005) menciona cómo la producción de IE resulta de sumar conocimiento obtenido por instituciones que desempeñan funciones que son complementarias pero diferentes. Hay que preguntarse entonces si los gobernantes comprenden el papel de la inteligencia en la elaboración de políticas públicas, especialmente de aquellas tocantes con la seguridad nacional y las relaciones internacionales. Fernández (2005) se refiere al objetivo de la actividad migratoria, para el caso actual, de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia (UAEMC),⁵ primera línea de defensa y de seguridad civil: “el control migratorio tiene como principal objetivo apoyar las misiones de contrainteligencia del Estado y detectar intenciones terroristas, el perfil de quienes hacen este trabajo y la forma de hacerlo necesariamente son diferentes” (Fernández, 2005). Es por ello que:

La función de control migratorio va mucho más allá del registro al migrante en puertos terrestres y aéreos. Esta función además de ser una fuente rica en información para la decisión política en asuntos, económicos, sociales y migratorios; representa el recurso adecuado para luchar contra amenazas externas y transnacionales que se integran al ámbito de la seguridad nacional. (DAS, 2010, p. 25)

En consecuencia, es relevante mencionar que hoy se debate que sea el Ministerio del Interior o un nuevo Ministerio de la Seguridad Pública el que asuma la función migratoria. Finalmente, un aporte sustantivo para el país sería la interconexión complementaria e independiente de la UAEMC con la inteligencia de Estado, como parte de una política defensiva/protectora. Esto viene de la mano de la vigilancia y el control

5 Órgano con autonomía financiera y administrativa, diseñado para cumplir funciones administrativas ligadas a la ejecución de programas del Ministerio de Relaciones Exteriores. No tiene atribuciones de policía judicial, aunque cuenta con facultades de primer interviniente y el acceso a bases de datos del movimiento migratorio, de interpol y de antecedentes judiciales. La Policía Nacional de Colombia hará la respectiva judicialización, previos trámites de la unidad administrativa.

migratorio acompañado del análisis serio y riguroso a las actividades de adversarios externos, dichas tareas generan el mejor conocimiento integrado a disposición de las autoridades requirentes y representan un insumo más en el momento de elaborar una estrategia o un cambio de rumbo en la política exterior.

Examinadas las posibles implicaciones de los factores en Colombia, que podrían reorientar la función de una agencia de inteligencia civil, a continuación se prestará atención a la sociedad civil y su influencia en el desarrollo de una inteligencia civil independiente.

Proceso de asociación, una visión estratégica para el desarrollo de una agencia de inteligencia civil independiente

En un mundo donde la cantidad de información en bruto riñe con la débil capacidad para su análisis, potenciar las redes de participación y colaboración entre los servidores públicos y la sociedad civil, en apoyo a la IE y la política exterior, ampliaría la oportunidad de anticipar las prioridades y las alternativas de los adversarios políticos, y aminorar el retraso competitivo en estos campos. Es por ello que contar con un cuerpo consultivo independiente, constituido por líderes políticos, empresariales e intelectuales es necesario para hacer frente a los acontecimientos, tendencias y desafíos de la IE debe existir un consenso amplio sobre los intereses y el proyecto nacional enmarcado en una política (Ospina, 2010, p. 12).

Hoy está por confirmarse el interés del presidente Juan Manuel Santos en consolidar uno de sus puntos centrales de la política exterior, cuando en la campaña electoral indicó que: La participación de actores no estatales es fundamental en una democracia. Estos son actores que aportan como entes consultores y como críticos constructivos en varios procesos, quienes aportan una visión que enriquece el proceso de formulación de políticas. Esta participación en Colombia ha sido mínima, y para avanzar hacia la prosperidad democrática resulta necesario y fundamental invitar a los diferentes sectores, tanto académicos como empresariales a participar en la formulación de la política exterior. (“Candidato”, 2010)

Una de las razones con las cuales se hace evidente el propósito anterior parte con el rol que cumplió el actual ministro de defensa Luis Carlos Villegas como embajador en los EE.UU. y como presidente de la

Asociación Nacional de Industriales (ANDI), un gremio que ha sido determinante en el acompañamiento a los gobiernos de turno en cuanto a sus políticas económicas (“Luis Carlos Villegas”, 2013). De acuerdo con Santos, el diplomático fue la persona indicada para direccionar y llevar a cabo las estrategias para atraer la inversión de empresas norteamericanas en Colombia (Lasso, 2013). Esto prueba la capacidad del diplomático para comunicar y asesorar de manera directa al jefe de Estado sobre los riesgos y oportunidades económicas y comerciales de alcance estratégico, atendiendo al fin perseguido de esa unión entre el Ejecutivo y el exdirigente de uno de los GDI⁶ más poderosos e influyentes del país.

En contraste y como fruto de lo anteriormente expuesto, la acumulación de competencias para asumir una “visión estratégica” en los militares y civiles resulta convirtiéndose en una debilidad pues:

[...] desde tiempo atrás los militares colombianos han intentado influenciar las decisiones del alto gobierno con apreciaciones estratégicas sobre seguridad y soberanía. Para ello, cada año han expedido la Apreciación Política Estratégica Nacional (APEN) que es un trabajo conjunto concebido entre los coroneles del Ejército y la Fuerza Aérea y los capitanes de la Armada llamados a ascender a generales y almirantes. El documento es escrito junto con un grupo de civiles que adelantan el curso integral de defensa nacional (Cidenal) en la Escuela Superior de Guerra. Estos civiles ejercen cargos de responsabilidad e influencia en las ramas del poder público y en el sector privado [...] Durante años, los militares creyeron erróneamente que el alto gobierno atendía las recomendaciones allí expresadas. (Ruiz, 2012, p. 104)

Aquí vale la pena hacer un paréntesis sobre una abierta colaboración que cumpliría la sociedad civil en temas estratégicos, esto podría verse obstaculizado en razón a la desconfianza que despierta hablar sobre los temas de la inteligencia y la política exterior, ejercicio que evoca en los ciudadanos actos asociados con el espionaje y la revelación de secretos.

En ese sentido y a pesar de la ausencia de un estudio sobre el tema en Colombia, se intuye que en la jerarquía de intereses de las altas esferas de la política y la seguridad debe existir una transformación en la percepción de la IE, en la medida que surja un sustantivo trabajo de sen-

6 Entiéndase por GDI u Organizaciones de la Sociedad Civil, a las personas agrupadas organizadamente y con el interés común en orientar con su pensamiento a la opinión pública y a la elite colombiana.

sibilización y formación. Esto es especialmente así porque la baja priorización de la conciencia estratégica se refleja en el enfoque táctico de sus servicios de inteligencia y en su cuerpo diplomático (Porch, 2007, pp. 442-443, traducción propia). A esta labor estaría también llamada la sociedad civil junto a académicos y docentes investigadores que tengan la capacidad y la voluntad de participar en el proceso.

Es conveniente, entonces, considerar el involucramiento de los GDI, los militares, los civiles generadores del APEN y el Consejo de Seguridad Nacional. La asociación de todos estos actores, debe contemplar en esencia el pensamiento de Zegart (1999) para el desarrollo de una entidad de inteligencia civil con una visión estratégica.

En el tema es crucial identificar algunos interrogantes dirigidos a la Comisión Legal de Seguimiento a las Actividades de Inteligencia y Contrainteligencia, que estimulen la profundización de un conocimiento en los asuntos de inteligencia, y que propongan una acción administrativa alejada del simple trámite legislativo para que surjan respuestas en atención a cada uno de esos factores (ver Tabla 2).

Tabla 2. Cuestionamientos sobre la inteligencia civil

FACTORES	PREGUNTAS
Sociedad Civil	¿Existen las condiciones e incentivos para que el Estado colombiano promueva la participación de la sociedad civil en la atención al diseño, el funcionamiento y la evolución de la inteligencia civil? ¿La legislación colombiana favorece el surgimiento y el reconocimiento de determinadas actuaciones de la sociedad civil para promover una cultura nacional de inteligencia?
Tipo de trabajo	¿Ha llegado la hora de considerar el apoyo de la inteligencia civil estratégica, enfocada en la redefinición de sus esfuerzos operativos, para defender los intereses económicos, militares y ambientales de la nación en el exterior?
Dominio Ejecutivo	La Presidencia de la República, ¿dispone de experimentados profesionales, de coordinación y de capacidad organizativa profesional como apoyo a un proceso continuo de modernización de la inteligencia civil?
Interconexión	¿La inteligencia civil puede o no operar aisladamente de otros organismos de inteligencia?

Nota. Elaboración propia.

Conclusiones

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones y para el caso colombiano, ¿qué resultados reveladores desde la óptica del nuevo institucionalismo pueden surgir como respuesta a la pregunta siguiente?, ¿qué

factores favorecen el diseño y la evolución de una inteligencia civil estratégica e independiente, participe en la política exterior? A continuación, se esbozan dichas observaciones:

(A) Hay un alejamiento de la inteligencia civil respecto de los GDI. A pesar de esta circunstancia, existen algunas voces interesadas en evaluar y responsabilizar a los organismos de inteligencia en su accionar público. Sin embargo, es poco el conocimiento de los GDI sobre el diseño y la evolución de la inteligencia civil para ser discutido en los centros de debate público. Pese a lo anterior, la reacción de la opinión pública en su interés por evaluar las limitaciones de la inteligencia no se ha hecho esperar. Una investigación (Swenson y Venegas, 2016) ilustra cómo la atención persistente del periodismo investigativo a las agencias de seguridad nacional, parecería ir rumbo a un desarrollo incipiente de una cultura de inteligencia que ayude a mejorar el rol de la inteligencia civil.

(B) El tipo de trabajo de la inteligencia civil privilegia el secreto, pero la actividad operativa de inteligencia podría entenderse con ejemplos del extranjero y del mundo militar que identifiquen los requisitos para su diseño y evolución. Esta alternativa llevaría a superar el hecho de que la actividad de inteligencia civil siga fuera del ojo avizor de la opinión pública. Se puede aceptar, mientras tanto, que el diseño y el funcionamiento, no de la inteligencia civil, sino de la inteligencia operativa, es en sí mismo un asunto de seguridad nacional.

(C) Es el presidente de la República quien tiene la atribución constitucional y legal para modificar la estructura administrativa y dar origen al diseño inicial y la evolución de la inteligencia civil. Estas decisiones son tomadas en ambientes cerrados y, hasta la fecha, poseen poca participación de los públicos informados y el legislativo.

(D) La inteligencia civil tiene la oportunidad de comprender que el valor de su función dependerá, al menos en parte, del trabajo unido, especializado y complementario con otras agencias. El mensaje aquí estaría en compatibilizar el trabajo entre reputados economistas, personal operativo y analistas de inteligencia de Estado que justifiquen su presencia en Centroamérica, para allegar conocimiento útil a la alta política económica y exterior.

(E) Aunque se puede anticipar una respuesta negativa sobre el actual rol de los cuatro factores en la inteligencia civil, la mencionada existencia de colaboración entre agencias de inteligencia domésticas y extranjeras; la oportunidad de algunos miembros de inteligencia y del sector privado para ampliar sus horizontes en Centroamérica; la iniciativa de

la prensa independiente en atender las fallas de la inteligencia militar, policial y civil; tanto como la débil pero creciente voz en este momento de los GDI para movilizar a la opinión pública, ofrecen la perspectiva de que la inminente relación positiva de estas observaciones, en torno a cada uno de los cuatro factores planteados por Zegart (1999), sugieren la oportunidad de darle un cambio al rumbo de la inteligencia civil.

Con relación a la pregunta secundaria guiada por la óptica del nuevo institucionalismo: ¿hay limitaciones, superables vía una comprensión superior de la problemática de la inteligencia externa, para que en el postconflicto emerja una inteligencia civil crítica e independiente, diferente a un servicio con funcionarios sin visión y sin talento, partidarios a cada gobierno, el que les posibilita mantener sus posiciones y privilegios burocráticos? Las conclusiones de este ensayo sintetizan que:

(a) No está por demás señalar que, para evidenciar una evolución de la inteligencia civil, surjan oportunidades en el postconflicto para el público bien informado y funcionarios responsables de impartir las directrices y las acciones de administración pública en términos de los cuatro factores del nuevo institucionalismo aquí identificados. Con estas guías administrativas podrían generarse cambios sustanciales en la arraigada cultura clientelar de nombramientos con criterios políticos; en el dormido (o latente) impulso en la formación y profesionalización de los analistas; en consideraciones del gobierno y de la cooperación internacional; en favor de la investigación; y finalmente en la existencia de una población intelectual comprometida a tratar asuntos relacionados con el quehacer público de la IE.

(b) De existir las acciones administrativas promovidas por la comprensión del concepto del nuevo institucionalismo, estas limitaciones podrían ser superadas, como se ha expuesto en este trabajo y en las esperadas respuestas de la Comisión Legal de Seguimiento a las Actividades de Inteligencia y Contrainteligencia para mostrar un mayor conocimiento en los temas de inteligencia.



Reconocimientos

Este artículo fue posible gracias a la paciente guía del Dr. Russell G. Swenson, exdirector de investigaciones aplicadas y profesor honorario de la Universidad Nacional de Inteligencia.



Álvaro José Venegas González

Economista de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad de La Salle. Ha sido colaborador de las publicaciones *Aquimindia* del extinto Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), *AAInteligencia* de Chile, *Nova et Vetera* de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), *National Intelligence University* y *Journal of Mediterranean and Balkan Intelligence*.

Referencias

- Alzate, J. (2007). *Colombia: crisis y esperanza*. Medellín: Todográficas.
- Amenaza inestabilidad a Latinoamérica: CIA. (2009, febrero). *El Universal*. Recuperado de <http://www.eluniversal.com.mx/internacional/60608.html>
- Candidato: ¿Cuál es la política exterior que necesita el Estado colombiano? (2010, mayo). *Semana*. Recuperado de <http://m.semana.com/politica/articulo/candidato-cual-politica-exterior-necesita-estado-colombiano/117093-3>
- Congreso de Colombia. (4 de mayo de 2011) Artículo 18. *Modificación extraordinaria de la Administración Pública y la Fiscalía General de la Nación*. [Ley 1444 de 2011]. DO: 48059.
- Congreso de Colombia. (17 de abril de 2013). Ley Estatutaria de Inteligencia. [Ley 1621 de 2013]. DO: 48764.
- Congreso de Colombia. (17 de abril de 2013) Artículo 20. *Ley Estatutaria de Inteligencia*. [Ley 1621 de 2013, art. 20]. DO: 48764.
- Congreso de Colombia. (2 de mayo de 2014). Decreto reglamentario de la Ley de Inteligencia 1621. [Decreto 857 de 2014]. DO: 48764
- Constitución política de Colombia [Const.] (1991) Artículo 189. Recuperado de <http://www.constitucioncolombia.com/titulo-7/capitulo-1/articulo-189>
- Constitución política de Colombia [Const.] (1991) Artículo 211. Recuperado de <http://www.constitucioncolombia.com/titulo-7/capitulo-5/articulo-211>
- Cuervo, J. (2009). La posibilidad de las políticas públicas en Colombia. En V.A., *Análisis y Evaluación de Políticas Públicas*. Bogotá D.C.: Universidad Nacional de Colombia.
- DAS. (2010). *Inteligencia Estratégica y Contrainteligencia de Estado: factor diferenciador de las agencias civiles*. Ponencia presentada en el Foro Internacional de Inteligencia del DAS, Bogotá D.C.
- De las 'chuzadas' a la inteligencia. (2011, noviembre). *Semana*. Recuperado de <http://www.semana.com/nacion/articulo/de-chuzadas-inteligencia/248917-3>
- De León, A. (2011). *Penumbras y demonios en la política colombiana*. Bogotá D.C.: desde abajo.

- El DAS y los paras (2006, diciembre). *Semana*. Recuperado de <http://www.semana.com/portada/articulo/el-das-paras/75769-3>
- El WikiLeaks del Comisionado de Paz. (2012, septiembre). *KienyKe*. Recuperado de <http://www.kienyke.com/historias/el-wikileaks-del-comisionado-de-paz/>
- Fernández, L. (2005, noviembre 7) ¿Reformas Radicales? *El Tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1818862>
- Galán, J. (2007). Diagnóstico de la política exterior colombiana – una visión desde el Senado de la República. *Colombia Internacional*, (65), 164-178. Recuperado de <http://www.scielo.org.co/pdf/rci/n65/n65a09.pdf>
- Gil, L. (2010, julio 1). Escándalo sin fin. *El Tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-7785071>
- Gil, L. (2014, febrero 4). ‘Chuzadas’, la historia sin fin. *El Tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-13454079>
- Gilpin, R. (1990). *La economía política de las relaciones internacionales*. Buenos Aires: Grupo Editorial Latinoamericano.
- González, F. (1997). *Para leer la política. Clientelismo y Administración Pública*. Bogotá D. C.: CINEP.
- Henaó, M. (1999). *Políticas públicas y educación superior*. Bogotá D.C.: Corcas.
- Hernández, I. (2006, junio 11). La profesionalización de la administración pública. *UN Periódico*, p.6.
- Hernández, J. (2011). *Martín Fierro*. Buenos Aires: Ministerio de Educación.
- Lasso, J. (2013, noviembre 19). Nuevo Embajador de Colombia en EE.UU. tiene la misión de atraer más inversión: Santos. *Radio Nacional de Colombia*. Recuperado de <https://www.radionacional.co/noticia/nuevo-embajador-de-colombia-en-eeuu-tiene-la-misi-n-de-atraer-m-s-inversi-n-santos>
- León, J. (2010, septiembre 20). El reencauche de Alfredo Rangel. *La silla vacía*. Recuperado de <http://lasillavacia.com/historia/18150>
- Ley de inteligencia, aún sin control político. (2010, julio). *Semana*. Recuperado de <http://www.semana.com/politica/articulo/ley-inteligencia-aun-control-politico/119776-3>
- Los intelectuales en Colombia están poco comprometidos. (2012, junio). *El Espectador*. Recuperado de <http://www.semana.com/nacion/articulo/los-intelectuales-colombia-estan-poco-comprometidos/259985-3>
- Luis Carlos Villegas será el embajador de Colombia en Estados Unidos. (2013, agosto). *El colombiano*. Recuperado de http://www.micolombiano.info/BancoConocimiento/S/santos_le_ofrecio_embajada_de_colombia_en_washington_a_luis_carlos_villegas/santos_le_ofrecio_embajada_de_colombia_en_washington_a_luis_carlos_villegas.asp

- Maldonado, C. (2014). Inteligencia y Diplomacia: La Agencia de Inteligencia del Departamento de Estado. *Perspectivas*, (1), 24-45. Recuperado de https://www.academia.edu/28314784/Inteligencia_y_Diplomacia_La_Agencia_de_Inteligencia_del_Departamento_de_Estado_CHDS_2014_
- Medina, P. (2011, septiembre 11). ¿De dónde salió Ernesto Yamhure? *La silla vacía*. Recuperado de <http://www.lasillavacia.com/historia/de-donde-salio-ernesto-yamhure-27422>
- Meny, Y. y Thoenig, J.-C. (1992). *Las políticas públicas* (Trad. F. Morata). Barcelona: Ariel.
- Mercado, J. G. (2013, octubre 6). Colombia exporta su modelo de seguridad. *El Tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-13105572>
- Neira, E. (1986). *El saber de poder, introducción a la ciencia política*. Bogotá D.C.: Norma.
- OEA, Organización de los Estados Americanos. (1961, abril). *Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas*. Recuperado de <http://www.oas.org/legal/spanish/documentos/convencionvienna.htm>
- Oficial de la Policía, a responder por 'chuzadas'. (2013, abril). *Semana*. Recuperado de <http://www.semana.com/nacion/articulo/oficial-policia-responder-chuzadas/341712-3>
- Orozco, C. (2013, mayo 18). El sistema de inteligencia está descuadrado. *El Espectador*. Recuperado de <http://www.elespectador.com/noticias/politica/articulo-422754-el-sistema-de-inteligencia-esta-descuadrado>
- Ortiz, R. (2011, octubre 2). Para reemplazar el DAS: cómo construir una nueva agencia para encarar el futuro. *Razón Pública*. Recuperado de <http://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/2439-para-reemplazar-el-das-como-construir-una-nueva-agencia-para-encarar-el-futuro.html>
- Ospina, C. (2010, septiembre). ¿Inteligencia o intimidad? *Poder360*. Recuperado de http://www.poder360.com/article_detail.php?id_article=4755
- Politécnico Gran Colombiano lanza dos maestrías internacionales (2011, octubre). *Universia*. Recuperado de <http://noticias.universia.net.co/en-portada/noticia/2011/10/13/877657/politecnico-gran-colombiano-lanza-dos-maestrias-internacionales.html#>
- Porch, D. (2007). Taming a Dysfunctional Beast. Reform in Colombia's "Departamento Administrativo de Seguridad". *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, 22(3), 421-451. DOI: <https://doi.org/10.1080/08850600902896910>
- Presidencia de la República. (31 de octubre de 2011). Cese de funciones del DAS. [Decreto 4057 de 2011]. DO: 48239

- Presidencia de la República. (3 de noviembre de 2011). Artículo 1. *Creación del Departamento Administrativo*. [Decreto 4179 de 2011]. DO: 48242
- Presidencia de la República. (3 de noviembre de 2011). Artículo 6. *Creación del Departamento Administrativo*. [Decreto 4179 de 2011]. DO: 48242
- Reed-Hurtado, M. y Soto, N. (2011, junio 19). Más allá del DAS o no DAS: el verdadero dilema de la inteligencia torcida. *Razón Pública*. Recuperado de <http://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/2143-mas-alla-del-das-o-no-das-el-verdadero-dilema-de-la-inteligencia-torcida.html>
- Romero, H. (2016). *La inteligencia en Colombia: "De la oscuridad a la institucionalidad"* (proyecto de grado Especialización en Alta Gerencia de Seguridad y Defensa). Universidad Militar Nueva Granada, Bogotá D.C. Recuperado de <http://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/10654/14196/3/Romero%20Rios%20Herbert%20Harbey%202016.pdf>
- Rueda, F. (2005). *Servicios de Inteligencia: ¿fuera de la ley?* Barcelona: Ediciones B.
- Ruiz, J. C. (2012). De Uribe a Santos: la política exterior, la seguridad y los militares. En S. Jost (Ed.), *Colombia: ¿una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior* (pp. 101-116). Bogotá D.C.: Fundación Konrad Adenauer-Colombia.
- Swenson, R. (2008). Visión Política de la Inteligencia Estratégica para los Servicios Nacionales de las Américas. *Revista Aquimindia, DAS Colombia*, (3), 27-33.
- Swenson, R. (2015). Understanding Intelligence Culture in the Americas and Its Strategic Utility in National Security. En J. Paz (Comp.), *Inteligencia Estratégica Latinoamericana* (pp. 59-76). Buenos Aires: Ministerio de Defensa.
- Swenson, R. y Venegas, A. (2016). Assessing the Democratic Legitimacy of Colombian National Intelligence. *Journal of Mediterranean and Balkan Intelligence*, 7(1), 125-158.
- Villamizar, A. (2004). *La reforma de la inteligencia: un imperativo democrático*. Bogotá D.C.: Fundación Seguridad y Democracia.
- Zegart, A. (1999). *Flawed by Design: The Evolution of the JCS, CIA and NSC*. Stanford, CA: Stanford University Press.