

Los actores privados en los terrenos de la Inteligencia Gubernamental (IG): una pesquisa breve a su actividad y responsabilidad en Colombia

The Private Participants in the Field of Governmental Intelligence (GI): A Short Inquiry of its Activity and Responsibility in Colombia

Álvaro Venegas

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

REPORTE DE CASO

Fecha de recepción: 8 de marzo de 2019 · **Fecha de aprobación:** 28 de julio de 2019

DOI: <https://doi.org/10.15446/cp.v14n28.80650>

Cómo citar este artículo:

APA: Venegas, Á. (2019). Los actores privados en los terrenos de la Inteligencia Gubernamental (IG): una pesquisa breve a su actividad y responsabilidad en Colombia. *Ciencia Política*, 14(28), 249-278.

MLA: Venegas, Á. "Los actores privados en los terrenos de la Inteligencia Gubernamental (IG): una pesquisa breve a su actividad y responsabilidad en Colombia". *Ciencia Política*, 14.28 (2019): 249-278.



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

Resumen

Este artículo explora la naturaleza de la actividad de Inteligencia Privada (IP) y la responsabilidad gubernamental en la gestión pública en Colombia. ¿Qué problemas existen como producto de las actividades de la IP?, y, en vista de ellos, ¿existe alguna normatividad y organismo estatal que supervise y regule las actividades de los privados que acrediten experiencia y formación en investigación e inteligencia? Aquí se ofrecen tres estudios de caso que involucran a la IP, una evaluación de algunos indicios de riesgo o amenaza a la seguridad y la privacidad ciudadana, y un andamiaje axiológico para alertar y fortalecer al Estado, que no cuenta con una política para controlar esas actividades. Para alcanzar estas metas, se usa el análisis de Spearin para sugerir la aplicación en Colombia de cuatro formas de rendición de cuentas: Política, Judicial, de Mercadeo y Administrativa. Además, plantea algunas consideraciones en concordancia con el trabajo legítimo de la Inteligencia Gubernamental (IG).

Palabras clave: Estado de derecho; inteligencia gubernamental; inteligencia privada; políticas públicas; rendición de cuentas.

Abstract

This article explores the nature of private intelligence activity in Colombia, and the government's responsibility for public administration of intelligence. It asks what problems exist as a by-product of private intelligence activities, and additionally explores whether there exists a framework of societal norms that a state agency might co-opt to oversee and regulate those activities undertaken by private individuals, many of whom have received government training in intelligence research. This study offers three case studies of private intelligence activity, evaluates the resulting risk or threat to citizen security and privacy, and presents a novel, normative framework to identify and strengthen the State's ability to control private intelligence activities. The present author's application of Spearin's analysis of four forms of private sector responsibility toward the public; namely, political, judicial, marketing and administrative accountability, results in the finding that the ethos of government intelligence underlies a feasible approach to the Colombian government's management of private intelligence.

Keywords: Accountability; Governmental Intelligence; Public Policies; Private Intelligence; Rule of Law.

*Porque fueron hallados en mi pueblo impíos; acechaban
como quien pone lazos, pusieron trampa para cazar
hombres. Como jaula llena de pájaros, así están sus casas
llenas de engaño; así se hicieron grandes y ricos.*

(Jeremías 5: 26-27)

Introducción

En la perspectiva tradicional la inteligencia se considera como una actividad exclusivamente gubernamental: “Su meta es obtener la información necesaria o deseada por el Gobierno en cumplimiento de su interés nacional” (Sutton, 2000, p. 1, traducción propia). Esto significa que el Gobierno, como expresión soberana de gestión del Estado, posee instituciones militares, policiales y civiles especializadas en distintas áreas, que deben realizar la labor de recolección, procesamiento, análisis y entrega de documentos específicos, destinados a informar para optimizar las decisiones del nivel presidencial o sectorial en el más alto nivel.

Por ello, las democracias establecen adecuados mecanismos de conducción y control de las instituciones que dependen del Estado, con la finalidad de garantizar la privacidad y los derechos ciudadanos y, a la vez, contar con organizaciones especializadas en la recolección y el tratamiento de datos e información, tanto de fuentes abiertas como cerradas. De ahí que, tradicionalmente, la inteligencia haya sido definida como una actividad propia del Estado. Todo ello está en la comprensión de quienes poseen formación o interés acerca de la manera como se alimenta la toma de decisiones políticas y administrativas en los distintos niveles del Estado.

Desde otro enfoque más restringido, el ciudadano del común generalmente imagina y relaciona las actividades de la inteligencia y el espionaje como asuntos de naturaleza monopólica militar, policial y civil, en virtud de lo cual la vincula a la capacidad de coerción del Estado o Gobierno para mantener el orden público o la soberanía nacional. Sin embargo, la perspectiva desde lo privado suele omitir no solo los principios y las regulaciones que la IG posee, sino que, además, desconoce la existencia de una inteligencia de Estado, cuyo ámbito de acción se refiere a las decisiones estratégicas asociadas a su desarrollo y seguridad en general, reguladas por una legislación que debe, como mínimo, cumplir estándares internacionales de derecho. Asimismo, –este es el

eje del artículo– existe una débil cultura de producción y circulación de literatura sobre los privados y su accionar en el campo de la Inteligencia Gubernamental (IG) dirigida al ciudadano de a pie, la institucionalidad del propio Gobierno o Estado y la comunidad académica por igual.

Dado lo anterior, una Inteligencia Privada (IP) que cuente con poder económico, influencia política y capacidad operativa, podría estar un paso más adelante que la IG en la obtención, el análisis, la difusión y el uso de información y conocimiento. Esta coyuntura plantea un desafío institucional a las regulaciones para este tipo de actividades privadas, ya que afectan las disposiciones contenidas en la ley y la seguridad del Estado en Colombia.

Definición básica de Inteligencia Privada (IP)

Corresponde precisar el concepto básico de IP cuando está ausente de su uso gubernamental: “Esencialmente, no es más que un método sistemático para reunir, analizar y difundir información sobre los aspectos sociales, económicos y competitivos del entorno en el que una empresa comercial opera” (Sutton, 2000, p. 34, traducción propia) para satisfacer las necesidades de conocimiento de esta y proporcionar una seguridad integral a los empleados, a los activos y a la propiedad intelectual empresarial. La motivación de dicha acción es lucrativa, ya que emprendedores y hombres de negocios buscan el mayor beneficio comercial posible para sus propietarios, directivos y accionistas.

Perspectiva contextual y teórica

El acceso a la información resulta clave para cualquier actividad que realice el ser humano. Desde consultar el estado del clima, hasta resguardar la privacidad de la propiedad y las actividades individuales, la necesidad de información ha sido una constante en la historia. Manejar información privilegiada de manera oportuna y tener la posibilidad de conocer datos antes que otros competidores o antagonistas se transforma en una necesidad para ciudadanos, empresas y, desde luego, para el Gobierno. No se trata de emprender reflexiones críticas asociadas al comportamiento humano, empresarial o gubernamental frente a la necesidad de información, sino más bien de definir los límites en los cuales dichas necesidades de información resultan preocupantes a la hora de establecer de qué forma se obtiene, el tratamiento que se le da, quién la

utiliza y para qué; especialmente, si esto afecta las garantías, la privacidad y los derechos de los ciudadanos.

La posibilidad e impacto de un mercadeo de la IP a la sombra no podría entenderse si no se contempla su actividad no controlada, a través de un cúmulo de indicios que ha llegado al centro de atención pública. Esto se refiere al tráfico de información en el que individuos, con algún grado de decisión y manejo de información que resulte sensible para personas, empresas o Gobiernos, transmiten o comparten con distintos destinatarios, para recibir un pago o simplemente para satisfacer un interés personal. En este caso, están quienes se dedican a traficar información, que en las manos adecuadas significa una ventaja en los negocios, en la política o en el proceso de diseño de una normativa. También está el caso de estamentos gubernamentales que tercerizan la búsqueda y el análisis de información, es decir, incentivan la existencia de una suerte de IP paralela. En estos sucesos, ¿cuáles serían los límites y condiciones para ello? Estos son temas que aparecen como urgentes. Tampoco puede dejarse de lado una emergente dimensión delictiva: la actividad de inteligencia que desarrolla el crimen organizado, que desde la ilegalidad busca debilitar el entramado institucional del Estado y aprovecha la vulnerabilidad del sector privado para cometer delitos de distinta naturaleza.

En Colombia, hasta la fecha no se dispone de estudios sobre el involucramiento de los actores privados en actividades propias de la IG. Aquí se acude a algunas ideas tomadas de tres estudiosos de la seguridad y defensa estadounidense y canadiense. Inicialmente, Sutton (2000) muestra el surgimiento de acciones operativas privadas en la arena de la IG y la necesidad de una rendición de cuentas al gobierno. En segundo término, Voelz (2006) centra su atención en cómo se gestiona el trabajo de los privados en los organismos de IG. En tercer lugar, Spearin (2003) expone cuatro posibles mecanismos de control a los contratistas de seguridad privada. Algo que comparten los dos primeros autores es que determinan la inexistencia de leyes bien fundamentadas para conducir la gestión de los particulares. El último autor identifica la manera potencial para mejorar el control a los privados a través de mecanismos de responsabilidad política, judicial, de mercadeo y administrativa.

En ausencia de mayores contenidos académicos, la presente investigación privilegia el uso de información generada por el periodismo en línea, que constitucionalmente debe ser garantía para revelar

información veraz e imparcial, ocasionalmente accesible y consultada por el mundo académico nacional.¹

Para complementar las anteriores fuentes, mediante peticiones formales se han elevado cuatro requerimientos a organismos de control, judicial, noticioso e inteligencia colombianos² que han respondido no siempre de forma consistente.

Ejemplos de casos que conectan a la IP con la operatividad

En un ambiente de rápidos cambios en la economía internacional, a finales de los años noventa, los consultores y contratistas privados conocidos y con credibilidad en el *establishment* ofrecieron sus servicios ligados con la IG en los distintos países de la región andina. Dentro de esta conexión, las agencias privadas aplicaron ciertas habilidades –cuestionables desde la perspectiva legal y ética– para desarrollar su inteligencia y de esta forma satisfacer las necesidades y requerimientos de particulares y agencias gubernamentales.³ Estas experiencias de décadas pasadas sirven para analizar casos que ilustran la problemática presente.

Dos especialistas en materia de inteligencia (Bolívar, 2008; Gómez, 2017) coinciden en señalar sus dudas con respecto a las actividades de IP en Perú. Ello podría asimilarse a la realidad de la región andina: “es la inteligencia paralela que acude al reclutamiento de personal de inteligencia cesado y reciclado del Estado, con conocimientos pertinentes. Esta inteligencia frisa la delgada línea entre la legalidad e ilegalidad en la búsqueda de información (relevante o no)” (Gómez, 2017).

En el mismo sentido, en la medida que se amplía la influencia de los agentes privados en la acción gubernamental, su peso en la rendición de cuentas invita a ser considerada:

-
- 1 Art. 20 Constitución Nacional de Colombia: “Se garantiza a toda persona la libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones, la de informar y recibir información veraz e imparcial” (Const. 1991, art. 20).
 - 2 Derechos de petición dirigidos a la Fiscalía General de la Nación, la Dirección Nacional de Inteligencia, el Periódico El Tiempo y la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada.
 - 3 Algunas funciones de apoyo como explotación de documentos y bases de datos, análisis de información, investigación de fuentes primarias y traducciones son desempeñadas eficiente y sofisticadamente por firmas de consultoría privada en inteligencia.

Por último, tenemos la problemática de la privatización de las actividades de inteligencia. Si aceptamos que los controles de la inteligencia en la región son débiles, esa situación está tendiendo a agravarse con la llamada “tercerización” –oficial o informal– de las actividades de inteligencia. (Bolívar, 2008, p. 56)

El largo brazo de la IP trasciende las fronteras internacionales. No sorprenden otras informaciones periodísticas, relacionadas con el papel de los particulares al prestar un servicio de función pública, que no se limitan exclusivamente a la vigilancia y la seguridad en Colombia.

Este artículo hace uso del método de investigación del estudio de caso, herramienta que ofrece la ventaja de explorar un fenómeno de actualidad, las acciones de la IP y la débil actuación del Estado para regularlas, y toma ventaja del postulado metodológico que, “para los propósitos de enseñanza, un estudio de caso no necesita contener un completo o exacto reporte de eventos actuales; más bien, su propósito es establecer un marco para la discusión y el debate entre los estudiantes” (Yin, 1984, p. 3, traducción propia); sobre las habilidades operativas de la IP como reconocimiento de la dimensión del problema. Esto, respecto de la obtención de información, dadas sus capacidades tecnológicas y estructuras organizativas, que superarían las organizaciones de IG.

Al presentar los siguientes artículos de dominio público no necesariamente se llega a conclusiones definitivas, puesto que, en ausencia de información originada de sentencias judiciales condenatorias, las prácticas de la IP no pueden ser exclusivamente cuestionadas con información pública fragmentada.

Kroll Associates, un primer caso

En el caso de la acción de empresas especializadas en el uso de herramientas de gestión del riesgo y la IG, pareciera que estas dos operan en esferas separadas. Como se ha mencionado antes, la IP provee un conocimiento de inteligencia para dar una ventaja táctica y estratégica a sus clientes públicos y privados sobre sus competidores. Por su parte, la IG produce inteligencia para fortalecer un Gobierno y defender los intereses de la nación.

A pesar de esta aparente dicotomía, surgió un acercamiento entre una multinacional privada estadounidense y figuras claves del Estado colombiano para obtener, proveer y utilizar conocimiento específico del

comportamiento de actores contrarios al ejercicio y determinaciones del gobierno con fines políticos.

Para corroborar lo anterior, en los círculos del poder político y financiero internacional son conocidas dos empresas de interés para el Estado colombiano: Kroll Associates (fundado por un exprocurador de Nueva York) y ChoicePoint Inc. La legitimidad de la posición de ambas firmas les garantiza el respaldo financiero y el acceso –igualmente importante– a información privilegiada gubernamental que les sitúa en una posición ventajosa, a causa de que:

Otros exitosos empresarios en el campo pertenecen a redes de trabajo que incluyen funcionarios del gobierno actual, periodistas influyentes y académicos distinguidos. Sobre estas condiciones, la triada está completa: los entes de IP tienen la posición, la información y la habilidad para aplicar la acción e iniciativa a una situación. (Sutton, 2000, p. 29, traducción propia)

Estas condiciones a menudo han superado las capacidades de los servicios de IG y hacen evidente que:

En el futuro, como en el pasado, los grandes jugadores en el campo de la inteligencia son esos con credenciales académicas, importantes servicios al gobierno, y con contactos que aseguren el acceso a las esferas donde consecuentemente se toman las decisiones políticas y económicas. (Sutton, 2000, p. 32, traducción propia)

En consecuencia, dada la escasa difusión de información detallada de las firmas privadas que proveen servicios de inteligencia táctica y estratégica fuera de las fronteras de su país de origen, Kroll Associates se ha ligado directamente a la IG con un contrato que contemplaba, entre otras cosas, la entrega de reportes escritos al extinto Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) (“Canciller negoció”, 1996).

De este modo, un Plan de Estrategia y Tácticas (PET) planteaba la necesidad de posibles actividades de monitoreo en la vida personal y actividades de enemigos y aliados reales o supuestos (diplomáticos, periodistas, empresarios, militares y funcionarios del gobierno), a través de medios técnicos (equipos de seguimiento telefónico) y medios humanos (escortas del DAS), durante la administración del expresidente Ernesto Samper (Torres y Sarmiento, 1998).

Parafraseando una noticia del periódico El Tiempo del año 1996, no se conocían los autores (Asesores Externos) del PET y se tejieron muchas

especulaciones a su alrededor. El gobierno colombiano, a través del canciller de ese entonces, Rodrigo Pardo, buscó asesoría en inteligencia con la firma Kroll Associates, no admitida por algunos funcionarios gubernamentales, hasta que la propia firma reconoció haber tenido aproximaciones con el gobierno para elaborar un acuerdo que finalmente no fue firmado por su alto costo. Se consideró solicitar el uso de contratistas privados del Estado a fin de que suscribieran el contrato con Kroll y le suministraran la información al gobierno. El vínculo legal nunca se perfeccionó ni se contrató a ningún otro asesor externo, por lo que las firmas aspirantes no lograron influir en la contratación para consolidar sus motivos de lucro. Con el correr del tiempo: “Finalmente se concluyó que exagentes del DAS habían actuado sin el público escrutinio de sus procedimientos al elaborar clandestinamente el PET, dada la confirmada veracidad de varios hechos narrados en el documento secreto que les involucraba” (“Canciller negoció”, 1996).

Este caso mostró el propósito del gobierno Samper por transferir parcialmente a manos de los privados el manejo de una crítica herramienta como la IG. De lo que se deduce la intención del gobierno de ese entonces en dejar a un lado la noción de soberanía, para cederla al trabajo e intereses de Kroll Associates, un marcador de tendencia bien posicionado en el ámbito internacional.

Esta práctica favorece otras igualmente cuestionables. Se han conocido actividades de empleados con credenciales y contactos de la subsidiaria Kroll Associates, quienes incurrieron en dudosas prácticas de inteligencia al rastrear información interna sensible, obtenida de los servicios de inteligencia locales, con el fin de ofrecer un mejor servicio a nombre de sus contratantes.

El episodio más revelador de la práctica anterior fue el relacionado con una investigación realizada por el DAS en el año 1997: Kroll Associates y otras firmas (Defence Systems Colombia S.A., Omnitempus Limitada y Control de Riesgos S.A.) tuvieron acceso a información clasificada y confidencial del Estado que colocaba en riesgo la seguridad nacional. Léase:

Los investigadores elaboraron un informe especial en el que advierten que existe tráfico de influencias por parte de estas compañías, debido a que en su mayoría están compuestas por personal retirado de las Fuerzas Armadas y organismos de seguridad, circunstancia que es aprovechada para conseguir fácilmente información sobre la situación de riesgo en una región determinada y sobre la orden de batalla de los diferentes grupos subversivos, dice el informe. (“En cintura”, 1997)

Este incidente refleja la transferencia de información confidencial a través del fichaje de exagentes no solamente contratados por sus conocimientos y habilidades, sino también por su influencia en los organismos o en el personal de inteligencia bien ubicado; condiciones que favorecen la corrupción.⁴ Dicho de otro modo, un funcionario de alto nivel en retiro que conozca el sistema y esté al servicio de un contratista o consultor, no asumirá la misma responsabilidad ni estará expuesto a las mismas sanciones disciplinarias o penales que un agente estatal activo. En efecto, esta transición de funcionarios de inteligencia del sector privado al público o viceversa genera la siguiente advertencia:

Por un lado, es indispensable reglamentar el conflicto de intereses que pueden tener exfuncionarios de cierta jerarquía con acceso a información privilegiada y por las funciones que desempeñaron. Por otro lado, también hay que considerar el tiempo que debe esperar un funcionario desde la renuncia a su cargo para rehacer su vida en el sector privado, Y es justo en este punto donde la discusión se vuelve más difícil. (“La puerta”, 2011)

De los anteriores planteamientos se deduce que la instrumentalización de la IP por parte de actores internacionales, motivados por proteger sus intereses corporativos mediante prácticas opacas e incontrolables, podría perturbar los esfuerzos gubernamentales en materia de seguridad nacional.

ChoicePoint Inc., un segundo caso

Otro caso relevante es el de ChoicePoint, un antecedente no muy presente en la memoria colectiva colombiana, pero que ha generado preocupación en el quehacer político estadounidense. En una declaración pública, el senador demócrata Patrick Leahy, advirtió a sus colegas:

Que el caso de ChoicePoint Inc. empresa estadounidense que vendió inadvertidamente 145.000 registros personales y financieros de estadounidenses para hacerse pasar como empresarios legítimos, es una indicación de que ‘las nuevas tecnologías, las nuevas asociaciones de seguridad privada y pública y el rápido crecimiento de los gigantes de la información [...] todas se han combinado para producir nuevas y poderosas

4 Da la impresión de que esa transferencia de información clasificada y confidencial obedece a una sólida red de información encubierta entre exagentes y miembros de la IG.

amenazas a la privacidad. (Leahy, como se citó en Kupchinsky, 2005, traducción propia)

El anterior acontecimiento no es aislado. Ha sido de público conocimiento que la firma ChoicePoint Inc. obtuvo y dispuso de información de alta sensibilidad sobre los detalles de la vida de los ciudadanos colombianos, para comercializarla con organismos de seguridad e inteligencia oficiales que suelen utilizar sus presupuestos para obtener información sin asumir mayores riesgos.

En una investigación (Gómez, 2003) se anota cómo la comercialización de información involucra a la compañía ChoicePoint, y confirma que la base de datos de la Registraduría Nacional correspondiente a los datos personales de treinta y uno millones de colombianos, información no abierta a la comercialización que fue vendida por este proveedor comercial al Servicio de Naturalización e Inmigración (INS, por sus siglas en inglés).

Hace dos semanas, cuando El Tiempo publicó un informe de su correspondencia en Washington sobre el particular [negocio de ChoicePoint en Colombia], la registradora se inquietó. “Empezamos a averiguar en las entidades privadas y estatales que consultan nuestra base de datos si había algún antecedente, alguna comunicación con esa firma. Realmente no existe nada. Nadie los conoce o sabe nada de ellos”. (“El Tío Sam”, 2003)

La firma ChoicePoint capitalizó sus habilidades para vulnerar el control gubernamental, cuestionar los niveles de seguridad de la información de las instituciones afectadas y develar la débil legislación que regulaba el uso y manejo de la información de ciudadanos pertenecientes a naciones menos avanzadas. Eduardo Cifuentes, Defensor del Pueblo en el periodo 2000-2003, declaró que:

La venta de esa base de datos por la empresa privada norteamericana ChoicePoint viola derechos fundamentales y está siendo considerada como un atropello contra un pueblo. “Se trató de una especie de despojo invisible de la intimidad y de la autodeterminación informativa de cada uno de los más de 30 millones de ciudadanos”. (“En manos”, 2003)

El escándalo suscitado por la aparente compra ilegal de esa base de datos provocó una investigación por parte de la Fiscalía General de la Nación, cuyos resultados se desconocen.

Quien no pregunta tampoco obtiene respuesta. En un ejercicio para el control a la memoria histórica frente al hecho, la Fiscalía General de la Nación no reporta que en sus archivos repose la denuncia de Alma Beatriz Rengifo López, registradora nacional del estado civil sobre este caso,⁵ por lo que tal revelación se quedó exclusivamente en el escenario mediático. De igual manera, el periódico El Tiempo hizo conocer sin más detalles que de este registro periodístico no se conocen solicitudes de rectificación de autoridades, de entidades de derecho privado ni evidencias de que esta información haya conducido a los lectores a conclusiones erróneas.⁶

A lo expuesto, hay que añadir la dimensión y el riesgo de este caso, que violó el artículo 15 de la Constitución Política.⁷ Conviene señalar que el manejo de información contenida en bases de datos personales solo exceptúa dicha reserva del *Habeas Data*: “las bases de datos que tienen por finalidad producir la Inteligencia de Estado por parte del Departamento Administrativo de Seguridad [hoy, Dirección Nacional de Inteligencia (DNI)] y de la Fuerza Pública para garantizar la seguridad nacional interna y externa” (Ley 1266, 2008, art.2).

Andrés Sepúlveda, el Hacker y la Operación Andrómeda;⁸ un tercer caso

En este, quizás el episodio más revelador, se encontró en el mercado a proveedores privados de inteligencia surgidos del espionaje informático

5 Solicitud de consulta mediante derecho de petición del 08 de junio del 2017 (Fiscalía General de la Nación, 2017).

6 Solicitud de consulta mediante derecho de petición del 28 de agosto del 2017 (Casa Editorial El Tiempo, 2017).

7 “Todas las personas tienen derecho a su intimidad personal y familiar y a su buen nombre, y el Estado debe respetarlos y hacerlos respetar [...] La correspondencia y demás formas de comunicación privada son inviolables. Solo pueden ser interceptadas o registradas mediante orden judicial, en los casos y con las formalidades que establezca la ley” (Const. 1991, art. 15).

8 Aquí hay que establecer la diferencia entre un hacker: un experto que por afición incursiona en los sistemas informáticos privados o estatales sin tener motivaciones criminales, sino, más bien, personales; y un cracker: alguien que utiliza sus capacidades de infiltración en sistemas con fines delictivos y en no pocos casos, contratados por terceros, llámese actores privados o estatales. Andrés Sepúlveda encaja en esta última definición.

que se mueven más allá del mundo comercial para pasar al plano político. Entre estos, algunos son consultores en *marketing* político que simulan realizar acciones legales, con el aliciente de rentabilidad económica como principal motor para sus actividades.

Así se evidenció, por ejemplo, en la historia de un cracker:

La carrera de Sepúlveda comenzó en 2005, y sus primeros trabajos fueron menores. Consistían principalmente en modificar sitios web de campañas y violar bases de datos de opositores con información sobre sus donantes. Con el pasar de los años reunió equipos que espían, robaban y difamaban en representación de campañas presidenciales dentro de Latinoamérica. Sus servicios no eran baratos, pero el espectro era amplio. (Robertson et al., 2016)

Estas habilidades con fines político-mercantiles le permitieron a Sepúlveda una relación con la campaña presidencial “Centro Democrático, Mano firme, Corazón grande” y el acceso a información de inteligencia militar, imposible de obtener a través de los canales normales de la administración pública. Esto le condujo a una condena de diez años de prisión por los delitos relacionados: “concierto para delinquir, acceso abusivo a sistema informático, violación de datos personales agravado, uso de *software* malicioso y espionaje” (“Condenado hacker”, 2015). Este caso, en el que sí cayó el peso de la ley sobre un ciudadano fue también ejemplo patente de lo que puede hacer la IP.

Esta causa penal abierta por la Fiscalía General de la Nación contra Sepúlveda dio argumentos a Eduardo Montealegre, exdirector del ente acusador, para afirmar en forma concluyente que:

Lo que más inquieta al ente investigador es la certeza de que Colombia se convirtió en los últimos años en un mercado fértil para que mercenarios tecnológicos obtengan y pongan a circular información privada a través de una compraventa ilegal, pero supremamente lucrativa [...] “Es alarmante este mercado de información ilícita, en el cual se mueven sectores institucionales y privados”. (Laverde, 2014)

Por alarmista que esto parezca, no es más que una cara del problema que cabe sumar al hecho de que los actores privados constituyen un universo paralelo dentro del sistema de inteligencia, alimentado con recursos del erario, “para ser usados y facilitar la reunión e interpretación de información de inteligencia, en circunstancias donde los contratistas

son la única fuente de exclusiva capacidad” (Henry, como se citó en Voelz, 2006, p. 24, traducción propia).

En tal sentido, la Operación Andrómeda, una tarea de la inteligencia militar que tenía una justificación concreta, es un caso parecido. A finales del año 2011, las Farc reestructuraron sus sistemas de comunicaciones, por lo que la inteligencia oficial elaboró planes vinculantes con hackers para suplantar e infiltrar sus redes. La declaración del Gral. Zuluaga, exjefe de la Central de Inteligencia Técnica del Ejército, “aceptó en una extensa entrevista a La W, que el propósito de montar una plataforma como la de Andrómeda, era precisamente la de entablar relaciones con ‘la comunidad de los ‘hackers’”, (Duzán, 2014) para neutralizar ciberataques y lograr avances informáticos. Esta revelación muestra que:

La conclusión fue admitir que estas capacidades las tienen personas especializadas y que en los batallones, aunque se cuenta con personal idóneo, aún existen limitaciones en altos niveles de informática. Por eso se puso en marcha una operación de inteligencia técnica de engaño a través de los llamados *hackers*, para al mismo tiempo aprender de ellos. (Quevedo, 2014)

El reconocimiento anterior pone de presente la falta de conocimiento técnico especial del aparato estatal en esta materia y se confirma la importancia que tiene la preparación para el cumplimiento de las funciones y especialidades en inteligencia de manera idónea y profesional.

Otra dimensión en términos similares a los casos anteriores fue la declaración del exfiscal Montealegre acerca de la constatación de vínculos laborales (entendidos como *outsourcing*) de hackers para la prestación de servicios sensibles en los casos de escándalos en la Contraloría, la fachada Andrómeda y en la judicialización de Andrés Sepúlveda:

Una de las tesis que indaga la Fiscalía es si en estos tres escándalos judiciales se subcontrataron los servicios de hackers profesionales para desarrollar métodos de espionaje con mejores resultados, la garantía de la compartimentación de la información y la ventaja de que ese trabajo sucio ya no lo hacen funcionarios del Estado. Sin embargo, las conexiones de estos hackers con organismos de inteligencia cada vez parecen más evidentes. (Laverde, 2014)

Aquí puede encontrarse una razón por la que el acceso de Andrés Sepúlveda al ámbito de la IG deja abierta la posibilidad de introducir otro problema en los servicios de alta sensibilidad ofrecidos por los

agentes privados y que ha generado, en el caso particular de la fachada Andrómeda, una afirmación manifiesta: “No se tenía control sobre las actividades realizadas’, dijo el vicealmirante Narváez. Agregó que hubo acceso de civiles que trabajaban en la fachada sin supervisión alguna” (“Caso Andrómeda”, 2015).

Destáquese la necesidad de un claro ejercicio de la autoridad gubernamental en la cadena de mando sobre los contratistas que sirven a las misiones de apoyo de inteligencia. Muestra de ello son los contratos de prestación de servicios, donde no está presente la completa subordinación o la emisión directa de órdenes a dicho personal por los miembros de la IG. Por lo tanto, un asunto de preocupación a los intereses del Estado es que: “Para muchos contratos de apoyo a la inteligencia, parecen existir pocos mecanismos de monitoreo al uso de datos y de los conocimientos mismos después de la terminación del contrato” (Voelz, 2006, p. 30, traducción propia); lo que potencialmente permitiría que los contratistas den un uso inapropiado al conocimiento resultante de las operaciones de inteligencia contratadas.

La inteligencia operativa privada y su mercantilización

Se han ofrecido ejemplos que son un conjunto de indicios que muestran cómo el Estado ha sido laxo en la mercantilización del quehacer público (que era de su exclusividad) a manos de operadores privados. Estos acontecimientos muestran cierta permisividad y debilidad legislativa y judicial para la propia seguridad de un Estado de derecho. Determinar las actuaciones de la administración pública con los contratistas de servicios privados sugiere algunos riesgos asociados con estos últimos dentro del sistema de inteligencia.

Con base en el razonamiento anterior, hay una condición cuya verdad debe considerarse: “En general, aquellas actividades tocantes con ‘el acto de gobernar’ e ‘íntimamente relacionadas con el interés público’ no son competencia de la actividad comercial” (Voelz, 2006, p. 23, traducción propia). Por lo que solamente la IG tiene la atribución de recoger información y efectuar operaciones sensibles de seguridad nacional bajo el principio del interés público. Lo que dejaría a la IP sin posición legal para operar sin control. La anterior no es una afirmación aislada puesto que en:

El ejercicio de funciones públicas, a las que hace especial referencia la Constitución, y dentro de estas, la función administrativa del Estado,

hacen referencia a las funciones que solo el Estado puede ejercer, dada su naturaleza política, soberana y subordinante. Son funciones que participan en algún grado del poder tuitivo y soberano del Estado, de tal manera que no pueden ser ejercidos, dada su naturaleza, por los particulares, sin atentar contra el régimen constitucional o sin un título jurídico consonante con la Carta. (Molano, 2005, pp. 320-321)

Ahora bien, sobre la base de que la IG está orientada por el respeto a la Constitución Nacional y la defensa de los intereses nacionales, es necesario saber los límites legales y conocer la vigilancia del Estado de las aparentes acciones operativas “grises” de la IP.⁹ Esto, para explorar la apertura de nuevos argumentos con el propósito de “Desarrollar la conciencia pública de las operaciones de inteligencia no gubernamentales para incrementar la probabilidad de que estas actividades no sean utilizadas en subvertir normas legales o para violar derechos individuales” (Sutton, 2000, p. 8, traducción propia).

En empresas de investigación e inteligencia

La inteligencia operativa, una parte importante del modelo comercial de la firma de la Agencia Central de Inteligencia Privada de Colombia (Acipcol), en su portafolio de servicios, provee la solución a asuntos que afecten los intereses y la integridad de las personas y empresas de Colombia. Acipcol se acredita la experiencia ilimitada de sus investigadores cuando asegura que trabajan “en todos los campos que conforman la inteligencia e investigación privada en general, y formación en espionaje profesional” (Acipcol, 2012). Anuncia que para esas acciones secretas “Anualmente, nuestros investigadores se capacitan en las nuevas tecnologías, para brindar a nuestros clientes un servicio con lo último en avances tecnológicos, y las más recientes técnicas de inteligencia” (Acipcol, s/f). Estos ofrecimientos conducen a pensar que en esta actividad económica de detectives e investigadores privados predomina el incentivo por conductas asociadas al espionaje privado como práctica

9 La IP podría ser un factor de riesgo para el Estado de derecho, por lo que es una obligación del Estado fortalecerlo. No debe ignorarse que en el desarrollo del Plan Nacional de Inteligencia (documento de carácter reservado) es el Gobierno Nacional el que establece los requerimientos, prioridades y responsabilidades en tareas de recolección de información de inteligencia y contrainteligencia (Ley 1621, 2013).

recurrente. Se acredita experiencia, pero no licencia para la formación y certificación en esta labor.

Con esta intención ilustrativa, a la pregunta: ¿Existe alguna normatividad y organismo estatal que supervise y regule las actividades de empresas privadas, acreditando experiencia y formación en investigación e inteligencia? La Oficina Jurídica de la Dirección Nacional de Inteligencia (DNI), respondió:

Reiterando que por mandato del artículo 3 de la Ley Estatutaria No. 1621 de 2013, las funciones de inteligencia y contrainteligencia solo pueden ser desarrolladas por entidades del orden Nacional creadas por la Ley. No tenemos conocimiento sobre la normatividad que se alude a su pregunta. (Dirección Nacional, 2017)¹⁰

Si no se conoce ni existe un marco legal para situar una empresa como Acipcol ni el reconocimiento oficial a sus actividades, podría pensarse que la IG no ha identificado ni definido el problema para introducirlo a futuro en las agendas políticas de los organismos de control y en el aparato judicial.

Una mirada particular a otro ofrecimiento relacionado con el espionaje sentimental a parejas infieles se visibiliza con la declaración de la Agencia de Investigaciones “Petrochelly”, que “asegura haber seguido a empresarios, famosos, políticos y periodistas, pero prefiere mantener las historias en reserva [y coincide en] que al menos un 80 % de la clientela proviene de estratos altos y gente adinerada de todo el país” (“El arte de cazar”, 2018). Circunstancia que podría ocasionar el riesgo latente de que esa información obtenida llegue a manos de terceros, con otra clase de intenciones.

En empresas de seguridad privada

En la actualidad las actividades gubernamentales de la comunidad de inteligencia están determinadas por ley y son supervisadas por las ramas ejecutiva, legislativa y judicial de Colombia (Ley 1621, 2013; Decreto 857, 2014; Decreto 469, 2015). En esa misma dirección la ley colombiana tiene la facultad de sancionar a empresas privadas, pequeñas o grandes, nacionales o extranjeras, que se dediquen a la prestación de servicios de seguridad. Cabe precisar que, a pesar de su limitada capacidad operativa, para asegurar la confianza pública:

¹⁰ Solicitud de consulta mediante derecho de petición del 16 de junio del 2017.

La Superintendencia [de Vigilancia y Seguridad Privada] está, entre otras, para prevenir que los servicios de seguridad privada generen prácticas que violen los derechos civiles y las libertades o que se apliquen a fines diferentes a los definidos por la ley colombiana. (Vranckx, 2015, traducción propia)

Tal como se ha visto, la percepción generalizada sobre la amenaza a la industria de la seguridad privada se manifiesta con la declaración de Mauricio Gutiérrez, representante de la empresa en seguridad integral G4S, quien revela “la falta de un marco normativo que defina la actividad y las reglas básicas para evitar prácticas irregulares en muchas compañías que afectan el mercado y estigmatizan injustamente el sector” (“Seguridad privada”, 2014).

Un evento de la aseveración anterior se evidenció en el año 2009, cuando Juan Carlos Portilla, director de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada adscrita al Ministerio de Defensa Nacional, inició una investigación sobre las presuntas actuaciones ilegales realizadas por compañías privadas de seguridad: “Hemos iniciado las investigaciones, tenemos identificadas ya las 17 compañías” (“Detectives privados”, 2009).

A raíz de lo señalado anteriormente, una respuesta a la actividad de control de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada se explica con la emisión de la resolución no. 5965 del 9 de octubre de 2009 en:

ordenar la suspensión de la venta al público de los equipos de visión o escucharremotos que se emplean para observar o escuchar lo que sucede en lugares remotos y de los equipos de detección, identificación, interferencia y escucha de comunicaciones que se emplean para descubrir la presencia de estos mismos sistemas para la vigilancia y seguridad privada. (SuperVigilancia, 2019)¹¹

En el año 2018 la atmósfera reinante en el proceder de la seguridad privada se enrareció aún más al ser señaladas por la Fiscalía General de la Nación las compañías privadas JHS Consultores y A&G Seguridad LTDA, cuyo portafolio de servicios era ofrecido a entidades del Estado y particulares para interceptar ilegalmente a políticos y otras personalidades nacionales e internacionales (“Empresa de exoficial”, 2018).

11 Solicitud de consulta mediante derecho de petición del 25 de febrero del 2019.

En este estado de cosas, persiste la duda sobre si las empresas de seguridad e investigación y los departamentos de seguridad de empresas de importancia estratégica son realmente extensiones de la IP. Este sería terreno abonado para futuros escándalos, puesto que en la composición del Estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada, Decreto Ley 356 de 1994, no se menciona el término inteligencia y “para la Corte Constitucional es claro que ninguna empresa de vigilancia y seguridad privada puede conformar un ‘servicio de inteligencia’” (Sentencia C-572, 1997).

Hasta aquí, los ejemplos mencionados pretenden ser evidencia. No obstante, trascendiendo el plano periodístico, se plantea más adelante una propuesta que permita introducir mecanismos de control y algunas consideraciones normativas a la IP para que puedan ser pensadas en Colombia y los países de América Latina.

Sobre las virtudes del Estado de derecho, un llamado a legislar

Hay una señal esperanzadora de reconocimiento de la problemática que debería convertirse en causa común para fortalecer la gestión del Estado. La percepción generalizada del actuar delincencial y de los particulares se manifestó oficialmente con la declaración del entonces presidente Santos, que dio por cierto que “Los Estados están cada vez más débiles, no tienen la capacidad ni de los delincuentes ni de los particulares para defenderse. El Estado tiene que adecuar su capacidad legal y operativa para defender a los ciudadanos” (Peña, 2014). Tras años de indiferencia ante esta indefensión gubernamental, aún no se ha abierto y concentrado el debate político y legal en el congreso para que el proceder de la IP no coloque en riesgo el Estado de derecho. Desde el gobierno no hay consenso con respecto a la importancia de estas iniciativas. Dicho de otra manera:

Sin embargo, ha resultado evidente en estos años de vigencia constitucional, que la cuestión atinente al ejercicio de funciones públicas por particulares no solo ha quedado estancada en sus nociones conceptuales que la justifiquen, sino que poco ha sido el aporte doctrinal sobre sus alcances. (Molano, 2005, p. 317)

En contraste, en las sociedades democráticas el sometimiento y respeto a la ley sí compromete explícitamente a los servidores públicos, por lo que hay que hacer una precisión respecto de tal responsabilidad:

Los funcionarios de policía, incluso los que pertenecen a la policía secreta [inteligencia] o a los servicios de seguridad, al igual que los que supervisan sus actividades, asumen una gran responsabilidad en el sentido de que dichas operaciones deben responder al principio del derecho y de la legitimidad democrática. (Gil, 2016, p. 70)

En un Estado de derecho la intervención del Estado estará legitimada por la existencia de unas reglas jurídicas, en las que se asume la obligación de garantizar la defensa de los derechos fundamentales y la seguridad nacional:

Puede decirse que todas las acciones del hombre como ser social, aun las más íntimas o individuales, están en una u otra forma, directa o indirectamente, sometidas a regulaciones y controles estatales o, en última instancia, a la vigilancia imperceptible del Estado. (Naranjo, 1984, p. 63)

Volviendo la atención sobre la declaración del exfiscal Eduardo Montealegre en uno de los casos antes citados: “Hay un grave riesgo contra la institucionalidad colombiana y la democracia cuando un particular asume indebidamente funciones de inteligencia con expresiones antidemocráticas prohibidas por un Estado de Derecho” (Amat, 2014). Siendo esto cierto, no es menos cierta la necesidad del Estado en propiciar la apertura a la sociedad civil, para que conozca nuevas racionalidades y manejos legales que orienten y sometan las conductas de la IP al control del Estado y al cumplimiento de la ley. Mal puede minimizarse el desafío de las instituciones para enfrentar con mayor conciencia jurídica el reto de crear, implementar y hacer uso de la ley –instrumento del poder nacional–, cuando los intereses de lo privado no resulten compatibles con los requerimientos de lo público y pretendan quebrar la autoridad del Estado.

Los mecanismos de control político, judicial, mercadeo y administrativo

Con anterioridad se relataron algunos casos ocurridos en Colombia, un país envuelto en reiterados escándalos a la violación de la privacidad y otros derechos fundamentales. Lo que convoca a una mayor atención al involucramiento de la iniciativa privada en las etapas del ciclo de inteligencia. Estos son episodios de obligada referencia en el momento de promover avances en el desarrollo de mecanismos de rendición de

cuentas que permitan hablar abiertamente de los riesgos de una liberalización en la entrada de los actores privados al terreno de la inteligencia, develar los vacíos en la forma de tercerización de las tareas propias de la IG y la debilidad del Estado para garantizar los derechos fundamentales.

Spearin (2003) resalta las notas de Adams y La Garz, concernientes a contratistas de seguridad privada estadounidenses que proporcionaron entrenamiento y asistencia en áreas como la inteligencia, recursos profesionales que fueron “considerados genéricos, irrelevantes y no diseñados a las necesidades específicas del sector de seguridad colombiano” (Spearin, 2003, p. 8, traducción propia).

A la luz de la experiencia relacionada con el inefectivo control a los contratistas de seguridad privada, Spearin (2003) proyecta la necesidad de implementar cuatro potenciales formas de rendición de cuentas, con el fin de hacer público y claro el comportamiento empresarial privado, más allá de las exigencias meramente legales de la contratación para tercerizar la operación de servicios de inteligencia.

1. Política

Trata de la habilidad y la efectividad de los representantes públicos de elección popular o funcionarios designados para asegurar que actúen con diligencia y acierto en respuesta a determinados problemas públicos, que de no ser solucionados acarrearían la censura, la renuncia o la destitución del cargo, para recuperar la confianza y los principios que sustentan la democracia. En similar sentido, “la responsabilidad política también se refiere a la supervisión de los supervisores; que los políticos se aseguren que los burócratas cumplan adecuadamente con sus deberes” (Spearin, 2003, p. 9, traducción propia).

De cualquier modo, hay que considerar que los privados de inteligencia podrían presionar para que las instituciones políticas nacionales sean menos activas en legislar, debido a su poder económico y sofisticado *lobbying* empresarial, para que se plieguen a favor de sus intereses y se resistan a estar sujetos a un ordenamiento jurídico en este campo, que dejaría la impresión de un poder privado que no puede ser controlado por la política.

Frente a este riesgo se comprobaría qué tan útiles resultan las recomendaciones y los mecanismos de investigación y seguimiento político de la Comisión Legal de Seguimiento a las Actividades de Inteligencia y Contrainteligencia (CLSAIC). En el amplio espectro en temas de inteligencia, uno de ellos debería ser la IP para así descartar la inoperancia

del control político. El Congreso no puede abstenerse en conocer y examinar el tema pues es su trabajo y debe rendir cuenta de sus funciones. De lo anterior se espera mejorar la voluntad y la capacidad de la CLSAIC para evitar que:

Cuando no existen mecanismos que permitan indagar sobre la responsabilidad política de los funcionarios públicos, o cuando los instrumentos creados para ese efecto son inoperantes, la sensación que queda es la de que no hay un interés real en el ejercicio del control político y se suele ver en la rama judicial la única opción para que los funcionarios respondan por sus actuaciones. (Reyes, 2008)

2. Judicial

El ejercicio de tal responsabilidad radica en la facultad que tiene la rama judicial a través de la imputación de cargos y llevar a juicio a servidores públicos y privados, de acuerdo con las leyes establecidas.

Puede afirmarse que la efectividad de este mecanismo está en duda, a la vista de algunos casos antes identificados, lo que “también revelan la limitación del mecanismo judicial cuando las estructuras judiciales de un Estado débil [como el colombiano] son cuestionables” (Spearin, 2003, p. 16, traducción propia). Durante mucho tiempo se ha reclamado por encima de cualquier aspecto coyuntural, por una necesaria reforma: “Es claro que la Justicia colombiana tiene unos problemas estructurales que vienen de tiempo atrás: la fragilidad de la Justicia regional, la desigualdad salarial, los altos índices de impunidad, la ineficiencia, la corrupción y la politización” (“Corrupción”, 2013).

La IP no puede estar por encima de la ley, por lo que el esfuerzo para el futuro estará en generar conciencia pública y la imprescindible innovación de carácter legal que robustezca los mecanismos del aparato judicial para juzgar y sancionar, y con ello, fortalecer el Estado.

3. Mercadeo

Una manifestación de la responsabilidad en materia de mercadeo se refleja en que los privados generalmente tratan de mejorar su aceptación comercial en el mercado a través de prácticas violatorias del derecho. Se “ha argumentado que las fuerzas del mercado [oferta y demanda] determinan a las compañías de seguridad privada para actuar de cierta manera. En particular, porque las compañías privadas están siempre tratando mejorar su legitimidad” (Spearin, 2003, p. 9, traducción propia). Sin embargo, estas fuerzas podrían verse afectadas si los entes privados

no promueven el respeto a los derechos fundamentales de los ciudadanos. Una situación de violación deliberada a la intimidad y el buen nombre conduciría a que los clientes que se sientan vulnerados pongan en tela de juicio la labor de los privados, con la concebida afectación de su imagen, pérdida de mercado y afectación de ganancias.

Desde la óptica comercial, el Código de Actividad Económica para Colombia, no incluye en la estandarizada Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU) la actividad de “inteligencia privada”. La ausencia en la descripción de esta actividad que opera en un entorno como el colombiano, exige que se considere la existencia de un organismo que dé aplicabilidad a este mecanismo como un objeto de necesario control por parte del Estado.

4. Administrativa

Se refiere a la supervisión de la divulgación pública de documentos, pronunciamientos políticos y auditorías financieras y presupuestales para favorecer decisiones y procedimientos administrativos ágiles y correctos. Este control es ejercido dentro y fuera del país por auditores y contralores, embajadores y agregados militares, entre otros.

Además de los problemas para la firme aplicación de los mecanismos de control político, judicial y de mercadeo, para el caso del control administrativo, en Colombia tampoco “existe una agencia gubernamental encargada en garantizar este tipo de rendición de cuentas a los entes privados” (Spearin, 2003, p. 8, traducción propia).

Por lo tanto, se hace necesaria la búsqueda de una mayor atención del sector público al amplio concepto de rendición de cuentas como responsabilidad gubernamental, para meter en cintura la actividad de la IP.

El compromiso de una IP institucionalizada

A futuro, los contratistas privados podrían seguir siendo más importantes que en la actualidad para la IG. La regulación y supervisión diligente a su actividad serán necesarias para garantizar que estos promuevan el bien común y la seguridad. Para encausar ese proceso en una buena dirección, la IP debería promocionar directamente los derechos fundamentales de las partes y trabajar junto a los legisladores para desarrollar nuevas regulaciones, revisar sus políticas e implementar buenas prácticas en la contratación pública; tareas de importancia para mejorar su imagen y la protección del Estado y los ciudadanos.

Por su parte, la comunidad de inteligencia a través de la contratación con el uso de recursos públicos muestra que está destinada:

Para cumplir sus finalidades, hacer efectivos los deberes públicos y prestar los servicios a su cargo, con la colaboración de los particulares [contratistas] a quienes corresponde ejecutar, a nombre de la administración, las tareas acordadas [...] y por ende supeditados al cumplimiento de los fines del Estado. (Sentencia, C-713, 2009)

De esta manera, los privados de inteligencia podrían tener la oportunidad de integrar sus capacidades operativas en una alianza claramente delimitada público-privada de cooperación, intercambio de información y fomento a la innovación que se articule con la comunidad de inteligencia, los centros de excelencia académica y los principales contratistas.

Algunas consideraciones recomendadas

Para aquella élite dedicada con exclusividad al servicio público, debe hacer carrera la idea de que “bajo un régimen de Estado de derecho, existe un poderoso incentivo por parte de los expertos de inteligencia para apoyar la promulgación de leyes y regulaciones de inteligencia” (Swenson y Sancho, 2015, p. XIX). Este punto de vista justifica una presencia más activa del quehacer público en la materia, cuando deba ofrecer recomendaciones sobre cómo enderezar el rumbo de los privados de inteligencia en su accionar al servicio del Estado.

A continuación, se presentan brevemente –sin pretensión exhaustiva– algunas consideraciones para la redacción de leyes que limiten y controlen a los privados en apoyo a las operaciones de inteligencia a nivel táctico y estratégico. Estas propuestas, específicamente, tienen como objeto evitar comportamientos costosos para la sociedad y no deberían escapar de la atención reguladora del poder Ejecutivo, la vigilancia de las autoridades administrativas, judiciales y la atención de los políticos para modificar el comportamiento de la IP. Como consecuencia de ello deben hacerse objeto de vigilancia y control de acuerdo con las pautas que identifican un Estado de derecho, la Constitución, la Ley de Inteligencia y otras regulaciones afines. Estas consideraciones legales formalmente no establecidas surgen de la investigación y son producto del entendimiento ganado a lo largo de las vivencias personales del autor.

Tabla 1. Consideraciones normativas para ampliar la autoridad y control sobre los contratistas de inteligencia privada

Ámbito de aplicación	Disposiciones
Tratado Internacional	<p>Una ley supranacional que contemple:</p> <p>Que los contratistas cuenten con una legislación para evitar que en sus países de origen y exterior busquen no estar sujetos a ningún control estatal de sus actividades y clientes para favorecer sus propios intereses, en detrimento de los intereses nacionales.</p>
Decreto Ley - Acto Legislativo Congreso	<p>Un poder legislativo con el apoyo de diferentes partidos políticos abiertos a crear medidas legales regulatorias:</p> <p>Que identifique y apruebe qué tareas de inteligencia autorizadas por los gobiernos deben ser permitidas y restringidas.</p> <p>Que tome medidas para no asumir riesgos que impliquen contratar personas o compañías de dudosa reputación.</p> <p>Que no otorgue permisos de funcionamiento a empresas que de manera secreta cambian su objeto social de actividades comerciales a delictivas.</p> <p>Que limite la influencia a aquellos privados que pretendan desempeñar un papel preponderante en la seguridad nacional.</p> <p>Que identifique y regule todo uso agresivo o intrusivo de tecnologías de punta, contrarias a los derechos ciudadanos fundamentales.</p> <p>Que ordene desclasificar y publicar los contratos de personas judicializadas, para especificar la naturaleza de estos y sus intenciones.</p> <p>Que rindan cuentas a los organismos de control sobre la custodia, divulgación y el uso de la información sensible, obtenida durante o al término del contrato.</p> <p>Que inhabilite para contratar a personas naturales responsables en la ejecución de nuevas modalidades delictivas contra la administración pública.</p> <p>Que inhabilite a sociedades de las que hagan parte personas con antecedentes cuestionables en calidad de administradores, representantes legales, miembros de junta directiva o de socios controlantes, a sus matrices, a sus subordinadas y a las sucursales de sociedades extranjeras.</p> <p>Que la Agencia Nacional de Contratación Pública tenga atribuciones y vocería pública para el control de las funciones y el desempeño de los contratistas de IP.</p>
Decreto - Directiva (Presidencia, Ministerial, Superintendencia, Departamento Administrativo)	<p>Una disposición de gobierno:</p> <p>Que presente al Congreso Nacional un proyecto de ley que delimite el espacio y la capacidad de movimiento de los contratistas privados de servicios de inteligencia.</p> <p>Que rindan cuentas de sus prácticas con la aplicación de códigos de conducta que reconozcan la regulación pública.</p> <p>Que procure reglas más estrictas para limitar la práctica de la "puerta giratoria".</p>

Nota. Elaboración propia.

Conclusiones

Este artículo intenta ofrecer una reflexión sobre los problemas actuales generados por una IP no regulada en Colombia, que debería suscitar más interés por una evidente necesidad en la gestión pública para formalizar sus tareas con soluciones no tan simples.

Hay indicios sobre la presencia de firmas internacionales con credenciales y contactos en Colombia, con la influencia de sus agentes privados, otrora miembros de las FF. MM. y organismos de seguridad que han tenido acceso de manera soterrada a información clasificada y confidencial del Estado; hecho que subvierte los esfuerzos gubernamentales en materia de seguridad nacional e integridad de la privacidad de la ciudadanía.

Se resalta la actuación de un privado internacional que, motivado por proteger sus intereses comerciales y los vacíos legales de un país en desarrollo, ha accedido y vendido de manera discreta información de alta sensibilidad a un servicio de inteligencia extranjero, erosionando con ello el nivel de seguridad de la información del Estado y violentando el ordenamiento constitucional a la intimidad de millones de colombianos.

La iniciativa de los particulares no es exclusiva de la inteligencia privada internacional. Una firma nacional en Colombia manifiesta tener la capacidad de ejercer actividades asociadas con el espionaje, sin conocerse un marco legal ni el reconocimiento oficial que acredite experiencia y formación en investigación e inteligencia.

A lo anterior se suma la presencia en el mercado de un proveedor privado de servicios de inteligencia con intereses político-comerciales y con un alto nivel para acceder a información imposible de obtener a través de los canales normales. Este actor alimenta una atmosfera de riesgo y amenaza a la privacidad ciudadana y seguridad nacional debido a la potencial presencia de otros “mercenarios tecnológicos” que se mueven en sectores institucionales y privados.

La contratación de privados con la asignación de recursos públicos para que la IG acceda a sus servicios se expone a un inadecuado manejo, debido a la insuficiente subordinación y al riesgo en el uso inapropiado del conocimiento resultante de las operaciones de inteligencia contratadas. Un gran riesgo de afectación al Estado de derecho que el Estado está obligado a garantizar.

En amplios sectores de la sociedad como en la institucionalidad del propio gobierno o Estado y la academia por igual, no existe conciencia

del rol que ocupa la IP, pues el tema se encuentra alejado de la discusión pública debido a la resistencia y temor cultural. Esta situación podría plantear un desafío institucional: crear un marco legal bien fundamentado para las actividades que la IP desarrolla, respondiendo así a la confianza que la sociedad ha depositado en sus representantes políticos.

En esta línea, no es menos cierta la necesidad de intervención del Estado para propiciar la discusión del asunto con la sociedad civil y estar al tanto en la defensa del bien común, la probidad en el manejo de lo público y generar nuevas racionalidades legales que orienten las conductas de la IP al cumplimiento de la ley y al sometimiento del Estado. Mal podría minimizarse el desafío de las instituciones para enfrentar con mayor conciencia jurídica el reto de crear y hacer uso de la ley, cuando los intereses de lo privado no resulten compatibles con lo público.

Finalmente se debe entender este artículo como una búsqueda por esclarecer en mayor medida la problemática que enfrenta Colombia: la actividad de inteligencia privada, que no ha sido reglamentada ni restringida en las últimas décadas.



Reconocimientos

Este artículo fue posible gracias a la paciente guía del Dr. Russell Swenson, profesor emérito de la Universidad Nacional de Inteligencia (NIU, por sus siglas en inglés) y el aporte académico de James Sutton, miembro de la Sociedad de Exagentes del Buró Federal de Investigaciones (FBI, por sus siglas en inglés).



Álvaro Venegas

Economista de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad de La Salle. Ha publicado artículos en las revistas: *Aquimindia* del extinto Departamento Administrativo de Seguridad (DAS); *AAinteligencia* de Chile; *Nova et Vetera* de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP); *Ciencia Política* de la Universidad Nacional de Colombia y es coautor de los libros de *National Intelligence University* (NIU) y del *Research Institute for European and American Studies* (RIEAS)

Referencias

- Acipcol, Agencia Central de Inteligencia Privada de Colombia. (2012). Especificaciones *emagister.com*. Recuperado de <http://www.emagister.com.co/agencia-central-inteligencia-privada-colombia-cursos-167032-centrodetalles.htm>
- Acipcol, Agencia Central de Inteligencia Privada de Colombia. (s/f). Descripción de agencia *Facebook*. Recuperado de <https://es-la.facebook.com/Detectives.Privados.Acipcol>
- Amat, Y. (2014, mayo 10). 'La institucionalidad y la democracia están en grave riesgo': Fiscal. *El Tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-13972260>
- Biblia de estudio para hombres. (1999). Versión Reina Valera. Miami, FL: Vida.
- Bolívar, A. (2008). Problemas y problemáticas de inteligencia en la región. AA *Inteligencia*, 1(2), 50-57. Recuperado de https://books.google.com.co/books?id=yYq6XgPAz8wC&printsec=frontcover&hl=es&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false
- Canciller negoció un año con Kroll. (1996, junio). *El Tiempo*. Recuperado en <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-454556>
- Casa Editorial El Tiempo. (2017, septiembre). Dirección Jurídica.
- Caso Andromeda: 8 uniformados no pasaron prueba de polígrafo. (2015, enero). *El Tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-15137795>
- Condenado hacker Andrés Sepúlveda por interceptar a negociadores de paz en La Habana. (2015, abril). *Fiscalía General de la Nación*. Recuperado de <http://www.fiscalia.gov.co/colombia/noticias/condenado-hacker-andres-sepulveda-por-interceptar-a-negociadores-de-paz-en-la-habana/>
- Congreso de Colombia. (31 de diciembre de 2008) Ley Estatutaria *Habeas Data*. [Ley 1266 del 2008, art.2]. DO: 47.219.
- Congreso de Colombia. (17 de abril de 2013) Normas marco jurídico organismos de inteligencia. [Ley 1621, 2013]. DO: 48764.
- Constitución política de Colombia [Const.] (1991) 2da Ed. Legis.
- Corrupción en la justicia colombiana. (2013, febrero). *Semana*. Recuperado de <https://www.semana.com/nacion/articulo/corrupcion-justicia-colombiana-caso-villarraga/363378-3>
- Corte Constitucional, Sala Plena. (7 de noviembre de 1997) Sentencia C-572/97. [MP Jorge Mejía, MP Alejandro Martínez].
- Corte Constitucional, Sala Plena. (7 de octubre de 2009) Sentencia C-713/09. [MP María Victoria Calle].
- Detectives privados "ofrecen el servicio de interceptación ilegal a cualquier ciudadano": DAS. (2009, octubre). *El Tiempo*. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-6293807>
- Dirección Nacional de Inteligencia. (2017, julio). Helia Niño. Jefe Oficina Jurídica.

- Duzán, M. (2014, agosto 30). La 'hackermania'. *Semana*. Recuperado de <http://www.semana.com/opinion/articulo/maria-jimena-duzan-la-hackermania/400909-3>
- El arte de cazar infieles. (2018, agosto). *Semana*. Disponible en <https://www.semana.com/vida-moderna/articulo/asi-trabajan-los-cazadores-de-infieles-en-colombia/580534>
- El Tío Sam vigila. (2003, mayo). *Semana*. Recuperado de <http://www.semana.com/nacion/articulo/el-tio-sam-vigila/58399-3>
- Empresa de exoficial, entre las allanadas por 'red de chuzadas'. (2018, agosto). *El Tiempo*. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/empresa-de-exoficial-entre-las-allanadas-por-red-de-chuzadas-252130>
- En cintura negociadores de secuestros. (1997, julio). *El Tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-617203>
- En manos del Gran Hermano. (2003, julio). *El Tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-989418>
- Fiscalía General de la Nación. (2017, agosto). Herlinda Olmos, Fiscal Jefe de Unidad.
- Gil, T. (2016). Policía y Estado de Derecho versus presunción de inocencia y prueba. Una aproximación constitucional desde el ordenamiento constitucional español. En AA. VV., *En defensa del estado de derecho: estudios sobre las tensiones entre la seguridad y la libertad en el mundo de hoy* (pp. 67-76). Barranquilla: Editorial Universidad del Norte.
- Gómez, A. (2017, mayo 5). Reglajes y "chuponeos". *El Comercio*. Recuperado de <http://elcomercio.pe/opinion/colaboradores/reglajes-chuponeos-andres-gomez-torre-418549>
- Gómez, S. (2003, mayo 12). E. U. tiene información de 31 millones de colombianos. *El Tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-966897>
- Kupchinsky, R. (2005, mayo 23). World: Information Revolution Feeds Alternative Intelligence Market. *Radio Free Europe/Radio Liberty*. Recuperado de <https://www.rferl.org/a/1058967.html>
- La puerta giratoria (2011, julio). *Semana*. Recuperado de <http://www.semana.com/nacion/articulo/la-puerta-giratoria/243116-3>
- Laverde, J. (2014, mayo 17). El mercado del espionaje. *El Espectador*. Recuperado de <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/el-mercado-del-espionaje-articulo-492957>
- Molano, M. (2005). *Transformación de la función administrativa: evolución de la administración pública*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Naranjo, V. (1984). *Elementos de teoría constitucional e instituciones políticas*. Bogotá: INDAGRAF.

- Peña, E. (2014, febrero 8). Hay que defender la inteligencia lícita, dice el presidente. *El Tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-13473276>
- Presidencia de la República de Colombia. (2 de mayo de 2014) Reglamento Ley Estatutaria 1621 de 2013. [Decreto 857 de 2014]. DO: 49143.
- Presidencia de la República de Colombia. (17 de marzo de 2015) Modificación del Decreto 4748 de 2010 [Decreto 469 de 2015]. DO: 49456.
- Quevedo, N. (2014, mayo 17). De Andrómeda a los 'hackers'. *El Espectador*. Recuperado de <http://www.elespectador.com/noticias/investigacion/de-andromeda-los-hackers-articulo-492933>
- Reyes, Y. (2008, junio 12). Responsabilidad política y responsabilidad jurídica. *El Espectador*. Recuperado de <https://www.elespectador.com/opinion/responsabilidad-politica-y-responsabilidad-juridica-columna-19535>
- Robertson, J., Riley, M. y Willis, A. (2016, marzo 31). Cómo Hackear una Elección. *Bloomberg businessweek*. Recuperado de <https://www.bloomberg.com/features/2016-como-manipular-una-eleccion/>
- Seguridad privada al día. (2014, abril). *Semana*. Recuperado de <https://www.semana.com/especiales-comerciales/seguridad/articulo/seguridad-privada-al-dia/385267-3>
- Spearin, C. (2003). Accountable to Whom? An Assessment of International Private Security Companies in South America. *Civil Wars*, 6(1), 1-26. Doi: <https://doi.org/10.1080/13698240308402523>
- SuperVigilancia, Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada. (2019, abril) Ivonne Camargo, Asesora Jurídica.
- Sutton, J. (2000). *Subversion of a Government Monopoly: The Privatization of Intelligence Services*. Chicago, IL: University of Illinois Press.
- Swenson, R. y Sancho, C. (Eds.) (2015). *Gestión de Inteligencia en las Américas*. Washington D.C.: National Intelligence University.
- Torres, E. y Sarmiento, A. (1998). *Rehenes de la Mafia*. Bogotá: Intermedio.
- Voelz, G. (2006). *Managing the Private Spies: The Use of Commercial Augmentation for Intelligence Operations* (Discussion Paper 14). Recuperado de <https://fas.org/irp/eprint/voelz.pdf>
- Vranckx, A. (2015). *Private Security Services in the Colombian Context*. International Peace Information Service. Recuperado de https://ipisresearch.be/wp-content/uploads/2015/06/20010000_contracting.pdf
- Yin, R. (1984). *Case Study Research Design and Methods*. Thousand Oaks, CA: Sage.