



Siguiendo el conflicto: hechos y análisis de la semana

Número 42/ 7 de abril de 2006

¿Qué hacer con el DAS?

Los revelaciones de esta semana sobre las infiltraciones de paramilitares en el DAS se suman a la serie de denuncias sobre vínculos de miembros del DAS con estos grupos. Todo indica que lo que hasta ahora ha salido a flote es sólo una muestra de un verdadero naufragio institucional. La explicación está en la frágil y anticuada institucionalidad del DAS, que ya no da más.

- El pasado fin de semana *El Tiempo* informó que Rómulo Betancourt, quien hasta el 30 de noviembre de 2005 dirigió la seccional del DAS -Departamento Administrativo de Seguridad- en el departamento de Bolívar, fue sindicado de presuntos nexos con grupos paramilitares por el ex jefe de informática del DAS, Rafael García Torres, en sus declaraciones a la Fiscalía¹. García fue capturado el 25 de enero de 2005, acusado de borrar del sistema las órdenes de captura, con fines de extradición, de cuatro colombianos, cambiar la identidad de algunos de ellos (reemplazándolos por nombres de mujeres) y modificar los movimientos migratorios de otras personas, quienes al parecer tendrían vínculos con narcotraficantes y paramilitares².

- *El Tiempo* también informó que antes de su segunda vinculación al DAS -había dirigido esta seccional entre el 5 de enero de 1997 y el 8 de octubre de 1998- Betancourt había sido empleado de Uniapuestas, empresa de la cual es socia la empresaria del chance Enilce López, "La Gata", detenida por la Fiscalía acusada de los delitos de peculado por apropiación y lavado de activos el pasado 9 de febrero en Magangué, Bolívar³. Luego de su destitución, Betancourt se habría vinculado al equipo de seguridad de la campaña electoral a la Cámara de Representantes de Héctor Julio Alfonso López, hijo de Enilce López, como jefe de seguridad⁴. Al respecto Betancourt afirmó: "un jefe de seguridad de una de las empresas de ellos me llamó para consultarme acerca de cómo era el estudio de nivel de riesgo y quiénes lo hacían, porque ellos estaban pidiendo protección al Estado

y se las negaron. Les contesté, pero jamás fui jefe de seguridad"⁵.

- La salida de Betancourt de la seccional se produjo luego de que Andrés Peñate, recién nombrado director del DAS, declaró insubsistentes a seis jefes seccionales del organismo. Esta medida se tomó al conocerse los diversos escándalos de supuesta infiltración de grupos paramilitares en la institución que terminaron con la renuncia del director, Jorge Noguera Cotes, y la declaratoria de insubsistencia del subdirector, José Miguel Narváez.

- Las denuncias tenían varios antecedentes. Luego de las revelaciones de *El Tiempo* sobre García Torres, un informe de la revista *Semana* reveló nuevas acusaciones sobre infiltración de paramilitares en el DAS y desencadenó una crisis⁶, al dar a conocer dos episodios que comprometían al director de inteligencia del DAS, Enrique Ariza, en actos de corrupción relacionados con narcotraficantes y paramilitares. Según *Semana*, Carlos Moreno, un detective declarado insubsistente, contactó al subdirector para contarle que el director de inteligencia le había ordenado comprar un expediente del narcotraficante Wílber Varela -alias "Jabón"- a un fiscal, por cinco millones de pesos. Moreno amenazó con denunciar el hecho ante un fiscal a cambio de su reintegro. Luego se retractó. El hecho fue denunciado por el subdirector directamente ante la Fiscalía.

- Luego, el subdirector recibió una grabación en la que dos detectives hablaban informalmente sobre sus planes de vida hacia el futuro. En la charla, uno de ellos le comentaba al otro: "Tenemos un proyecto con el doctor Ariza de montar una sala técnica privada al servicio de los paramilitares, patrocinada por Macaco" (jefe del Bloque Central Bolívar). Narváez optó por contarle al director del DAS. El caso pasó a manos de la oficina de Control Disciplinario Interno.

- *Semana* también denunció que agentes del DAS tenían relación con alias 'Salomón', mano derecha del jefe paramilitar alias 'El Pájaro', que actúa en Cundinamarca. Estos agentes eran los

encargados de proteger a 'Salomón' durante sus desplazamientos a Bogotá. *Semana* reveló los pormenores de un operativo para capturar en abril de 2004 a Luis Eduardo Cifuentes, alias 'El Águila' (comandante del Bloque Cundinamarca de las AUC, desmovilizado el 9 de diciembre de 2004), quien gracias a un aviso de uno de los jefes de las divisiones operativas del DAS logró escapar. A finales de junio de ese mismo año, la Policía y la DEA efectuaron un segundo operativo contra 'El Águila' y ocurrió lo mismo.

- En respuesta a la crisis del DAS, el 25 de octubre de 2005 es nombrado como nuevo director (e) Andrés Peñate, quien desde febrero de 2003 se desempeñaba como Viceministro de Defensa⁷. Seis días después, Peñate encargó de las funciones de la Subdirección a Emiro Rojas Granados, quien luego de haber ocupado ese mismo cargo había pasado a ser director de la Academia Superior de Inteligencia y Seguridad Pública (octubre 31)⁸. Y el 4 de noviembre el nuevo director anunció una serie de medidas encaminadas a investigar la posible infiltración de grupos paramilitares al interior del organismo: pruebas de lealtad (incluye polígrafo), la integración de una comisión externa de alto nivel, y una revisión total del sistema de contrainteligencia. "Lo que el Presidente, el Congreso de la República y la opinión pública necesita es tener certeza de que aquí no hay infiltración de paramilitarismo", expresó Peñate⁹.

- Tal como lo había anunciado el nuevo director, el presidente Uribe conformó mediante un decreto (4201 de 18 de noviembre de 2005) "una Misión en el Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, con carácter temporal, la cual tendrá como fin detectar y analizar las posibles causas que llevaron a la entidad a la crisis institucional; detectar y analizar los riesgos en que puede encontrarse expuesta; y proponer las medidas administrativas que se considere necesarias". La Misión fue creada por un periodo de seis meses y en ella fueron designados: Claudia Jiménez, Carlos Gustavo Arrieta, Ramiro Bejarano, José Roberto Arango y Emiro Rojas. Andrés Peñate fue nombrado director en propiedad del DAS a partir del 22 de noviembre de 2005.

- El 7 de enero de 2006 la Comisión remite al presidente Uribe un primer informe y el 7 de marzo presenta su informe final. Luego de pasar revista a algunos de los problemas que aquejan al DAS, la Comisión anuncia su principal conclusión:

El DAS debe... replantear sus campos de acción y focalizar sus esfuerzos de intervención en la producción de inteligencia estratégica y en el desarrollo de actividades de contrainteligencia, de tal modo que el resto de sus funciones tengan una relación directa y complementaria con esta misión principal. En este sentido, el DAS deberá ajustar

*toda su estructura institucional y los procesos esenciales de su servicio a dicho cometido*¹⁰.

- Adicionalmente, la Comisión hace una serie de recomendaciones:

- *Contar con una instancia civil del más alto nivel que dependa directamente del Presidente de la República, cuya función sea elaborar el plan nacional de inteligencia, definir las responsabilidades institucionales en esta materia y precisar las prioridades en la intervención...*

- *Establecer un marco jurídico moderno que asegure la eficacia en la recolección y el acierto en el análisis de la información de inteligencia, y que además proteja a los funcionarios en el ejercicio de sus funciones legalmente establecidas.*

- *Fortalecer y reorientar el DAS como organismo de inteligencia y contrainteligencia del Estado Colombiano. En este sentido, sería conveniente:*

- *Ajustar la formación de sus funcionarios, así como toda su estructura institucional y los procesos esenciales de su servicio, a dicho cometido;*

- *Fortalecer en personal calificado, en recursos financieros y en medios tecnológicos, las unidades encargadas de la inteligencia y de la contrainteligencia; y*

- *Como consecuencia de lo anterior, rebautizar la institución como DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE INTELIGENCIA (DAI).*

- *Mantener las funciones de policía judicial del DAS (bajo la coordinación de la Fiscalía General), pero con un alcance y un uso limitado a los aspectos esenciales de su misión.*

- *Conservar en cabeza del DAS la responsabilidad administrativa y legal de ser la oficina de INTERPOL en Colombia, pero estableciendo un eficaz sistema de enlace con las otras autoridades que cumplen funciones de inteligencia.*

- *Mantener en cabeza del DAS la función del control migratorio, fortaleciendo los mecanismos de coordinación y colaboración para facilitar el acceso oportuno a la información requerida por las demás autoridades para el cumplimiento de sus respectivas competencias legales.*

- *Trasladar a la Policía Nacional las funciones de protección a personas en riesgo, salvo las de quienes integran el alto gobierno, que deben permanecer a cargo del DAS...*

- *Implementar un sistema específico de carrera administrativa aplicable a todos los servidores misionales y una gestión del recurso humano, que tengan como base el individuo...*

- *Adoptar una nueva cultura corporativa de la inteligencia...*¹¹

Análisis:

- Las revelaciones esta semana sobre las andanzas de Rómulo Betancourt, ex director seccional del

DAS en Bolívar, se suman a la serie de graves denuncias sobre vínculos de miembros del DAS con organizaciones ilegales y en particular con los paramilitares. Todo indica que lo que hasta ahora ha salido a flote -que no es poco- es tan sólo una primera muestra de un verdadero naufragio institucional. ¿Qué hacer con el DAS? Esa es la pregunta. Cualquier solución tiene que ser de fondo: con parches no se arregla el barco. La Comisión Especial que nombró el Gobierno hizo una primera aproximación: señaló algunas de las debilidades más notorias y propuso una serie de medidas. Sin embargo, las propuestas de la Comisión se limitan a cambiar la proporción de los ingredientes -más inteligencia; menos protección y policía judicial-, sin preguntarse si hoy por hoy esos ingredientes tienen justificación. Y sin preguntarse sobre todo si *la misión* a la que -según la Comisión- contribuyen esos ingredientes es una que el DAS puede y debe cumplir.

La inercia del conflicto

- El problema del DAS es un problema histórico: nació en un país y hoy vive en otro. Los cambios que se produjeron con la reforma constitucional de los noventa llevaron no sólo a la creación en poco tiempo de una serie de nuevas instituciones, sino sobre todo a un vuelco en la administración de justicia y en general en la forma de *gobernar*, en el sentido amplio de la palabra, que todavía no ha acabado de echar raíz. Es inevitable que en un principio aparezcan incongruencias entre los modelos y duplicidades en las funciones, como las que con razón ha señalado la Comisión. Además, la turbulenta situación de seguridad del país en las últimas dos décadas ha producido un desarrollo desigual en los organismos de seguridad que también contribuye a la incoherencia institucional. Por eso es tan urgente hacer un alto y revisar quién hace qué y para qué.

- La crisis del DAS es la mejor oportunidad. Toda institución es por naturaleza resistente al cambio y por eso toda transformación profunda requiere -como enseñan los estudiosos del cambio organizacional- del "principio de energía": de que exista un sentido de urgencia que contrarreste la inercia institucional y permita que los cambios ocurran¹². En el caso del DAS, mantener esa "energía" es un reto, porque cualquier iniciativa de transformación tiene que enfrentar, además de la resistencia al cambio, la parálisis institucional que produce el conflicto: la presión tanto operativa como política por obtener resultados "en el conflicto" hace que todo siga igual. Mientras que la mayor parte de los grandes países del continente han producido legislación en la última década que pone orden en sus sistemas de inteligencia y en

varios casos -México, Chile, Brasil- han reordenado completamente las competencias y creado nuevas agencias, Colombia mantiene formalmente a la cabeza de su "comunidad de inteligencia" una institución que creó cincuenta años atrás.

- El problema adicional es que cambios de esta magnitud no ocurren si no se abordan varios frentes a la vez. Como señala otro teórico (S. McGuire) *"la implementación de cambios estratégicos en una organización no se puede hacer por partes ni en secuencia... Una organización es un sistema abierto. Los sistemas buscan el equilibrio: cuando se le hacen cambios a un componente, todo el sistema intenta restablecer el equilibrio "reversando" nuevamente ese componente a su estado anterior. Cambios en un componente de un sistema organizacional casi nunca producen una transformación sostenida de todo el sistema"*¹³.

- ¿Qué cambios son los que cuentan? El DAS tiene un excelente nuevo director, y la Comisión por su parte propuso una serie de cambios estructurales. Sin embargo, McGuire dice que la tentación es siempre hacer precisamente ese tipo de cambios -de estructura y de dirección-, pero que solos no bastan: nadie le pone atención a un organigrama. Los puntos fundamentales son la misión, la gente y la cultura de la institución. Como sin duda resulta más fácil cambiar la cultura y la gente si está clara la misión, la pregunta fundamental es: ¿Cuál es la misión del DAS? La Comisión da por descontada la respuesta; pero la realidad muestra otra cosa.

La inteligencia estratégica

- El decreto 643 de 2004 enumera el pot-pourri de funciones y responsabilidades que como es bien sabido ha acumulado el DAS: inteligencia, control migratorio, policía judicial, certificados judiciales, INTERPOL, protección del Gobierno. Pero el énfasis está en la inteligencia. El art. 1 reza: *"el Departamento Administrativo de Seguridad producirá la inteligencia que requiere el Estado, como instrumento de Gobierno para la toma de decisiones y la formulación de políticas relacionadas con la seguridad interior y exterior del Estado"*; y la primera de sus funciones es (art. 2.1.): *"Producir la Inteligencia de Estado que requiere el Gobierno Nacional y formular políticas del sector administrativo en materia de inteligencia para garantizar la seguridad nacional interna y externa del Estado colombiano"*. A la que más adelante añade (art. 2.5): *"Dirigir la actividad de inteligencia estratégica de Estado en el ámbito nacional e internacional"*. La Comisión es fiel al decreto: insiste -y este es el centro de su argumentación- en que el DAS debe *"focalizar sus esfuerzos de intervención en la producción de inteligencia estratégica"*. Por eso también propone

que se le cambie su nombre a "Departamento Administrativo de Inteligencia".

- Esa visión no es nueva: casi todos quienes escriben sobre inteligencia en Colombia repiten que la función primordial del DAS debe ser la producción y dirección de la "inteligencia estratégica". Más allá de su nombre rimbombante, ¿qué es inteligencia estratégica? Un estudio reciente que resume varios textos clásicos la define así: *"información sobre las capacidades, vulnerabilidades e intenciones de otros países que requieren los planificadores para desarrollar la base de una política de seguridad nacional en tiempos de paz; también provee la base para proyectar operaciones militares en tiempos de guerra"*¹⁴.

- El primer punto que cabe resaltar es que se trata de inteligencia volcada al exterior. Uno de sus principales objetivos es precisamente tener un panorama suficientemente claro de la situación para evitar la "sorpresa estratégica" -Pearl Harbor, Yom Kippur-, que ha sido siempre el espanto de las potencias militares modernas: que las cojan desprevenidas. Sin duda es posible ampliar la definición, de manera que vaya más allá de lo estrictamente militar. Pero en el esquema clásico la inteligencia estratégica siempre intenta estimar las capacidades, advertir los movimientos y adivinar las intenciones de un *enemigo externo*. De ahí se desprende una división de jurisdicciones y tareas que estructura el andamiaje de inteligencia de un país.

- Un ejemplo es el caso de una potencia media como Francia, donde existen básicamente tres servicios de inteligencia: la DGSE (*Direction Générale de la Sécurité Extérieure*), encargada de la inteligencia exterior; los RG (*Renseignements Généraux*) que son parte de la policía e informan al gobierno sobre asuntos internos como la situación social, la violencia urbana, el lavado de activos, etc.¹⁵; y un tercer servicio, la DST (*Direction de la Surveillance du Territoire*) que como muchos otros en Europa nace en la primera mitad del siglo veinte como un servicio de contraespionaje en el propio territorio -de ahí su nombre- y se convierte en décadas recientes en la principal arma de inteligencia en la lucha contra el terrorismo internacional.

- Es cierto que esa distribución de tareas de "guerra fría" es menos nítida hoy. Muchas amenazas son de carácter transnacional y la división interior-exterior se diluye. La DST por ejemplo mantiene agentes en el exterior, para controlar el ingreso de terroristas a Francia. Y en sentido contrario, recientemente (abril de 2005) fue obligada a compartir instalaciones con los RG y a integrar un nuevo Consejo de Inteligencia Interna. El narcotráfico ha tenido un efecto similar sobre los aparatos de inteligencia: el Servicio Secreto británico, encargado de la inteligencia interna,

amplió su mandato (*Security Service Act 1996*) al apoyo de la policía en la persecución de la delincuencia organizada, que es eminentemente internacional.

- Con todo, las diferencias con el caso de Colombia saltan a la vista. La primera, por supuesto, es que Colombia como el resto de países del continente -con excepción de Cuba- nunca ha tenido el tipo de intereses de política exterior que justifican un verdadero servicio de inteligencia internacional. No tiene ninguna tradición de "inteligencia estratégica" en este sentido y el DAS menos, salvo un par de metidas de pata en Venezuela. Si de lo que se trata entonces es de construir un servicio de inteligencia exterior, habría que comenzar de ceros.

- Evidentemente el concepto de "inteligencia estratégica" como es utilizado en el caso del DAS no quiere decir más que una apreciación general de la gravedad de las amenazas *internas* que facilite la toma de decisiones. Pero surgen varios problemas que ponen en duda la viabilidad y la conveniencia de que sea el DAS quien tenga esa responsabilidad. El primero es que *todos los servicios de inteligencia colombianos hacen lo mismo y reciben prácticamente el mismo entrenamiento*, porque *todos están concentrados en las mismas amenazas*. Hay matices. El DAS lleva años sin preocuparse por los paramilitares y prestándole poca atención al narcotráfico. Las Fuerzas Militares están más volcadas a perseguir la insurgencia. Pero en esencia, como suele suceder en un conflicto interno irregular, escasamente hay diferencia entre inteligencia civil y militar. El Gobierno Gaviria intentó clarificar las tareas, asignando a las Fuerzas Militares el seguimiento de la subversión, a la Policía del Narcotráfico y al DAS de los delitos económicos contra el Estado, del enriquecimiento ilícito y de la financiación de grupos guerrilleros (Directiva Presidencial No 05, diciembre 28 de 1991). Pero esa distribución hoy es de difícil aplicación, por la articulación del narcotráfico con el conflicto.

- Es entonces absolutamente ilusorio pensar que mientras subsista una situación de inseguridad como la que vive Colombia va a ser el DAS quien "conduzca" la inteligencia estratégica, no sólo por el tamaño de la amenaza y la confusión de roles y misiones, sino ante todo por que *no tiene la capacidad*. La explicación está en parte en su desarrollo histórico y en parte en su vulnerabilidad. En realidad la función del DAS, más que de inteligencia, ha sido la de garantizar un cierto tipo de "governabilidad". Y por eso mismo se quedó atrás.

La política y la inteligencia

- En sus orígenes, el DAS no es distinto de otros

organismos de inteligencia que surgen en el continente a mediados del siglo veinte (la DFS en México: ver abajo). Como es sabido, lo crea en 1953 el gobierno del General Gustavo Rojas Pinilla con el nombre de SIC: "Departamento Administrativo del Servicio de Inteligencia Colombiano". Se trata de una policía política, aunque se afirmaba que su misión era combatir la inseguridad rural y el abigeato. Ese mismo año, absorbe el Departamento de Investigación Criminal de la Policía Nacional. En 1960, el presidente Alberto Lleras reforma el SIC, que se asociaba con el poder represivo militar, y lo asemeja más a un servicio de policía civil convencional, con un nuevo nombre: Departamento Administrativo de Seguridad.

- El DAS nace entonces como una clásica guardia pretoriana y se convierte luego, con un perfil cambiante según su director, en un instrumento al que recurren los gobiernos del Frente Nacional cuando la ley no les alcanza para asegurar la "gobernabilidad", además de cumplir tareas de investigación y policía judicial. La primera pregunta es si ese papel histórico del DAS, ese rimero de poderes y funciones que ha acumulado desde entonces y ese control que aún mantiene de la información judicial y de migración tienen cabida hoy. ¿Se necesita el DAS para gobernar?

- Valga de paso hacer una anotación sobre el problema de la política y la inteligencia interna. Incluso en las democracias más consolidadas, que aceptan la necesidad de tener una capacidad de inteligencia interna para hacer frente a graves amenazas como el terrorismo, la inteligencia "doméstica" causa problemas. No hay un servicio de inteligencia interna europeo que no se haya visto alguna vez involucrado en un escándalo, por su cercanía con el poder y la consecuente tentación de chuzarle los teléfonos a los opositores. El gobierno Mitterrand, por ejemplo, no escapó a esa tentación¹⁶. En Francia, sólo hasta 1995 se le prohibió a los RG hacer inteligencia a los partidos políticos de oposición.

- Esos riesgos de politización son aún mayores cuando existen crisis de seguridad interna en países sin instituciones sólidas. La seguridad se convierte en un pretexto para controlar las riendas del poder. Tal vez el caso reciente más emblemático sea el del SIN (Servicio de Inteligencia Nacional) en el Perú. Luego de que Vladimiro Montesinos lo toma bajo su control y sobre todo luego del "autogolpe" de 1992, el SIN crece desmesuradamente: llega a tener cerca de 1500 hombres y un presupuesto 60 veces más grande que en 1990¹⁷. Desde ahí Montesinos "gobierna" el Perú. Dato curioso: todo este crecimiento se da *luego* de la captura de Abimael Guzmán y el desmembramiento de la cúpula de Sendero Luminoso, que se produce en septiembre de 1992 y es obra del GEIN (Grupo

Especial de Inteligencia), un grupo de la DINCOTE (Dirección Nacional contra el Terrorismo) de la policía. Cuando ocurre la captura, Montesinos y el SIN, que intentan apropiársela, no saben nada al respecto, mientras que el Presidente Fujimori, que también desconoce el operativo, está de pesca en un lago amazónico¹⁸. Y cuando en 1995 se desata la guerra con Ecuador, Montesinos y el SIN son de nuevo sorprendidos, ocupados como están en organizar la reelección del Presidente Fujimori¹⁹.

- El ejemplo del Perú muestra no sólo el peligro, sino también la ineficacia de la inteligencia cuando está atada a la política -y muestra además que su carácter "civil" no es de por sí una garantía de control institucional-. El DAS nunca ha sido el SIN, pero su dependencia de la política lo ha convertido en una institución anacrónica y lo ha llevado al estancamiento operacional. Lo primero que ocurre cuando se depende del Gobierno de turno es que hay una enorme inestabilidad en los cargos más importantes, que bien señala la Comisión: "*en los últimos 3 años... tuvo 4 directores generales de inteligencia, 6 directores generales operativos, y registró numerosas novedades en varias subdirecciones y en las direcciones seccionales*". Eso pesa sobre su desarrollo institucional y limita gravemente su eficacia como agencia de inteligencia.

La eficacia del DAS

- El problema de la eficacia del DAS se divide en dos: el de su *capacidad* y el de su *vulnerabilidad*. En cuanto a su capacidad, es indispensable reconocer que precisamente esos vaivenes políticos han dejado al DAS por fuera del proceso de profesionalización que han emprendido en las últimas décadas las demás instituciones del aparato de seguridad del Estado. Tanto la Policía como las Fuerzas Militares se han visto obligadas a transformar sus estructuras para responder a las amenazas del narcotráfico y de las organizaciones armadas ilegales. Y esa modernización incluye también y sobre todo la profesionalización de la inteligencia.

- En el caso de la Policía, por ejemplo, el viejo F-2 de los sesentas se transforma en los setentas en la DIPEC, una división de la Dirección General, para luego convertirse en 1983 en una dirección autónoma de policía judicial, la DIJIN. Cuando la Policía se da cuenta que la división de inteligencia de la DIJIN ha crecido más allá de las necesidades de la investigación criminal y produce inteligencia que alerta sobre las más graves amenazas, crea -en 1995- la DIPOL, una dirección de inteligencia. Desde entonces policía judicial e inteligencia van cada cuál por su camino, en un claro proceso de especialización. Algo similar ha ocurrido en el

Ejército: históricamente, las armas del Ejército -infantería, caballería, artillería- escasamente se han diferenciado en la práctica; sin embargo, la inteligencia ha logrado adquirir un perfil más claro y profesional, con una central y una red de regionales similar a la de la Policía, que le permiten hacer seguimiento por todo el país.

- Ningún proceso de modernización institucional comparable se ha dado en el DAS, que está sujeto a los caprichos del director de turno. Y por eso es una necedad apartada de la realidad insistir en que el DAS va a conducir la "inteligencia estratégica". Sobre todo en un conflicto interno como el colombiano, cualquier apreciación estratégica va a depender fundamentalmente de la calidad de la información que se tiene capacidad de recoger. En realidad, la designación de "estratégico" es relativa: una misma información puede ser útil para una operación y ser considerada a la vez de relevancia estratégica. Todo depende del punto de vista. Por eso es válido afirmar que el DAS es en la actualidad el organismo con menos capacidad para producir inteligencia estratégica. Y que elevarle su capacidad al nivel operacional y a la cobertura de los otros organismos de inteligencia sería un gasto enorme e inútil.

- No menos grave es el problema de su *vulnerabilidad*. Tal vez el principal problema de seguridad en Colombia es que el Estado no tiene "propias tropas": en algún nivel, todas las estructuras están penetradas. El DAS no tiene entonces el monopolio de la corrupción, pero por su carácter político es la institución con menos posibilidades de "impermeabilizarse". Es cierto que la politización de la inteligencia es un problema histórico y endémico de las agencias civiles de inteligencia en el continente. De México a la Argentina, los estudios muestran cómo en todos los países los políticos nombran a sus favoritos en cargos claves. Baste el ejemplo de la Argentina: "a partir de la asunción del gobierno civil el 10 de diciembre de 1983 y designados funcionarios civiles al frente del SIDE [Secretaría de Inteligencia de Estado], se comenzó a designar en dicho organismo personal en base fundamentalmente a recomendaciones de dirigentes políticos, que pasó a ser la fuente más importante de reclutamiento"²⁰.

- Pero ese problema tan común adquiere dimensiones de otro orden en el DAS, por dos razones. Primero, porque la combinación de la debilidad histórica de la carrera civil en el Estado colombiano con un conflicto degenerado y con el narcotráfico deja al detective del DAS en una situación especialmente vulnerable: no tiene incentivos y sí muchas tentaciones. Como los miembros de la carrera diplomática, los hombres del DAS saben que nunca van a poder

escalar hasta las primeras posiciones, que están reservadas para que el gobierno de turno ponga a sus amigos y pague sus deudas. Con la diferencia de que nadie tiene interés en corromper a los diplomáticos, mas sí a los miembros del DAS, que están en la primera línea de batalla. En contraste, un oficial de la Policía o de las Fuerzas Militares tiene más que perder: sabe que pone en juego sus ascensos y su carrera.

- Otros países -México- conocen niveles similares o mayores de corrupción. La diferencia es que en ninguno la correlación de fuerzas es tan desfavorable al poder central. Esa es la otra razón: el domino político y económico de las regiones por parte de poderes locales turbios o ilegales y la facilidad con que cooptan estructuras civiles frágiles como las del DAS. Esa es la explicación de las historias inverosímiles como la de Rómulo Betancourt que los medios retomaron esta semana (ver Hechos).

- Para ilustrar el problema, valga recordar otro ejemplo: el 15 de junio de 2005, el entonces director del DAS en el Atlántico, Emilio Vence Zabaleta, informó a la opinión que había hallado petardos y morteros de fabricación artesanal en un casa de Puerto Colombia, parte supuestamente de un atentado contra el Presidente Uribe. La investigación de la Fiscalía concluyó que se trataba de un falso montaje. Y que no era la primera vez que ocurría: otros dos supuestos atentados contra el Presidente denunciados por Vence los días 20 y 27 de agosto de 2003 también eran un invento²¹. Esto motivó una medida de aseguramiento contra Vence y su destitución. Vence ya había sido director de varias seccionales del DAS en la Costa y traía tras de sí una interminable estela de historias y rumores. En junio de 1995, por ejemplo, anunció la captura del narcotraficante Phanor Arizabaleta. Todo resultó una "equivocación" y en esa ocasión también tuvo que salir. En 2002 es reintegrado por el nuevo director, Jorge Noguera. ¿Con qué criterio? "Me lo recomendaron varios ganaderos del Atlántico que lo conocían", dijo Noguera²².

- Ejemplos como éstos se podrían multiplicar. Ya es público que los paramilitares se pusieron de fiesta el DAS estos últimos años²³, aunque todavía no se conocen todos los invitados. En circunstancias como éstas, una agencia de inteligencia deja de ser un organismo de protección y se convierte en un *riesgo* para la seguridad del Estado y de la población: una especie de puerto libre al interior del Estado al que la delincuencia accede cuando quiere y se entera de todo lo que necesita saber. ¿Qué hacer?

La profesionalización

- La reacción natural es retirar de la institución a

los pecadores más notorios, tratar de restablecer unas reglas de juego y recuperar la moral, que es lo que de manera admirable ha hecho su nuevo director, Andrés Peñate con su equipo: introducir más meritocracia y promover personas de carrera a altos cargos. Sin embargo, esa no deja de ser una empresa quijotesca, por varias razones. La primera es que la meritocracia durará lo que dure el nuevo director en su cargo. Nada garantiza que el siguiente director continúe con esas políticas, y todo conspira en su contra. Como se dijo al comienzo, cuando una organización sufre un cambio, todo el sistema trata de revertirlo para volver al equilibrio que le es natural. Y en este caso el sistema no es sólo el DAS, sino todo su entorno político local.

- Segundo, cualquier intento de profesionalizar el DAS tiene que tener claro *para qué* se profesionaliza, que es nuevamente el problema de su misión. Ya se adujeron razones para dudar de la coherencia de su misión de "inteligencia estratégica". Pero incluso si se acepta esa misión, está claro que con sus actuales recursos tendría serios problemas de convertibilidad. Sin perjuicio de que haya excelentes funcionarios, una cosa es un detective, figura alrededor de la cual ha tejido su identidad, y otra un agente o un analista de inteligencia. El DAS no tiene la base material para convertirse en lo que pretende ser.

- Y tercero, un esfuerzo de profesionalización no es sostenible en el mediano plazo si no se ponderan adecuadamente los riesgos para la misión de inteligencia y para los agentes de tener que cargar con las otras responsabilidades con que carga el DAS, cosa que no considera la Comisión. La carga más peligrosa es la policía judicial y todas las actividades asociadas al control de ese tipo de información.

La inteligencia y la policía judicial

- La relación entre la inteligencia y la policía judicial ha sido objeto de un fuerte debate en años recientes, a raíz del 11 de septiembre y de la discusión que surgió en los Estados Unidos alrededor de la conveniencia de crear una agencia de inteligencia interna de tipo europeo, o por el contrario de fortalecer la capacidad de inteligencia del FBI. Pero la discusión también tiene antecedentes en el contexto latinoamericano que vale la pena traer a colación.

- Los argumentos son de varios tipos. Están primero los argumentos de *conveniencia política*. En la tradición anglosajona -más no en los Estados Unidos- no cae bien que en una democracia la inteligencia tenga capacidad de recoger pruebas y arrestar a la gente. Recuerdos sin duda de las viejas policías políticas que se inventaron los

rusos en el siglo diecinueve y que replicaron las dictaduras del Cono Sur. Los americanos, más benévolos, piensan que la cosa también puede funcionar al revés: que la policía judicial puede inculcar su sentido de respeto por la ley a la inteligencia²⁴. Pero casi nadie duda de los riesgos de que la inteligencia vea sospechosos donde no los hay y comience a perseguir sindicalistas.

- Están luego los argumentos de *recolección*, que señalan que la inteligencia y la policía judicial no son sólo actividades diferentes, sino que recogen diferentes tipos de información: mientras que la policía judicial mira hacia atrás y trata de resolver un caso particular con información suficientemente sólida para convencer a la justicia, la inteligencia mira hacia adelante y trata de recoger cuanta información sea útil para actuar. En situaciones de grave inseguridad la relación es más compleja, porque una investigación judicial puede arrojar inteligencia y la inteligencia puede motivar una investigación judicial. Pero no deja de ser cierto que los dos tipos de información requieren distintos procedimientos, distintos estándares y distintas habilidades.

- Están también los argumentos de *coordinación*, que son los que en su momento más esgrimió el FBI para no perder sus funciones de inteligencia interna: las supuestas "sinergias" que había entre uno y otro departamento. Al respecto hay que tener en cuenta varias cosas. Primero, que en un país con una complicada estructura federal como Estados Unidos, la inteligencia tendría que coordinarse con una infinidad de instancias judiciales y policías locales -un informe habla de cerca 13.000²⁵- lo que dificultaría enormemente su labor. No es el caso en Colombia, donde las instancias relevantes están centralizadas.

- Segundo, que la obligación de coordinarse ayuda a clarificar roles, a crear estructuras de gobierno más eficaces, y a evitar que haya ruedas sueltas en el Estado. La mayor parte de los países europeos organizan la lucha contra el terrorismo alrededor de estructuras de coordinación, que por lo general se encuentran en el ministerio del interior o en la oficina del primer ministro (en el caso de Francia, por ejemplo, está la U.C.L.A.T. en el Ministerio del Interior, y un consejo intergubernamental de más alto nivel, el C.S.I. -y ahora el también el C.R.I.- en el gabinete del Primer Ministro²⁶). El ejemplo de la Unidad de Investigación y Análisis Financiero del Ministerio de Hacienda, que no tiene facultades de policía judicial, muestra que en Colombia también es posible tener esquemas eficaces en los que un brazo recoge información y el otro judicializa. Si los dos brazos son de la misma persona, la tentación es irse por su lado y hacer lo que le parece, sobre todo cuando se puede llevar sola todos los premios.

- Y están por último los argumentos que podrían llamarse de *tentación*, que son en este caso tal vez los que más interesan. Al tener facultades de policía judicial, la agencia de inteligencia corre dos riesgos. El primero es que entra en la competencia por "resultados". Cuando reina la cultura del "positivo", la tentación es torcer las pruebas o inventar testigos. Que es lo que no pocas veces le ocurre al DAS. Por ejemplo en la captura masiva de Cartagena del Chairá de septiembre de 2003²⁷. Versiones locales aseguran que los agentes llegaron a este pueblo -área de influencia del frente 14 de las FARC-, se consiguieron un par de "testigos" y procedieron a arrestar a 74 personas. Con eso inflaron sus estadísticas y de paso le hicieron un favor -dicen- a un político local que no quería que la semana siguiente la gente saliera a votar. El resultado: todos fueron absueltos por los tribunales por falta de pruebas y el Estado tendrá que pagar la correspondiente compensación.

- El otro riesgo es que el agente de inteligencia con facultades de policía judicial o que "maneje" información judicial se vuelve mucho más interesante para la delincuencia, por lo que puede hacer y deshacer -el caso del borrón de García: ver Hechos-. No es una coincidencia que los focos más fuertes de corrupción se encuentren en unidades de policía judicial. Los mexicanos dicen: "cuando la inteligencia tiene manos, agarra". Y tienen razón.

- La experiencia mexicana deja varias lecciones que conviene mencionar²⁸. A finales de los cuarenta, el presidente Miguel Alemán crea la DSF (Dirección Federal de Seguridad), una agencia de inteligencia civil con todos los problemas de clientelismo que ya se mencionaron, pero "eficaz" en términos del PRI. Por décadas, la DSF asegura la gobernabilidad a su manera, a pesar de escándalos y acusaciones de que infiltra sindicatos y persigue estudiantes. Hasta que llega la época del narcotráfico y el modelo no da más: en 1985 los Estados Unidos se molestan cuando un oficial de la DEA es asesinado por narcotraficantes protegidos por la DSF y el presidente Miguel De la Madrid se ve obligado a disolver la agencia. La sustituye la DISEN, que es disuelta a su vez por el presidente Salinas en 1989 para ser reemplazada por el CISEN, el Centro de Investigaciones y Seguridad Nacional.

- El CISEN ha tenido una historia de altibajos y tampoco ha estado exento de acusaciones de intromisión política. Pero demuestra que en México hubo un proceso de aprendizaje y que supieron aprovechar la crisis: el CISEN no tiene facultades de policía judicial, se ha sometido a mayores mecanismos de control y ha reclutado un gran número de civiles universitarios que no solían interesarse por temas de seguridad. Los mexicanos se dieron cuenta de que para gobernar

con legitimidad en los noventa necesitaban una agencia de inteligencia moderna.

¿Qué se puede hacer?

- **Transferir los recursos de investigación y policía judicial al CTI de la Fiscalía General de la Nación:**

Además de todos los argumentos anteriores para retirarle a una agencia de inteligencia civil y al DAS en particular las facultades de policía judicial -y evitar más casos como los de Vence y Betancourt- hay razones poderosas para centralizar en el CTI la capacidad que tiene hoy el DAS. El nuevo sistema penal acusatorio y el nuevo código de procedimiento penal exigen un trabajo más juicioso de investigación y control. Desde que se recoge la primera prueba, debe haber un acompañamiento de policía judicial -la "cadena de custodia"-; y las mayores garantías del sistema exigen una mayor capacidad en la recolección y producción de pruebas. Tanto por razones de identidad institucional como de desarrollo de capacidad técnica -¿qué sentido tiene multiplicar los laboratorios forenses? se pregunta desde hace mucho la cooperación internacional-, sería sensato no disipar los recursos y fortalecer el CTI, aprovechando donde se pueda la capacidad del DAS, que tiene excelentes detectives y en algunas áreas, como sistemas, ha desarrollado un alto nivel. Además, siempre estará la DIJIN -que también podría absorber parte de la capacidad técnica- para compensar los riesgos de excesiva concentración.

- **Transferir la oficina de INTERPOL a la DIJIN:** la presencia de la oficina de INTERPOL en el DAS es un accidente de la historia que no tiene justificación; ocurrió en 1954 en épocas del SIC y se ha mantenido desde entonces. En la actualidad, un coronel de la Policía encabeza la oficina, pero es una isla dentro del DAS. La Comisión no ofrece argumentos para que el DAS mantenga esa oficina; si se le retiran las facultades de policía judicial, habrá aun menos.

- **Transferir las responsabilidades de expedir certificados judiciales a la Fiscalía General:** si la Fiscalía es quien rige la investigación judicial en Colombia, es lógico que sea quien expide un certificado sobre el pasado judicial de un ciudadano. Es lo que debería haber ocurrido desde que la Constitución del 91 creó la Fiscalía, pero por inercia institucional se mantuvo en el DAS. El hecho de que el DAS mantenga bases de datos con esa información no constituye una justificación, que en todo caso desaparecería si no tiene facultades de policía judicial.

- **Crear una dirección de policía de fronteras:** una de las incoherencias más notorias del informe de la Comisión es la propuesta de que el DAS

se convierta en el "Departamento Administrativo de Inteligencia", pero que siga teniendo la responsabilidad del control migratorio. ¿En qué Estado de derecho una agencia de inteligencia recibe al viajero cuando ingresa al país? Por supuesto que hoy, en medio de la guerra contra el terrorismo, hay en muchos países mecanismos de coordinación para compartir información, de manera que las agencias de inteligencia sepan quién entra y quién sale. Pero la inteligencia jamás es quien *controla* la inmigración. En la mayoría de países -Brasil, España, Francia, Italia, Alemania, para dar algunos ejemplos- esa es una tarea de la policía de fronteras, pero también puede ser asumida por una agencia civil del ministerio del interior. Habría que estudiar la fórmula más conveniente, pero la policía bien podría crear una dirección debidamente entrenada de control migratorio y de fronteras, lo que además corresponde a su misión.

Es un desatino de la Comisión sugerir que *"se debe mantener en cabeza del DAS esta función [de control migratorio] como fuente primaria de información que contribuye a la producción de inteligencia estratégica y de contrainteligencia"*. El hecho de que Colombia no le preste mucha atención a sus políticas de migración no justifica que tenga como principal motivación del control migratorio la producción de "inteligencia estratégica", inteligencia que además, como ya se dijo, escasamente produce el DAS. Desafortunadamente, este ejemplo es típico del enfoque de la Comisión, que resalta *"la dinámica que se genera entre la actividad de inteligencia, la función de policía judicial y el control migratorio como primera línea de defensa"* e insiste en que el DAS *"debe continuar con sus atribuciones de Policía Judicial, de naturaleza especial y restringidas única y exclusivamente a investigaciones relacionadas directamente con sus labores de inteligencia y contrainteligencia, y desarrolladas por iniciativa propia y no por improcedentes requerimientos o exigencias de otras autoridades"*. Es una receta para una policía política a la antigua: se pone su propios objetivos (sería, como dicen los expertos, "self-tasking"), arresta a quien quiere, no le responde a nadie y controla toda la información. Una fórmula que ni es democrática, ni es eficaz.

• Crear un departamento de protección de personas: el DAS está agobiado con el problema de la protección de personas. Según la Comisión, el 27% de sus recursos se destina a esa función. El problema no es de fácil solución: el país vive un conflicto nebuloso del que surgen toda clase de amenazas que le crean al Estado múltiples responsabilidades, incluyendo responsabilidades en derecho internacional (medidas de protección

ordenadas por la Comisión Interamericana). Pero mientras la situación de grave inseguridad perdure, será imposible encontrar arreglos institucionales coherentes, porque el número de amenazas desborda la capacidad del Estado, que se ve obligado a contratar parte de la protección. La Comisión utiliza nuevamente el argumento de la misión de inteligencia y sugiere *"focalizar la función del Departamento en el cumplimiento de sus misiones en materias de inteligencia y contrainteligencia, y trasladar a la Policía Nacional las funciones de protección a personas en riesgo, salvo las de quienes integran el alto gobierno, que debe permanecer bajo la competencia del DAS"*. No explica por qué el alto gobierno debe ser protegido por el DAS, así sea esta una función que le asignan los decretos. Curiosamente, el presidente Uribe, sin duda el más amenazado de la historia moderna del país, es protegido básicamente por la Policía. ¿Por qué? Porque la Policía tiene una cobertura nacional mucho mayor y una mayor capacidad de inteligencia. El Presidente viaja con frecuencia: le es más fácil a la Policía organizar avanzadas, preparar dispositivos sobre el terreno, etc. ¿Va a ser ahora protegido por el DAS? El DAS puede recuperar esa función, pero no hoy.

A la vez, no está claro que la Policía pueda absorber la protección de los cientos de amenazados que hay en el país. Para ello tendría que incorporar a quienes ejercen en el momento esa función, lo que conlleva dos problemas: no han hecho parte de la carrera de policía y no serían contrataciones de largo plazo, porque las amenazas son variables. La solución temporal puede ser que la policía asuma parte de la protección y que la otra quede a cargo de un organismo civil que absorba la estructura de protección actual del DAS y dependa directamente del Ministerio del Interior.

• El DAS es una institución vetusta a la que la historia dejó atrás. Eso no impide que tenga importantes capacidades y excelentes funcionarios. Pero en el marco institucional actual, ni se están utilizando esas capacidades como se debería, ni se le está dando a esos funcionarios la oportunidad que se merecen, agobiado como está el DAS por todos los escándalos, que sin duda continuarán. Se requiere entonces una verdadera refundación, que el gobierno del Presidente Uribe bien podría emprender: tiene todo el apoyo necesario y, a diferencia de gobiernos anteriores, ha dependido poco del DAS.

• El problema como siempre es el conflicto, que en este como en muchos casos está condenando al país a la ineficiencia y al atraso institucional. Hay una tensión fundamental entre la dificultad de encontrar soluciones definitivas mientras continúa la inseguridad -el caso de la protección de personas- y la modernización institucional.

Pero en este caso como en otros el país no puede esperar. Por eso es tan importante evitar que disipe la "energía" de la crisis. Sin duda, con suficientes recursos y entrenamiento es posible construir una muleta que le permita al DAS andar. Pero de nuevo, como se dijo al comienzo, los cambios por partes nunca suman un cambio estratégico. Siempre se impondrán las viejas prácticas y la memoria institucional.

- Si se acometen las reformas sugeridas, ¿qué quedaría del DAS? Cualquier solución tiene que ponderar detenidamente los equilibrios de poder al interior del Estado. Hay dos opciones. Una es el modelo chileno de borrón y cuenta nueva. En 1993 Chile crea una nueva agencia, la DISPI, que posteriormente se convierte en la ANI (Agencia Nacional de Inteligencia). Se trata de una agencia civil, dependiente del Ministerio del Interior, con un equipo muy reducido -en un comienzo son tan sólo cien personas- en el que predominan los analistas con formación universitaria. Asesora al gobierno y encabeza el sistema de inteligencia, de manera que se alimenta también de los demás servicios²⁹. Ese modelo tiene entre otras ventajas: fomenta el profesionalismo civil en temas de seguridad nacional. Se podría replicar, absorbiendo la capacidad útil del DAS.

- La pregunta es si con la presión que existe hoy por conseguir resultados el Gobierno tiene la paciencia para construir un servicio de esa naturaleza, o si habrá que esperar a que baje la marea. En ese caso, no parece haber más opción por el momento que la que el Presidente alguna vez sugirió: cerrar el DAS.

*Notas

1 Nexos de 'la Gata' con un ex jefe del DAS, El Tiempo, marzo 26 de 2006. Esta información fue ampliada esta semana por la revista Cambio, que ofrece detalles reveladores. Ver: "Yo acuso", Revista Cambio, abril 3 de 2006.

2 Funcionarios del DAS borraron antecedentes de paramilitares y extraditables, El Tiempo, febrero 3 de 2005.

3 Ver: Capturada Enilce del Rosario López Romero y un concejal, Fiscalía General de la Nación, febrero 9 de 2006.

4 Héctor Julio Alfonso López fue elegido representante a la Cámara el pasado 12 de marzo junto a su segundo reglón Fernando Tafur Díaz, avalados por el Movimiento Apertura Liberal, luego de ser excluidos de la lista del Partido Conservador.

5 Nexos de 'la Gata' con un ex jefe del DAS, El Tiempo, marzo 26 de 2006.

6 El DAS y los paras, Revista Semana, Edición No. 1226. Octubre 30 de 2005.

7 Presidencia de la República. Decreto 3803 de 2005 (octubre 25).

8 Departamento Administrativo de Seguridad DAS. Decreto 3887 (octubre 31).

9 Comienza proceso de fortalecimiento del DAS, SNE, noviembre 4 de 2005.

10 Carlos Gustavo Arrieta P., Ramiro Bejarano G., Emiro Rojas G., José Roberto Arango P. y Claudia Jiménez J. Comisión Especial para el DAS. Informe Final, p.5; SNE, marzo 7 de 2006.

11 Ibid. p. 13.

12 Ver: Richard Beckhard, "What is Organizational Development?", en: Managing Organizational Change, S.J. McGuire, ed; Boston, 2001, p. 43.

13 S.J. McGuire, Managing Organizational Change, Boston, 2001, p. 2.

14 G. Harnnah, K. O'brien, A. Rathmell: Intelligence and Security Legislation for Security Sector Reform, RAND 2005, p. 2.

15 Ver: Brigitte Henri, Le Renseignement: un enjeu de pouvoir, Paris, 1998, p. 18.

16 Ver: Nathalie Cetrina: Les enjeux organisationnels de la lutte contre le terrorisme, París 1994.

17 Fernando Respigliosi: Montesinos y las Fuerzas Armadas, Instituto de Estudios Peruanos, Lima, 2000, p. 201.

18 ibíd; p. 139.

19 ibíd; p. 212.

20 José Manuel Ugarte: "El profesionalismo en materia de inteligencia: cuestiones vinculadas", en Profesionalismo de Inteligencia en las Américas; R. Swenson y S. Lemozy, eds; Washington, 2003, p. 72.

21 Confirman aseguramiento contra Emilio Vence, Fiscalía General de la Nación, febrero 16 de 2005.

22 Destituyen a director del DAS en el Atlántico por montar tres falsos atentados contra el Presidente. El Tiempo, julio 9 de 2006.

23 Ver: El DAS y los paras, Revista Semana, Edición No. 1226. Octubre 30 de 2005.

24 Ver: Todd Masse: "Domestic Intelligence in the United Kingdom: Applicability of the MI-5 Model to the United States"; Washington, Congressional Research Service, mayo de 2003, p. 12.

25 Ibid; p. 8.

26 Ver: Nathalie Cetrina: Les enjeux organisationnels de la lutte contre le terrorisme, París 1994.

27 Ver: "La gran redada", Revista Semana, octubre 6 de 2003.

28 Los siguientes párrafos se basan en entrevistas de la FIP y en: Omar Rodríguez: "Inteligencia y profesionalismo en la transición democrática de México" en: Profesionalismo de Inteligencia en las Américas; R. Swenson y S. Lemozy, eds; Washington, 2003.

29 Ver: Carlos Maldonado Prieto, "Profesionalismo del Personal de Inteligencia: el Caso de Chile" en: Profesionalismo de Inteligencia en las Américas, R. Swenson y S. Lemozy, eds; Washington, 2003.