

## Siguiendo el conflicto: hechos y análisis

Número 59 / Junio de 2011

### Pensando en una mejor Inteligencia para Colombia

Por: Miguel Ortega, investigador del Área de Estudios de Seguridad y Defensa

Colombia no es el primer país –ni será el último– en tener problemas con sus agencias de inteligencia. Hay una larga lista de servicios de inteligencia que han estado bajo la lupa de numerosas investigaciones en sus respectivos países en razón de sus abusos, mala manipulación de información o deficiencias graves de operatividad. La CIA y el MI6, por ejemplo, están ahora mismo empantanados en sendos procesos de investigación por su papel en la invasión a Irak por parte de los Estados Unidos y el Reino Unido.

La reacción generalizada a los desmanes de las agencias ha sido una reforma –radical o no– del sector, dirigida a corregir el comportamiento de los servicios a través de mecanismos legales y de control. En Colombia, gran parte de los problemas y desfueros de la agencia civil de inteligencia –el DAS– pueden ser atribuidos a la ausencia de un marco de referencia para su misión.

La Ley de Inteligencia y Contrainteligencia aprobada en el Congreso es el primer intento serio que se hace para evitar que las agencias colombianas sigan operando en el vacío, es decir, sin instrumentos articulados que guíen la labor. Sin embargo, darle sustento jurídico a una de las actividades más importante para la seguridad y defensa de una democracia moderna, es solo el 50% del trabajo en la dirección correcta.

Hace cinco años, a raíz de las revelaciones publicadas por la Revista Semana sobre la infiltración de grupos paramilitares en el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), la Fundación Ideas para la Paz –FIP– se planteó una interrogante crucial: ¿Qué hacer con el DAS?<sup>1</sup> La opción de cerrar la agencia empezó a flotar en el ambiente. Si bien esta era una alternativa para el gobierno de Uribe, ello requería esfuerzo y paciencia en una coyuntura complicada por el conflicto. La FIP propuso entonces, aprovechar la “energía” de la crisis para realizar cambios profundos en la agencia que le permitieran hacer a un lado las funciones de policía judicial, control migratorio y enlace de Interpol, de tal modo, que se pudiese construir un servicio de inteligencia civil.

Algunos intentos de reforma se dibujaron escuetamente, pero los escándalos fueron tomando tal magnitud que hoy, no solo na-

die sabe qué hacer con la agencia, sino que ésta es solo una pregunta más en un ambiente con mucho ruido y confusión.

En medio de las denuncias de infiltraciones, de chuzadas y de seguimientos ilegales del DAS, el debate de fondo se ha perdido. La actividad de inteligencia en Colombia está inmersa en una crisis de legitimidad, y el Estado colombiano tiene la necesidad y la obligación de reivindicarla. El esfuerzo deberá centrarse en pensar seriamente en la configuración, funcionamiento y uso del sistema, y en crear escenarios más abiertos que permitan desmitificar la labor con miras a su legitimación. Esta es la otra mitad del trabajo por hacer.

#### Inteligencia ¿para qué?

Lejos de ser vista como un factor positivo y esencial en el desarrollo y supervivencia de los estados, la inteligencia se ha convertido en una de las labores más cuestionadas. De hecho, parece que pensar siquiera en esta labor equivale a estar prácticamente en contra de los valores democráticos.

En parte por los excesos de las agencias, en parte porque hay desconocimiento en cuanto a su utilidad e importancia para una democracia moderna, difícilmente ha sido considerada como una herramienta de apoyo a los gobernantes, si se entiende que gobernar implica tomar decisiones y formular planes y programas a nivel político, económico y social (por mencionar algunos campos), todos los cuales están relacionados con la salvaguarda de la seguridad colectiva, y el resguardo de la estabilidad y desarrollo del Estado<sup>2</sup>. Por el contrario, la inteligencia se observa como un arma más en el arsenal de los políticos de turno, o un mecanismo empleado por las altas esferas para restringir o violar los derechos de algunos ciudadanos molestos.

En los últimos veinte años, a nivel internacional, se han ido formando dos corrientes de pensamiento respecto a la función de inteligencia. A un lado, aquellos con una posición extrema que abogan por la disolución de los servicios de inteligencia del Estado, al considerar que el contexto actual no amerita la existencia de la función, y resulta más costoso y peligroso para una democracia contar con ella; y al otro, una posición moderada que considera a la inteligencia como una función de vital importancia para la supervivencia y desarrollo del Estado, que necesita ser controlada pero no eliminada.

En Colombia, no se han levantado voces a favor de su eliminación. No obstante, la concepción generalizada sobre lo que significa, lo que implica y la utilidad de la labor terminó ligándo-

se a actividades de espionaje político a partidos y a opositores del gobierno, y a persecución de organizaciones de defensa de derechos humanos, entre otros. No es entonces extraño que los servicios de inteligencia sean percibidos por la opinión pública como entidades poco transparentes, con personal de dudosa reputación, cuyo único propósito es servir a los oscuros intereses gubernamentales<sup>3</sup>.

En efecto, estas razones han puesto a la inteligencia en el ojo del huracán una vez más, muy a pesar del reconocimiento público a su aporte en el éxito de varias operaciones de la fuerza pública contra las guerrillas y el narcotráfico. En ese sentido, la inteligencia civil está en una posición mucho más incómoda que la militar o la policial, en términos de legitimidad. A fin de cuentas, se da por sentado que la operatividad de un ejército o un cuerpo de policía, está atada a sus capacidades de inteligencia. No es el caso de la inteligencia civil en Colombia, pues se comprende cada vez menos la necesidad de la inteligencia por fuera de las esferas militar y policial.

En gran medida, la dificultad para comprender el papel de la inteligencia reside en la complejidad del tema. En efecto, la inteligencia puede ser entendida como un *proceso* mediante el cual ciertos tipos de información son requeridos, recolectados, analizados y diseminados –el llamado ciclo de la inteligencia–; es un *producto* del proceso cuando se concreta en el análisis y las operaciones mismas; y finalmente, es una *organización* en la medida en que las unidades que llevan a cabo las distintas funciones de inteligencia obtienen y resguardan esa información<sup>4</sup>. En cualquiera de los casos, en Colombia, hay una comprensión estrecha, y por ende, problemas en las tres dimensiones.

Ciertamente, el enfoque hacia las amenazas tradicionales del país ha impedido el uso de la inteligencia para la toma de decisiones estratégicas en ámbitos más amplios que el conflicto interno. Los problemas relacionados con el DAS reflejan la visión distorsionada de lo que se ha entendido y para lo que se ha empleado la inteligencia en Colombia. Por un lado, no es un apoyo para los decisores de los gobiernos, y por el otro, cuando los servicios han intentado serlo por iniciativa propia, sus productos son subutilizados en ciertos momentos, o la tarea la realiza quien no debe<sup>5</sup>.

### Una inteligencia desconfigurada

Para empezar, cada uno de los seis servicios que actualmente componen lo que en teoría es la comunidad de inteligencia<sup>6</sup> del país, enfocó sus esfuerzos, en mayor o menor medida, en los mismos blancos: grupos guerrilleros, narcotraficantes y de delincuencia organizada. Algo entendible en el caso de cada una de las fuerzas –Ejército, Armada, Fuerza Aérea– y de la Policía Nacional, en tanto su naturaleza es eminentemente operacional, y los objetivos sobre los que recaen sus labores de inteligencia suelen entrecruzarse. Así, aunque las capacidades técnicas y métodos operacionales sean diferentes, los lineamientos que han seguido las agencias están enmarcados en la producción de inteligencia táctica e inteligencia accionable para desactivar estas amenazas<sup>7</sup>.

En consecuencia, lo que hay es una gran fortaleza en la recolección, procesamiento y análisis de información destinada a la realización de operaciones contra grupos al margen de la ley, pero poca o nula producción de inteligencia estratégica para la toma de decisiones de política pública al más alto nivel. Por un lado, el DAS sucumbió ante las exigencias diarias del conflicto, y el desbordamiento de sus capacidades en razón del número y diversidad de tareas que le fueron asignando<sup>8</sup>. Y por el otro, no fue una agencia creada para responder a la necesidad de producción de inteligencia para la toma de decisiones estratégicas, sino a otro tipo de intereses<sup>9</sup>.

Incluso, el solapamiento entre la investigación criminal y las labores de inteligencia ha llevado a la no diferenciación de las competencias institucionales, afectando la evolución normal de los servicios. Mientras la investigación criminal es reactiva y busca esclarecer hechos delictivos ya ocurridos, y capturar y enjuiciar a los responsables, la función de inteligencia debe ser proactiva y anticipativa.

Así, el DAS y el Cuerpo Técnico de Investigaciones –CTI– terminaron duplicando esfuerzos. El DAS se dedicó también a la investigación criminal, y el CTI, en principio encargado de las investigaciones criminales, terminó actuando como si fuese una agencia de inteligencia, en el marco de algunas pesquisas<sup>10</sup>.

Pero la disfuncionalidad del sistema tiene que comprenderse también desde adentro.

En primer lugar, el desarrollo de la inteligencia en Colombia se vio influenciada por los militares y la policía, lo que indujo no sólo a la adopción de procedimientos perfilados para la lucha contra la insurgencia, sino a la integración y formación de personal educado bajo la doctrina militar y policial<sup>11</sup>. Esta visión militarizada permeó la comunidad de inteligencia modificando su función de proporcionar conocimiento oportuno para una correcta toma de decisiones estratégicas en la presidencia y los ministerios. De esta manera, la inteligencia civil se alejó de la observación del panorama completo para centrarse en lo mismo que las fuerzas militares y la policía, y para operar bajo conceptos esencialmente tácticos<sup>12</sup>. Aunque hubo iniciativas al interior del DAS por mejorar y ampliar los análisis estratégicos reclutando personal profesional universitario, no hubo mucho eco –ni adentro ni afuera– cuando se trató de innovar hacia amenazas no militares o no relacionadas con el conflicto interno<sup>13</sup>.

En segundo lugar, la rigidez en la definición de las amenazas alejó al sistema de inteligencia de las tareas no militares. Pero este sesgo no es exclusivo del diseño de origen. En efecto, hay una gran cuota de responsabilidad de los tomadores de decisiones, que son, en últimas, los consumidores de los productos. Una buena inteligencia parte de tener un buen sistema de requerimientos; un elemento clave que no ha existido en Colombia. El establecimiento de los objetivos políticos aparejados con los objetivos de la guerra interna ha traído consigo que las prioridades gubernamentales sean las prioridades del conflicto. La exigencia a las agencias se enmarcó exclusivamente en los riesgos y amenazas

relacionadas con éste, apartándola de su función como auxiliar en la gestión de gobierno en cuestiones más globales –economía, medio ambiente, etc–. Aunque la guerra ha inclinado el balance de prioridades, éstas deben ir más allá de la preocupación por las FARC y las BACRIM.

Justamente, la inexistencia de un sistema de requerimientos institucionalizado y regulado permitió que el organismo civil de inteligencia fuera manipulado como escudo contra organizaciones y sujetos ligados a la oposición de los gobiernos; situación que finalmente hizo crisis en el gobierno de Uribe. Ante la superposición de las prioridades de la guerra y las prioridades políticas, la tentación de asociar a los opositores con los adversarios armados ilegales ha sido más la regla que la excepción<sup>14</sup>.

La Ley de Inteligencia marca un *de aquí en adelante*, pero el esfuerzo y responsabilidad para que las agencias de inteligencia funcionen bajo los parámetros democráticos no los determina solamente un marco normativo<sup>15</sup>. Éste es necesario y evita que operen sin restricciones legales claras sobre lo que pueden y no pueden hacer; pero al mismo tiempo debe estar complementado con un halo de legitimidad. Esto solo es posible con la confianza de los ciudadanos en la medida en que entienden que están controladas, y que no se corre el riesgo de que aquellos que ejercen su derecho a quejarse de las políticas gubernamentales, se conviertan en objetivos de las agencias de inteligencia.

### Los mecanismos de control sin cultura de la inteligencia

Ciertamente, en Colombia, los servicios de inteligencia no han sido utilizados de manera abiertamente antidemocrática como ocurrió en países bajo dictaduras. Pero es evidente que, aunque había cierta supervisión de la Procuraduría, la Contraloría y la Fiscalía, no existía control misional ni control político a las agencias. Acompañados de una buena legislación, los controles a la función de inteligencia son claves para moldear el comportamiento de las agencias.

Aún así, no se puede asumir que una legislación adecuada y robusta en controles, como la que se pretende hoy en día, legitima y mejora por sí sola a los servicios. Mucho hay de la teoría a la práctica. El montaje de la arquitectura organizacional e institucional para controlarla efectivamente requiere del compromiso y conocimiento de los controladores respecto al objeto y la labor que deben vigilar.

En Colombia, hay una brecha entre lo que se cree saber sobre inteligencia, y lo que se sabe realmente sobre el tema<sup>16</sup>. Esto implica comenzar desde ya una curva de aprendizaje con unos mínimos conceptuales para hacer crecer una cultura de la inteligencia que permita monitorear mejor a las agencias, y a su vez, que éstas logren operar de manera eficiente dentro de las reglas del juego democrático.

De entrada, la tarea parte del Ejecutivo. Es crucial la comprensión de su propio papel en el direccionamiento de la misión de la comunidad de inteligencia y organización de la estructura a través de un proceso de planeación estratégica nacional que lleve a la

formulación de una política de seguridad y defensa explícita y coherente. Dado que es el principal consumidor de los productos de inteligencia está intenta ajustar el sistema de requerimientos con el fin de canalizar las demandas de información para apoyar sus decisiones. Se trata entonces, de que los operadores sepan con exactitud qué necesita el usuario final de la información, no que intenten presagiar las carencias, como ha ocurrido hasta el presente<sup>17</sup>.

Por otra parte, el sistema de requerimientos debe estar diseñado para englobar al usuario, la información y el operador; así debe ser el sujeto indicado quien haga la pregunta apropiada sobre el tema apropiado a la agencia adecuada. La nueva ley de inteligencia<sup>18</sup> busca corregir esas deficiencias para evitar las extralimitaciones de funcionarios no facultados para requerir o usar información de inteligencia, y para que las agencias no terminen en labores que no les corresponde<sup>19</sup>.

El control judicial y el control legislativo, por su parte, permiten hacerle contrapeso al ejecutivo y ejercen una función de control permanente y cercano a la legalidad de las operaciones encubiertas, al monitoreo a las comunicaciones de individuos considerados como amenaza, a los gastos generales, y al desarrollo de los objetivos de las agencias, entre otros<sup>20</sup>.

Los modelos de reforma implementados en países como Sudáfrica, Canadá o Argentina muestran que dentro del engranaje de controles democráticos, el Legislativo debe tener el peso indicado para mantener un punto de equilibrio que permita supervisar efectivamente a los servicios de inteligencia, e impedir las extralimitaciones.

La Ley de Inteligencia y Contrainteligencia introduce el control legislativo a través de la conformación de una Comisión Legal Parlamentaria de Seguimiento a las Actividades de Inteligencia y Contrainteligencia. Nuevamente, este es el primer paso, pero la experiencia internacional muestra que la efectividad de esta Comisión de supervisión deberá zanjar tres barreras asociadas con conocimiento, desincentivos, tiempo y madurez. La primera tiene que ver con el escaso entendimiento que se tiene de los temas de seguridad y defensa, y en particular, sobre la inteligencia. Salvo casos muy específicos, la mayoría de congresistas no tienen una formación concreta en estas cuestiones (se podría decir que ninguno). Ello exige, por lo menos, una preparación mínima para establecer una opinión informada ante el desafío que supone ejercer la función que se le encomienda.

La segunda está asociada a los desincentivos que hay para que los parlamentarios quieran meterse en camisa de once varas con este tema. Por un lado, podría ser considerado un desgaste innecesario de cara a su trabajo e intereses en otras cuestiones (proyectos de desarrollo regional, reformas económicas, etc.), como sucedió en Rumania<sup>21</sup>. Por el otro, su participación en la Comisión podría estar mediada por un cálculo costo-beneficio, pues no representa una ventaja electoral. En otras palabras, su contribución a la fiscalización de la inteligencia a través de la Comisión parlamentaria es *gratuita*, y no hay crédito que puedan sacar de

ello. Debido a la prudencia que reclama el hecho de pertenecer a la Comisión, poco le podrán dejar saber a sus electores respecto a sus actividades en la materia.

El control parlamentario de los servicios exige además, madurez de los miembros de la Comisión, y del Congreso en general, de cara a los propios servicios y el colegiado mismo. La forma de hacer política incide en el comportamiento de los congresistas pues su exposición pública está directamente relacionada con su popularidad. Si su trabajo de revisión se convierte en una plataforma para el sensacionalismo, la teoría conspirativa y la publicidad personal, es muy probable que al cabo de poco tiempo, el esfuerzo actual termine en nada, y la imagen negativa de la labor de inteligencia termine por arraigarse en la opinión pública<sup>22</sup>.

Por supuesto, estos no son obstáculos insalvables. En Rumania, tras la utilización del aparato de inteligencia –Securitate– como herramienta de represión política durante el régimen de Ceausescu, se dio paso a una profunda reforma de la inteligencia para controlar a las agencias, que implicó, entre otras cosas, la puesta en marcha de programas de entrenamiento, debates y mesas de discusión para aumentar la experticia de los parlamentarios en el tema, y así, mejorar la supervisión<sup>23</sup>. Estos espacios podrían ser aprovechados para incluir a la academia y a centros de pensamiento, que han estado alejados del examen y estudio de los temas relacionados con la inteligencia, y que dejaron que el vacío de conocimiento creciera.

Aún así, los procesos de aprendizaje individual y colectivo toman tiempo, y es de esperarse que haya tropiezos iniciales. Pero a medida que se adquiere recorrido, es mucho más factible que tengamos un sistema de inteligencia funcional y mecanismos de dirección, monitoreo y supervisión más desarrollados, de los cuales depende que los servicios de inteligencia estén alineados con el propósito general de seguridad y defensa del Estado y sus ciudadanos. Esto ayuda a re-legitimar la labor, poco a poco. Sin embargo, el peso de los abusos cometidos en años anteriores, hace que se reclame cada vez más una mayor transparencia de las agencias.

### Entre el secreto y la transparencia

A nivel mundial, la tensión entre el secreto que requiere la inteligencia para operar y las demandas públicas de mayor apertura de las agencias de puertas hacia fuera ha polarizado el debate actual. Es en este asunto donde reposa la “ilegitimidad” que proyectan las agencias.

En el imaginario colectivo se formó la ecuación *inteligencia=secreto=espionaje*. Y es cierto. El espionaje y el secreto son parte de la naturaleza de la inteligencia. Sin una capacidad para recolectar y resguardar la información obtenida, la inteligencia simplemente no funcionaría y sería inservible para los propósitos establecidos. Sin embargo, la pregunta no es si deben o no espiar, o guardar o no secretos. Incluso las agencias más respetuosas de los derechos de sus ciudadanos y de la ley que rige sus actividades, tienen que espiar y lo hacen, obtienen secretos

y los guardan bajo llave. La diferencia radica en que estos servicios han aprendido a hacerlo con respeto a los derechos fundamentales, tienen controles específicos desde la rama ejecutiva, la legislativa y la judicial, y trabajan en una sociedad que ha logrado romper el paradigma aparente de que estas actividades “oscuras” son una traba de cara a la rendición de cuentas de sus acciones, y hace a las agencias de inteligencia menos susceptibles de ser controladas.

El secretismo en los métodos y en algunas actividades operacionales de los servicios de inteligencia no excluye la transparencia de los servicios. Por ejemplo, el AIVD –Algemene Inlichtingen–en Veiligheidsdienst, la agencia holandesa de inteligencia promulga en su página web: *el AIVD no es tan secreta como su predecesor el BVD. De hecho, el servicio trata de ser tan abierto como sea posible. Por ejemplo, el reporte anual que publica sobre su trabajo y áreas de interés es más detallado cada año*<sup>24</sup>. El sentido de transparencia y rendición de cuentas tiene que nacer, entonces, en las mismas agencias, y conservarse como parte de su cultura organizacional. La publicación de resultados y gastos operacionales, así como de reportes regulares sobre sus actividades y planes de mejoramiento, no debería estar mediada, necesariamente, por la presión de los mecanismos de control y supervisión<sup>25</sup>.

Las discusiones de las últimas semanas en Colombia en relación con la información de los servicios de inteligencia –acceso, tiempo de reserva de la información, divulgación de la misma– reflejan esa desconfianza hacia las agencias, y son la expresión de la exigencia por unos servicios menos opacos y con menos secretos. El debate está abierto pero no es una cuestión de blanco o negro; los matices importan y hay salidas a los impasses.

En primer lugar, la resistencia a que sean las mismas agencias quienes realicen los estudios de seguridad e idoneidad a quienes les van a controlar, y que tengan la potestad de restringir el acceso a cierta información, de acuerdo con el articulado de la Ley, ha suscitado la primera polémica. En efecto, la desconfianza sistemática lleva a interpretar el artículo 20 de la ley<sup>26</sup> como una demostración más de la obstrucción que habría por parte de la inteligencia a ser controlada, a pesar de ser un mecanismo básico de protección a la información de las agencias. Sin embargo, la discusión está tan enfrascada en querer tener un control total, que cerrarse a la banda ha implicado no considerar opciones que han funcionado en otros países. Por ejemplo, pensar en una instancia institucionalizada donde las agencias tengan que justificar su negativa a aceptar a un congresista para ser miembro de la Comisión Parlamentaria, o para denegar el acceso a cierta información, con la posibilidad de que se obligue a la agencia a levantar la restricción para ese caso particular<sup>27</sup>.

Por otra parte, está el tema de las excepciones a la divulgación de información. Claramente, los medios de comunicación y la sociedad civil –organizaciones de defensa de los derechos humanos, entre otros– juegan un rol activo en la configuración de controles no formales y en la exigencia de la justificación de las

acciones de las agencias. Su relevancia para una democracia es indiscutible y su papel en la revelación de casos de extralimitación y de corrupción de la inteligencia ha sido indispensable para comenzar a pensar en una reconfiguración de la labor en Colombia ajustada a los parámetros democráticos<sup>28</sup>.

Aunque a los operadores de inteligencia se les tiene que exigir estándares más altos de ética y responsabilidad en su comportamiento que a cualquier otra profesión, a los medios de comunicación se les demanda también. Responsabilidad no significa censura. En una democracia no hay espacio para la censura, y no es, ni por asomo, lo que se pretende. Lejos de evitar que se conozcan las “metidas de pata”, casos de corrupción o de extralimitación de las funciones de los servicios, varias de las “chivas” pueden terminar en la exposición innecesaria de fuentes y métodos, y en la frustración de operaciones desatinadas a contrarrestar las amenazas existentes. Para ser justos, las filtraciones intencionales de información verdadera o falsa, dependiendo del interés de la agencia, o de funcionarios de la misma a título personal, también suceden, lo que demuestra una ausencia de seguridad operacional.

Así, entre los medios y las agencias de inteligencia se forma una relación que oscila entre lo tenso y lo simbiótico dependiendo de la coyuntura, y casi del “humor” de los medios<sup>29</sup>. Es una relación que puede ser tensa porque chocan la labor y obligación de los medios de informar al público el desempeño de la inteligencia, con una inteligencia que debe resguardar su información y métodos. Y puede ser simbiótica porque al final del día, la prensa necesita a la inteligencia para obtener información y publicar su historia<sup>30</sup>, y las agencias, para proyectar una buena imagen al público.

Pero una cosa es pedirle transparencia a la inteligencia, y otra muy distinta exigirle que se convierta en una urna de cristal. Una información de inteligencia mal publicada puede traer consecuencias que la opinión pública no verá, pero que repercuten en la efectividad de los servicios. Esto lleva a pensar en buscar un punto de equilibrio entre la necesidad de mantener en secreto cierta información de las agencias, y el derecho de los medios de comunicación a dar a conocer noticias basadas en documentos de inteligencia. Además de un parágrafo en la ley<sup>31</sup>, un diálogo abierto y franco entre ambos, a la postre, resultaría sano de cara a la legitimación de la inteligencia, y a la consolidación de los medios como mecanismo de supervisión informal.

Dicho esto, la ley está diseñada para configurar un sistema de inteligencia abierto a los controles democráticos que se reclaman –desde el legislativo hasta el de los medios–, y al mismo tiempo, para que cumpla su función de respaldar las decisiones de los líderes políticos. Dado que todo lo que huele al DAS parece ser tóxico para la opinión pública, y no ha sido precisamente un servicio ejemplar, la creación de una nueva agencia civil es una necesidad que además, puede ayudar a crear una nueva visión de la inteligencia y a re-legitimar la función. Sin embargo, esta idea que se viene cocinando desde hace años trae consigo una serie de complejidades a resolver.

## Enterrando al DAS: algunos retos para la nueva agencia

Con el debate sobre la Ley de Inteligencia y Contrainteligencia, las discusiones sobre la disolución del DAS y la creación de una nueva agencia quedaron en un segundo plano. Pese a ello, es muy probable que en virtud del próximo proceso de reestructuración del Estado, éstos debates sean puestos nuevamente sobre la mesa. Aunque este es un tema que amerita por sí solo un documento de análisis dedicado exclusivamente a ello, exponemos algunos de los problemas de enterrar al DAS, y algunos de los retos que enfrentaría una nueva agencia civil de inteligencia.

La re-legitimación y democratización de la función de inteligencia pasa por mostrarla alejada de su pasado. Empezar de ceros con un nuevo servicio de inteligencia civil que se ajuste *al deber ser* de la labor y a los requisitos que exige una democracia implicará resolver varios problemas para evitar que arrastre las deficiencias de su antecesor.

La primera pregunta es ¿qué se espera de un nuevo servicio de inteligencia civil? Orientarla en el combate de las amenazas clásicas para Colombia (guerrillas, narcotraficantes, etc.) sería continuar con un problema de duplicidad de esfuerzos en relación con otras agencias, y apartarle de lo que realmente debe hacer: proveer conocimiento con valor estratégico, completo, acertado y oportuno, para ser tenido en cuenta a la hora de la toma de decisiones para conservar el bienestar nacional. En otras palabras, inteligencia estratégica. Si a lo que se apunta y espera es que la agencia llene ese vacío, el mandato deberá ser muy claro respecto de los límites entre lo que debe hacer de fronteras para adentro y lo que puede hacer de fronteras para afuera. La CIA, por ejemplo, tiene un mandato muy claro de prohibición para operar al interior de los Estados Unidos<sup>32</sup>, e Inglaterra diferencia la inteligencia civil interior a cargo el MI 5, de su servicio exterior de inteligencia en manos del MI 6.

En Colombia, tal diferencia no existe porque no se han desarrollado capacidades de inteligencia civil estratégica volcada hacia el exterior, por varias razones.

Por un lado, porque se cree que la inteligencia estratégica es una herramienta para las grandes potencias con ambiciones globales y que viven bajo constante amenazas desde afuera. Noruega es un país sin ninguna amenaza externa seria y sin una particular ambición para proyectarse en el sistema internacional, y aún así, su servicio de inteligencia civil –*Eterretningstjenesten*– tiene un mandato que le permite recolectar información en el exterior para anticiparse a las amenazas a su interés nacional<sup>33</sup>. Ciertamente, Colombia está lejos de la tranquilidad de los noruegos, y ha carecido históricamente de desafíos externos en política exterior que hayan obligado al Estado colombiano a pensar en desplegar ese tipo de capacidad. Pero el panorama actual es muy distinto. Las diferencias ideológicas con nuestros vecinos son más marcadas, y nuestras propias ambiciones en términos de proyección de poder regional han cambiado.

Por otra parte, la sola idea de tener un servicio de inteligencia enfocado hacia fuera produce un profundo malestar porque



iría de la mano de la realización de espionaje en otros países, lo cual significa correr el riesgo de violar leyes extranjeras, y va en contravía de los valores de un Estado como Colombia, que tradicionalmente se ha mostrado respetuoso del sistema internacional y la soberanía de otros estados. No obstante, tanto países amigos como adversarios, tienen intereses que pueden ir en detrimento de nuestros propios objetivos (políticos, económicos, sociales). Por lo tanto, tener la capacidad de recoger información y analizar las intenciones y vulnerabilidades de los demás para anticipar cursos de acción y abrir oportunidades de desarrollo y crecimiento, es esencial.

Pero aún sin ir tan lejos, cerrar el DAS y abrir una nueva agencia enfrenta un segundo reto: el personal adscrito a ella. Primero, ¿qué hacer con los agentes actuales dedicados a labores de inteligencia? Pensar en dejarlos continuar como parte del nuevo servicio es mandar el mensaje incorrecto de que no se hizo nada nuevo. La opinión pública asociaría inevitablemente a la nueva agencia con las viejas mañas. Pero dejarlos a la deriva sería tener una agencia que, de entrada, tendría debilidades en su seguridad operacional, por cuenta de la información que conocen<sup>34</sup>. Eso implica pensar en las fortalezas de contrainteligencia. Segundo, los agentes nuevos. Un servicio de inteligencia diseñado para realizar aportes significativos en materia de toma de decisiones al más alto nivel debe estar provisto de un conjunto de profesionales muy bien preparados, analistas de escritorio con conocimientos en diversos campos, y agentes de experiencia en campo y manejo de fuentes. Este puede ser un nicho para recoger algunos de los viejos y mejores “espías” del DAS. Es decir, una combinación entre la competencia profesional y la competencia operacional. Poner en marcha un programa de reclutamiento formal y serio ayudaría a tener una agencia depurada, y a aumentar la calidad de los productos de inteligencia.

En tercer lugar, por la inercia en el funcionamiento de las agencias y por la cultura organizacional de las mismas, la consolidación de un nuevo servicio tiene el desafío de lograr acoplarse a la comunidad de inteligencia actual. La desconfianza y la competencia por recursos del presupuesto de seguridad y defensa generarían resistencias hacia la nueva agencia que podría ser vista como un *outsider*. No obstante, la introducción de una nueva agencia con un nuevo clima y cultura organizacionales, así como con renovados hábitos de control y rendición de cuentas, es al mismo tiempo una oportunidad para generar aportes interesantes en la configuración de un sistema de inteligencia sólido.

### Enfocando los puntos ciegos

Las crisis son oportunidades si se aprovechan. La crisis de la inteligencia en Colombia ha abierto una oportunidad para repensar lo que se espera de ella, y el *momentum* es el ideal para entrar en una fase de democratización de la función de inteligencia en el país.

Aprobar una Ley de Inteligencia y Contrainteligencia es seguir el camino indicado, pero es hacer la tarea a medias. La Ley parece

solucionar los inconvenientes relacionados con la protección de los agentes, la protección de información, y el vacío de controles y mecanismos de supervisión, y las discusiones sobre el tema están llenas de buenas intenciones para tener una democracia blindada contra los abusos e irregularidades de la inteligencia.

Sin embargo, aunque resolverá varias de las falencias más urgentes, aún no se han enfocado los puntos ciegos que existirían en una eventual reforma, y que aquí se han mencionado:

- La falta de un plan para reconfigurar la inteligencia y asociarla con la toma de decisiones en ámbitos más amplios que el conflicto interno.
- La escasa cultura de inteligencia en las instituciones de direccionamiento político, control y supervisión, entendida en términos de su conceptualización y articulación con los fines de un Estado democrático.
- El vacío de escenarios de aprendizaje y discusión entre el gobierno, la academia y la opinión pública.
- Los enormes retos para la construcción de una capacidad de inteligencia estratégica, representada en una nueva agencia civil.

Las agencias de inteligencia pueden llegar a ser herramientas muy poderosas. El esfuerzo que se está haciendo en Colombia para garantizar el funcionamiento efectivo y buen uso de los servicios de inteligencia dentro un marco jurídico debería estar acompañado de unas discusiones acerca de estos puntos ciegos. Evidentemente, se está apuntando hacia la dirección correcta con esta Ley y se trata de un esfuerzo de largo aliento. Pero el fortalecimiento de las capacidades de inteligencia del país pasa al mismo tiempo, por el examen de sus puntos más débiles. Hacer esto evitaría que una futura reforma recorra un camino de fracaso lleno de buenas intenciones, y que los esfuerzos de hoy queden enterrados bajo tierra mañana.

Lo ideal, entonces, es que las discusiones continúen y que a través del debate democrático se puedan clarificar los alcances y límites de la función de inteligencia, y se establezca una hoja de ruta para apuntar hacia la Inteligencia que el país necesita.

<sup>1</sup> Ver: Fundación Ideas para la Paz. *¿Qué hacer con el DAS?* Boletín Siguiendo el Conflicto N° 42, 7 de abril de 2006.

<sup>2</sup> Ver: artículo 2. *Definición de la función de inteligencia y contrainteligencia*. Proyecto de Ley Estatutaria para fortalecer el marco jurídico de las actividades de Inteligencia y Contrainteligencia NC-195C de 2011.

<sup>3</sup> Un ejemplo de ello, es la interpretación que se hizo en cuanto a la utilización del DAS en los consejos comunitarios realizados anteriormente por el ex presidente Uribe. En efecto, el DAS aportaba información al presidente para responder a preguntas sobre temas específicos de la zona, y anticiparse a posibles críticas. Sin embargo, hay una distancia entre utilizar la agencia para ayudar al Ejecutivo y utilizarla para monitorear los consejos, como sugiere el artículo. Ver: Lewin., Juan Esteban. El DAS también pasó por los Consejos comunales de Uribe. *La Silla Vacía*. 9 de noviembre de 2010 Disponible en el sitio Web: <http://www.lasillavacia.com/historia/19556>.

<sup>4</sup> Ver: Lowenthal, Mark. *Intelligence: from secrets to policy*, Library of Congress Cataloging in Publication, CQ Press, 2<sup>nd</sup> Edition, 2003. p. 8.

- <sup>5</sup> Entrevista a ex funcionario del sector de seguridad y defensa que prefiere mantener su identidad bajo reserva. Realizada en Bogotá, mayo 2011.
- <sup>6</sup> La Comunidad de Inteligencia en Colombia está compuesta, en principio, por el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS); la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF), la Dirección de Inteligencia Policial (DIPOL); así como por los servicios de inteligencia en cada dependencia del Ejército Nacional, la Fuerza Aérea de Colombia y la Armada Nacional. Sin embargo, de acuerdo con algunos autores, no existe una comunidad de inteligencia propiamente dicha, es decir, una común-unidad de inteligencia en Colombia. Ver: Torrijos, Vicente. "Seis claves para entender la cultura de inteligencia en Colombia, y sus dificultades". En: *Democratización de la Función de Inteligencia. El nexos de la cultura nacional y la inteligencia estratégica*. Washington: National Defense Intelligence College, enero de 2009. pp. 282-283.
- <sup>7</sup> La inteligencia táctica es aquella que producen los órganos de inteligencia de la Fuerza Pública sobre el hacer regional o local de sus objetivos en el marco de su acción diaria. Es de consumo exclusivo de las competencias y tareas de unidades operativas o tácticas. También los son aquellos datos necesarios para la ejecución de actividades de corto o inmediato tiempo.
- La inteligencia accionable, por su parte, son todos aquellos datos obtenidos, procesados y empleados con el propósito exclusivo de desarrollar actividades operativas, las cuales, aunque afectan un objetivo específico, no se traducen en decisiones. Es el conocimiento útil para la consecución de un objetivo operativo. Ver: Memorias. Seminario Internacional de Inteligencia. Propósitos y Controles de la Inteligencia en una democracia moderna. Bogotá: Imprenta Nacional. 29 y 30 de abril de 2010. p. 23.
- <sup>8</sup> Villamizar, Andrés. *La reforma de la inteligencia. Un imperativo democrático*. Fundación Seguridad y Democracia. Colombia: Editorial Kimpres, septiembre de 2004. pp. 67-70.
- <sup>9</sup> No obstante, se alude a que la creación del DAS no respondía a la necesidad de producción de inteligencia para la toma de decisiones estratégicas, sino a otro tipo de intereses. Ver: Porch, Douglas. *Taming a "Dysfunctional Beast". Reform in Colombia's Departamento Administrativo de Seguridad*. International Journal of Intelligence and Counterintelligence, 22: 3(2009) pp. 421-451.
- <sup>10</sup> Op.cit. Villamizar. pp.73-74.
- <sup>11</sup> "Varios han sido los ex militares que han pasado por la dirección del DAS, y numerosos los oficiales y suboficiales retirados que han engrosado las filas de la agencia". Entrevista a Laude Fernández, Director de FTI Consulting y ex funcionario de alto nivel del DAS. Realizada en Bogotá, abril de 2011.
- <sup>12</sup> Entrevista a Laude Fernández, Director de FTI Consulting y ex funcionario de alto nivel del DAS.
- <sup>13</sup> Ibidem.
- <sup>14</sup> Ver: Discurso que acusa, DAS que chuzca. *La Silla Vacía*. 15 de julio de 2009. Disponible en el sitio Web: <http://www.lasillavacia.com/historia/3047>.
- <sup>15</sup> Martin, Alex. *The Lessons of Eastern Europe for modern intelligence reform*. Conflict Security & Development, 7: 4(2007) p. 560.
- <sup>16</sup> Un ejemplo de ello son las confusiones conceptuales cuando se habla de inteligencia. Ver, por ejemplo: La información de inteligencia: entre la difusión y la reserva. *La Silla Vacía*. 25 de abril de 2011. Disponible en el sitio web: <http://www.lasillavacia.com/historia- invitado/23505/jaime-duarte/la-informacion-de-inteligencia-entre-la-difusion-y-la-reserva>.
- <sup>17</sup> Entrevistas a Laude Fernández y ex funcionario del sector de seguridad y defensa.
- <sup>18</sup> Ver: Capítulo II, *Requerimientos de inteligencia y contrainteligencia*. Proyecto de Ley Estatutaria para fortalecer el marco jurídico de las actividades de Inteligencia y Contrainteligencia, NC-195C de 2011.
- <sup>19</sup> Ver: Los casos que se habrían evitado si estuviera vigente la Ley de Inteligencia de Santos. *La Silla Vacía*. 14 de abril de 2011. Disponible en el sitio web: <http://www.lasillavacia.com/historia/los-casos-que-se-habrian-evitado-si-estuviera-vigente-la-ley-de-inteligencia-de-santos-2331>.
- <sup>20</sup> Para una mirada más detallada de los controles previstos por la nueva de ley, ver: artículo 17. Control parlamentario. Proyecto de Ley Estatutaria para fortalecer el marco jurídico de las actividades de Inteligencia y Contrainteligencia, NC-195C de 2011.
- <sup>21</sup> Ésto se hizo evidente en el caso rumano, como lo expresa Matei acerca del proceso de transformación de la inteligencia rumana, ver: Matei, Cristina. *Romania's Intelligence Community: From an Instrument of Dictatorship to Servicing Democracy*. International Journal of Intelligence and Counterintelligence, 20: 4 (2007) p. 637.
- <sup>22</sup> Born, Hans y Leigh, Ian. *Hacia un control democrático de las actividades de Inteligencia: estándares legales y métodos de supervisión*. Oslo: Imprenta del Congreso de Noruega; 2005. p.75.
- <sup>23</sup> Op cit., Matei.
- <sup>24</sup> Para una mirada más detallada de los informes ver: <https://www.aivd.nl>.
- <sup>25</sup> Desde mediados de década, en el DAS por ejemplo, se ha impulsado la presentación pública de informes de gestión, presupuesto, entre otros, disponibles al público en la sección *Banco de datos* en su página web [www.das.gov.co](http://www.das.gov.co).
- <sup>26</sup> Ver: artículo 20, *Estudios de credibilidad y confiabilidad*, Proyecto de Ley Estatutaria para fortalecer el marco jurídico de las actividades de Inteligencia y Contrainteligencia, NC-195C de 2011. Los miembros de la Comisión Legal Parlamentaria de Seguimiento a las Actividades de Inteligencia y Contrainteligencia, así como los funcionarios de la Comisión, y los miembros de las unidades de trabajo legislativo que sean designados por cada miembro de la Comisión para apoyar el trabajo de la misma, se someterán a por lo menos un (1) estudio de credibilidad y confiabilidad al año. Las mesas directivas del Senado y la Cámara de Representantes determinarán el organismo de la comunidad de inteligencia a través del cual se aplicarán los estudios. La Comisión reglamentará los procedimientos necesarios para garantizar la reserva de los resultados de estos estudios.
- <sup>27</sup> Born, Hans y Leigh, Ian. *Hacia un control democrático de las actividades de Inteligencia: estándares legales y métodos de supervisión*. Oslo: Imprenta del Congreso de Noruega; 2005. p. 86.
- <sup>28</sup> Las historias que no se sabrían si pasa la Ley de Inteligencia de Santos. *La Silla Vacía*. 5 de abril de 2011. Disponible en el sitio web: <http://www.lasillavacia.com/historia/las-historias-que-no-se-sabrian-si-pasa-la-ley-de-inteligencia-de-santos-23083>.
- <sup>29</sup> Matei, Cristina. "Romania's Transition to Democracy and the role of the Press in Intelligence Reform in Reforming Intelligence". En: *Reforming Intelligence. Obstacles to Democratic control and Effectiveness*. United States of America: University of Texas Press, 2007. p. 234.
- <sup>30</sup> De hecho, es usual que los periodistas establezcan una relación estrecha con algunos agentes de inteligencia, sin que ello implique perder su objetividad.
- <sup>31</sup> Luego de un intenso debate, se hizo una excepción en el proyecto de ley, a los periodistas que divulguen información de inteligencia. Ver: Eliminan tatequeto a la prensa incluido en Ley de Inteligencia. *El Espectador*, 12 de abril de 2011. Disponible en el sitio web: <http://www.elespectador.com/noticias/politica/articulo-262480-eliminan-tatequeto-prensa-incluido-ley-de-inteligencia>.
- <sup>32</sup> Ver: National Security Act, 1947. De igual forma, es interesante ver el desarrollo de la investigación realizada por los denominados Comité Pike y Comité Church, sobre los abusos de la Agencia Central de Inteligencia contra ciudadanos estadounidenses -escuchas ilegales, vigilancia, y revisión ilegal de correo-.
- <sup>33</sup> Sejersted, Fredrik. *Intelligence and accountability in a state without enemies: the case of Norway*. En: *Who's Watching the Spies? Establishing Intelligence Service Accountability*. Canada, Potomac Books (2005): pp. 121-122.
- <sup>34</sup> Ver: La liquidación del DAS: ¿qué hacer con los que saben de demasiado? *La Silla Vacía*, 6 de febrero de 2011. Disponible en el sitio web: <http://www.lasillavacia.com/historia/la-liquidacion-del-das-que-hacer-con-los-que-saben-demasiado-21489>.

