

EL ROL DE LA INTELIGENCIA Y LAS OPERACIONES PARA LOS DESAFÍOS ESTRATÉGICOS²⁶

Luis Alexander Montero Moncada²⁷
DEPARTAMENTO EJÉRCITO

RESUMEN

El presente capítulo de libro busca ofrecer una discusión sobre el estado de la inteligencia estratégica en Colombia y las posibilidades reales que el Ejército tiene para realizar este tipo de operaciones. Para tal fin se procede a analizar los requerimientos de seguridad en el sistema internacional contemporáneo, comparándolo con los requerimientos de seguridad de sistemas previos, como el sistema de Guerra Fría. Posteriormente se hace un recorrido teórico sobre el concepto de inteligencia estratégica para desde allí identificar los requerimientos mínimos a la hora de planear y ejecutar operaciones de este nivel. Por último se hace un repaso del estado de arte de la inteligencia estratégica en Colombia, identificando espacios de mejora y delineando un camino a seguir para que la inteligencia militar, pueda configurarse en un verdadero entramado de producción y análisis de la inteligencia de Estado

PALABRAS CLAVE:

Inteligencia estratégica, poder, interés nacional, operaciones, sistema internacional

-
26. Capítulo de libro resultado de investigación vinculado al proyecto de investigación “Retos estratégicos en el Sistema Internacional Contemporáneo. Un escenario de desafío para los Ejércitos multimisión”, que hace parte de la línea de investigación: “Naturaleza de la guerra, terrorismo y nuevas amenazas” perteneciente al Grupo de Investigación “Masa Crítica”, reconocido y categorizado en (B) por COLCIENCIAS registrado con el código COL0104976 vinculado al Departamento Ejército, adscrito y financiado por la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, Colombia
 27. Politólogo de la Universidad Nacional con énfasis en Relaciones Internacionales. Magister en Análisis de problemas políticos, económicos e internacionales contemporáneos del Instituto de Estudios Políticos de París SCIENCES-PO, la universidad externado y el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. PhD (c) en Estudios Políticos de la Universidad Externado. Magister Honoris Causa en Inteligencia Estratégica de la Escuela de Inteligencia del Ejército “BG Ricardo Charry Solano”. Experto en Inteligencia Estratégica, estudios estratégicos, seguridad y defensa, operaciones especiales, terrorismo y contraterrorismo y Medio Oriente. Docente universitario e Investigador del Departamento Ejército de la Escuela Superior de Guerra. Email: alexander.montero@gmail.com

ABSTRACT

This chapter seeks to offer a discussion on the status of strategic intelligence in Colombia and the real possibilities that the Army has to carry out this type of operations. To that objective, it proceeds to analyze the security requirements in the contemporary international system, comparing it with the security requirements of previous systems, such as the Cold War system. Afterwards, a theoretical journey is made about the concept of strategic intelligence, from there identify the minimum requirements when planning and executing operations of this level. Finally, the status of art of strategic intelligence in Colombia is reviewed, identifying spaces for improvement and delineating a way forward so that military intelligence can be configured in a true framework of production and analysis of State intelligence.

KEY WORDS:

Strategic intelligence, power, national interest, operations, international system

I. INTRODUCCIÓN

Los estudios en inteligencia estratégica representan una oportunidad no solo académica sino operacional para entender y proyectar el poder de los Estados, representado en su interés nacional. Es por esto que a la hora de hablar de un Ejército multimisión en Colombia, resulta indispensable hacer un análisis sobre las implicaciones y requerimientos de la Inteligencia Estratégica para evaluar nuestras verdaderas capacidades.

Para el desarrollo de esta tarea, se presentarán los elementos generales del estado de la inteligencia en el sistema internacional contemporáneo, haciendo énfasis en el cambio de las condiciones de la inteligencia de Estado en el cambio de siglo y los cambios de sistema internacional, desde la Guerra fría hasta el Sistema internacional contemporáneo. A manera de hipótesis de trabajo, el presente capítulo girará sobre el hecho que “El sistema internacional contemporáneo pone sobre la mesa la necesidad de pensar la inteligencia de Estado como una de las mejores herramientas para responder a nuevas y viejas amenazas; sin embargo, el desarrollo institucional y doctrinario de la inteligencia estratégica en Colombia está aún muy relegado de las exigencias y el entorno internacional”

Para el desarrollo de esta hipótesis de trabajo, el capítulo se adentrará en la comprensión del sistema internacional contemporáneo, a partir de la

discusión de la evolución de las amenazas, seguridad de una discusión teórica de la Inteligencia estratégica. Con esto se pretende identificar la materia central de lo estratégico y la inteligencia de Estado. En tercer lugar se hará un recorrido por la comunidad e inteligencia colombiana, revisando el lugar de la inteligencia del Ejército en este entramado. Por último, se harán algunas observaciones relacionadas con las operaciones y el perfil y desempeño del agente.

Con esto, se pretende que la conclusión recaiga en la necesidad de concebir una inteligencia de nivel estratégico que responda a entornos, actores y amenazas globales e interconectadas, para así iniciar un verdadero camino, desde el post acuerdo y que involucre al Ejército Nacional.

II. UN MUNDO GLOBAL. NUEVA AGENDA, NUEVAS CONDICIONES Y NUEVAS AMENAZAS

El sistema internacional contemporáneo, entendido este como el ordenamiento internacional surgido luego del fin de la Guerra fría –y con mayor detenimiento luego de la invasión de Estados Unidos a Afganistán, posterior a los ataques del 11 de septiembre de 2001, se caracteriza por sostenerse en elementos estructurales totalmente diferenciados a los existentes durante las décadas de la Guerra Fría.

Durante el sistema precedente, la configuración daba cuenta de un sistema bipolar claramente diferenciado –incluso en los términos de Morton Kaplan podemos hablar de un Sistema bipolar rígido (Kaplan, 2005)- donde existían dos bandos estatales enfrentados, cada uno con un sistema de unidades sistémicas satélites o aliadas, con una serie de estructuras sistémicas encargadas de dar forma a los aliados y sobretodo, con una agenda de competencia intrahegemónica clara, donde cada bando funcionaba para el otro (y sus sistema de alianzas) como su respectiva fuente de amenazas, mayoritariamente de tipo militar.

Para el Ministerio de Defensa Español, la seguridad se piensa atada al realismo. En sus términos “La seguridad nacional gira alrededor del paradigma realista, en virtud del cual la política mundial es invariablemente una lucha entre Estados por el poder, bajo una situación de anarquía, compitiendo por sus propios intereses nacionales. En ese contexto, los Estados confían en el poder militar para garantizar esos intereses contrarrestando las amenazas que surgen de la fuerza armada de otros Estados. Así, soberanía nacional y equilibrio de poder, entendido como la distribución del mismo entre los distintos Estados, se encuentran inequívocamente unidos a lo que se entiende por seguridad. Se trata de proteger, desde una perspectiva interna, los intereses nacionales.” (IEEE, 2011).

Bajo esta configuración del Sistema Internacional, es posible afirmar que los retos para la inteligencia estratégica eran relativamente claros –sin ser simples-. Estaban constituidos por las acciones, situaciones o actores que podían poner en riesgo o alterar el sistema de dominio hegemónico de cada uno de las unidades sistémicas. Para el lado del mundo donde se encontraba ubicada América Latina, los retos de la inteligencia estratégica giraban entonces hacia lo relacionado con los retos provenientes de la Unión Soviética, Cuba y los enemigos internos que se estaban creando con alguna facilidad en varios países de la región.

De esta manera, las comunidades de inteligencia latinoamericanas – que si bien en esas décadas concebían la inteligencia fundamentalmente desde una perspectiva militar mas no estratégica - se direccionaron a la búsqueda y procesamiento de información útil para enfrentar a la amenaza interna, soviética o cubana, fundamentalmente desde el punto de vista militar. Poco se hizo desde la región para generar los condiciones, sobre la base de la inteligencia estratégica, para generar mecanismos de acción colectivos o cuando menos coordinados – que fueran autónomos de los Estados Unidos- y que permitieran construir una respuesta integral a la amenaza de entonces.

Este escenario solamente variaba en el caso de los diferendos limítrofes latinoamericanos. Al tratarse de hipótesis de guerra intraestatal –lo cual podía llegar a ocurrir con una alta probabilidad- la percepción de amenaza, la agenda regional y la tarea de las comunidades de inteligencia podía haberse dirigido hacia estos temas, más allá de la amenaza interna.

La década de los noventa significó un periodo de transición entre un sistema internacional saliente –el bipolar rígido de la Guerra Fría- y uno entrante, el sistema internacional de veto, caracterizado, según Kaplan por una potencia hegemónica, seguida de cerca por competidores sistémicos de segundo nivel, el cual se consolidaría –no obstante- hasta después del 11 de septiembre de 2001.

Sobre este contexto, Patiño observa que: “ En este contexto, el enemigo era claramente reconocido e identificable, se sabía de donde podía venir el próximo ataque y la concepción de seguridad se determinaba en el escenario del enfrentamiento bipolar. Primaba una visión Realista y de corte militar sobre la Seguridad bajo concepciones como seguridad nacional, defensa y seguridad colectiva.

Con la desintegración de la Unión Soviética y el colapso del mundo comunista, todos los esquemas y concepciones de seguridad sobre todo en

el plano internacional se vienen abajo. En la Posguerra Fría surgen nuevos problemas, retos y amenazas a la seguridad de los estados en el plano interno y en el internacional, que hace necesario nuevas interpretaciones y concepciones sobre la misma. Flagelos como el terrorismo, el integrismo religioso, el tráfico de armas y narcóticos, pero también los desastres naturales, la trata de personas, el hambre, la pobreza los desastres ambientales, la debilidad institucional, la corrupción, delincuencia común y los conflictos intra-sociales, empiezan a ser fundamentales en la agenda de los gobiernos porque ponen en riesgo la estabilidad de las sociedades y hacen que el espectro de la seguridad sea cada vez más complejo, de allí las diversas concepciones sobre la misma.

En la Post Guerra Fría se han afianzado conceptos como: Seguridad Común, Seguridad Integral, Seguridad Humana tal y como lo propone la ONU desde el 94 o Seguridad multidimensional. También, es común la utilización combinada de la visión del “Poder Blando” y del “Poder Duro” (*soft/hard power*) por parte de los estados más relevantes del sistema internacional para defender sus intereses” (Patiño, 2014).

En este periodo de transición, la identificación de amenazas en el sistema internacional varió profundamente en relación con el modelo previo al fin de la Guerra Fría. Sin lugar a dudas, este periodo dejó atrás una identificación de amenazas totalmente definida y perfilada, de tipo militar, a unas amenazas múltiples, provenientes de muchos más actores que en el sistema previo, algunos de estos actores identificados como actores tradicionales, pero también muchos siendo nuevos actores sistémicos.

Bárceñas propone al respecto “Lawrence Freedman señala que, hasta la segunda guerra mundial, el estudio de la guerra se encargaba a los militares y el de la paz a los abogados; afirma, también, que durante la guerra fría hubo una estrecha colaboración entre el mundo académico y el político y militar que se enfocó sobre todo a estudios estratégicos y a la creación y definición de políticas que trataron de conformar un “orden de seguridad”. Así, surgieron conceptos como “contención”, “respuesta flexible” y “detente”. Esta etapa fue considerada por muchos como la época de oro de los estudios estratégicos; sin embargo, el edificio conceptual y político construido durante la guerra fría se vino abajo con el Muro de Berlín” (Barceñas, 1999).

En términos de Ríos, “surge la trasmutación y evolución en los conceptos de seguridad y amenaza para el periodo de la Guerra Fría y la Post – Guerra Fría, pues ya la seguridad, a raíz de la entrada del discurso global, no podía verse restringida a una seguridad de tipo tradicional como se evidencio en el Guerra

Fría, en donde el poder militar y las pujas disuasivas se convertían en el caballo de batalla por excelencia de las naciones, y tampoco se podían ver reducidas y evocadas a la neutralización de una sola amenaza, en donde todo el esfuerzo a nivel interinstitucional de un Estado se centrara en un solo foco de peligrosidad, es decir tampoco era conveniente el empleo de una seguridad integral; ahora a raíz de la apertura al mundo, tras la post – guerra Fría, el espectro de estudio debía ser más amplio y profundamente estudiado desde cualquier campo de acción en donde la amenaza atentara contra los intereses del Estado” (Rios, 2015)

En otras palabras, la existencia de un único enemigo plenamente identificado en el periodo de Guerra Fría, dio paso a un periodo de múltiples enemigos, algunos tradicionales como la misma URSS –en transición hacia Rusia-, así como nuevos enemigos entre los que se pueden ubicar a las ex repúblicas soviéticas nacientes, Irak, Irán Corea del Norte y en menor medida organizaciones ilegales amparadas por Estados.

En cuanto la naturaleza de la amenaza en este periodo de transición, también se puede evidenciar un cambio profundo. Es evidente un cambio en la agenda, la cual pasó de un modelo netamente militar a un espectro de amenazas profundamente variado, donde temas como los derechos humanos, la democracia, el cambio climático, la estabilidad regional y algunos aspectos sociales y médicos aparecieron como preocupación para los Estados. Frente a esta agenda de seguridad y estas amenazas, hubo un relativo consenso frente a que la gestión de dichas amenazas no podía ser prioritariamente militar, sino que los ejércitos quedaban reducidos a un pequeño campo de acción, para enfrentar temas como proliferación de armas estratégicas y de destrucción masiva luego del fin de la Unión Soviética, proliferación de armas ligeras y convencionales, proliferación de conocimiento y tecnología militar, objetivos estratégicos limitados en pequeños países del tercer mundo, amenazas en teatros intermedios y algún remanente del terrorismo del periodo de la descolonización y del narcotráfico –los cuales sin embargo seguían con un énfasis más policial que militar, con algunas excepciones como el caso colombiano, donde por la amenaza de los carteles y el narcoterrorismo, todas las instituciones estaban volcadas a su combate-.

Bárceñas concuerda con este planteamiento, donde la seguridad camina de lo tradicional a lo ampliado. Para ella, el fin de la Guerra Fría implicó que “tanto en círculos académicos como políticos y militares —estrechamente relacionados, sobre todo en Estados Unidos—, comenzó a producirse una amplia discusión sobre los alcances y límites del concepto de seguridad, así como un nuevo análisis de diversas problemáticas desde la óptica de la seguridad y la definición

de amenazas y riesgos. En su desarrollo, resurgió la vieja discusión entre realistas e idealistas y aparecieron temas de la agenda internacional (el medioambiente, los derechos humanos, la democracia, el narcotráfico y las reivindicaciones étnicas) como asuntos vinculados a la seguridad que, eventualmente, requerirían de la adopción de medidas extremas y no de la negociación y el debate político. Además, surgió un nuevo enfoque en el estudio y comprensión de las causas de los conflictos, ajenas al enfrentamiento entre las grandes potencias, y se dio lugar a acciones y justificaciones para el uso de la fuerza, cuyo ejemplo más reciente y evidente es el bombardeo a Yugoslavia. Estos cambios llevaron a diversos académicos a proponer una reconceptualización de la seguridad basada en la persona, no en el Estado; otros, se han referido a la seguridad de la sociedad en su conjunto. Ha habido, también, una creciente interpenetración de los campos de la seguridad exterior y la seguridad interior, en especial la seguridad pública” (Barcenas, 1999).

A este espectro de amenazas, también se sumó el debate de la definición de Seguridad Humana motivado desde la Cumbre del Milenio y las Naciones Unidas, con esta definición, las amenazas no eran exclusivamente materia de Estados y por lo tanto el abanico se ampliaba considerablemente, llegando a incluir una serie de preocupaciones que determinaban la seguridad y estabilidad de los individuos en sus roles políticos, sociales, económicos y culturales. En ese sentido, la distancia entre el espectro completo de las amenazas y el rol de las fuerzas militares, al menos en un sentido teórico, se hacía cada vez más grande, dado que sin duda, muy pocas cosas de la Seguridad Humana, podían resolverse mediante el empleo de la fuerza profesional.

Es posible por tanto enfatizar que la configuración de amenazas en el sistema internacional pasó con el tránsito de los años ochenta a los noventa, de una configuración plena de amenazas, militares la mayoría, a otras de tipo multidimensional y multicausal, que no necesariamente implicaban una gestión militar. Por lo tanto, la inteligencia estratégica tuvo que mutar de un escenario concreto –casi limitado- a un escenario sumamente complejo y difuso, que le implicaba repentinamente múltiples y profundas dimensiones desconocidas, a las cuales no estaba del todo familiarizada.

En este contexto llegó el siglo XXI, tomando a Estados Unidos y a sus tomadores de decisiones estratégicas completamente desfasados de las reales fuentes de amenazas. La década de transición dejó como gran consecuencia una agenda de seguridad que desbordaba las capacidades de la inteligencia estratégica, dejando como resultado serios vacíos a la hora de prever amenazas. Sin duda los equipos de anticipación estratégica fueron los primeros sacrificados

tras los ataques del 11 de septiembre, quedando desnudos ante un contexto donde las amenazas previstas fueron superadas por las no previstas. Evidentemente la incertidumbre acompaña a la tarea de la inteligencia estratégica, pero no fue aceptable, bajo ninguna perspectiva académica, metodológica o profesional, que los equipos de anticipación estratégica no hubieran sido capaces de prever un escenario como el que ofrecieron los ataques al *World Trade Center* o al Pentágono. Lo anterior se puede evidenciar en el *Quadrennial Defense Review Report* de 1998 vigente al momento de los ataques. (Defense, 1997).

Por lo tanto, el sistema internacional configurado luego del 11 de septiembre, y en particular, luego de la decisión de Estados Unidos de emprender una guerra contra el terrorismo, iniciada con la operación militar en Afganistán contra Al Qaeda y el movimiento de los Talibán, proponía un entorno estratégico completamente diferente a cualquiera que hubiera existido previamente.

Al respecto Díaz menciona que “La Estrategia de Seguridad Nacional del Reino Unido, con el sugerente título de *Security in an interdependent world*, establece que la amenaza de la Guerra Fría ha sido sustituida por una serie de diversos pero interconectados riesgos y amenazas, a la sazón: el terrorismo internacional, armas de destrucción masiva, conflictos en estados fallidos, pandemias y crimen organizado transnacional. Estos estarían interconectados por una serie de factores subyacentes, incluidos el cambio climático, la lucha por las fuentes de energía, pobreza y débil gobernanza de algunos estados, cambios demográficos y globalización, lo que no se separa de otros informes nacionales” (Díaz, 2013).

En este entorno estratégico, es posible identificar dos tipos de amenazas que atraen el trabajo de la inteligencia estratégica. En primer lugar, aparecen los retos y amenazas propios de un sistema internacional globalizado, con nuevos actores que le compiten al Estado y nuevas interpretaciones del espacio, las interacciones y los procesos productivos o criminales, así como de las comunicaciones y la interconexión global. En segundo lugar, –y tal vez el más visible–, aparece el espacio de amenaza asociado al terrorismo del siglo XXI.

En ese orden de ideas, la globalización –coincidente con el fin de la Guerra Fría y el cambio sistémico internacional– ofrece sin duda un escenario operacional de amenazas completamente nuevo. En términos teóricos, los procesos de globalización que se hicieron visibles en los primeros años de la década del noventa cuentan cuando menos con tres elementos característicos.

El primero de ellos se relaciona con el carácter no excepcional de nuestros procesos globalizadores, lo cual puede ser explicado bien por la vía del análisis de los tiempos cortos y los tiempos largos, donde la globalización se presenta como una faceta no estructural de los tiempos largos, la cual –en otras palabras– se vuelve una característica de la dominación hegemónica que busca diferentes vías de expresar su poder. Otro camino explicativo implica que en cada proceso imperial –desde Alejandro Magno, Grecia o Roma, hasta el Imperio Ruso o el Imperio Británico–, proceso religioso –expansión cristiana o musulmana–, o proceso económico –como la ruta de la seda o el descubrimiento de América–, hubo una globalización de trasfondo caracterizada por una socialización de elementos políticos, económicos, culturales, religiosos e incluso lingüísticos, mezclados tanto de las metrópolis imperiales como de las diferentes sociedades dominadas y aceptada en amplios espacios geográficos. El resultado es claro independiente de cualquiera de los dos caminos presentados: nuestra globalización no es la primera. (Beck, 1998).

El segundo elemento característico de la globalización contemporánea tiene que ver con la irreversibilidad de nuestra globalización. Este elemento está determinado por la revolución en los bienes y servicios, especialmente concentrados en las telecomunicaciones. Es evidente que los procesos comunicacionales que se construyeron finalizando la Guerra Fría, recorrieron el mundo con una agilidad sin precedentes en la década de los noventa, justamente cuando no tenían el obstáculo de la confrontación este-oeste. Como resultado de esta revolución industrial de fines del siglo XX, la transmisión de datos móviles cambió drásticamente no solo aspectos sociales, sino también políticos, económicos y militares. (Beck, 1998).

En lo social, la revolución en las telecomunicaciones y la posibilidad de acceder desde un dispositivo portátil a consumos culturales, permitieron conectar a la sociedad con el resto del mundo. Alguien desde su dispositivo móvil en Bogotá, puede conectarse y empezar a crear lazos identitarios con alguien de Papúa – Nueva Guinea a partir de conocer y explorar los patrones ofrecidos desde esta sociedad. Así las cosas, las relaciones sociales, de amistad y de lealtad fundamentalmente, no requieren ya de la intermediación de lo físico, llevando a un debilitamiento de los patrones identitarios tradicionales –que requerían del contacto geográfico próximo–, siendo reemplazados por patrones globales o cuando menos transnacionales, sin limitarse a una frontera.

Incluso a la hora de definir causas, intereses, filiaciones o valores, ya no se requiere de lo físico inmediato, sino que el abanico de opciones resulta

casi infinito para individuo conectado, de manera que sus acciones tienen a ser totalmente transnacionales.

En lo político –y derivado de lo social-, el impacto identitario referido justo atrás, conlleva un reto fundamental: la reconfiguración del concepto de nación. Así las cosas, la nación –otrora construida sobre la base de un patriotismo, una relación con la madre patria, una etnia, un lenguaje, un pasado y un futuro común- se configura a partir de la globalización, como una amalgama de referentes geográficos, patrias, etnias, lenguajes, interpretaciones de pasados y anhelos de múltiples futuros entrecruzados. (Beck, 1998).

Sin lugar a dudas, la nación es un concepto supremamente complejo en el siglo XXI, desatándose del tradicional concepto webberiano, para concentrarse en dimensiones transnacionales. Este proceso obliga al replanteamiento de los Estados modernos, los cuales tienen a la nación como un pilar hasta este entonces irrenunciable. Pilar por demás, determinante a la hora de caracterizar a los mismos Estados –si seguimos los postulados constructivistas- donde las instituciones políticas, sociales, económicas y hasta de dominación (o el arreglo para el despliegue del poder político) son en últimas representaciones de los rasgos culturales de la sociedad de origen.

En lo económico los efectos son supremamente profundos. El cambio estructural en lo tecnológico y las comunicaciones implica un estímulo para la deslocalización de procesos productivos especialmente los que incorporan bienes y servicios. En estos casos, la cadena productiva deslocalizada favorece en un circuito sin fin al mismo factor económico de la globalización, ya que lo profundiza (Beck, 1998). En este punto, la inteligencia estratégica tiene tal vez uno de los mayores retos. La deslocalización de la producción dificulta plenamente la visualización completa de los escalones que intervienen en el fenómeno productivo y por lo tanto, vuelven sumamente difícil el proceso de generación de información para la toma de decisiones de Estado en lo económico, dada la multiplicidad de variables y elementos intervinientes. En adición, este entramado complejo de producción económica favorece profundamente las actividades de financiamiento de organizaciones criminales transnacionales, así como los escalones de lavado de activos. Por este motivo, a partir de la década de los noventa, la posibilidad de golpear el músculo financiero de organizaciones –e incluso de Estados como Corea del Norte- se vuelve cada vez más complejo.

El factor militar de la globalización, matizado por la revolución en telecomunicaciones, la aparición de lo virtual y el tiempo real, tiene serios y profundos cambios. (IEEE, 2012)

En primer lugar, la dependencia arrolladora del factor tecnológico ha marcado los asuntos militares de una manera más contundente que en el pasado. Los ejércitos del Sistema Internacional de Guerra Fría –y antes- marcaron su diferencia con sus competidores regionales sobre la base tecnológica, que le permitió entre otras cosas, desarrollar sistemas de armas altamente tecnificados, capacidades satelitales, armas de destrucción masiva y de hecho, el internet mismo como un sistema de comunicaciones. En la década de los noventa, la globalización favoreció los adelantos tecnológicos de los ejércitos de las potencias hegemónicas –especialmente Estados Unidos-, permitiendo que la brecha tecnológica se ampliara y limitando la transferencia de tecnología hacia terceros países –incluyendo potencias regionales- a equipos de entre 20 y 30 años de antigüedad.

En segundo lugar, la existencia de espacios virtuales y tiempos reales optimizó aún más los procesos militares de toma de decisiones, seguimiento de operaciones e inteligencia operacional. También permitió la configuración de nuevas formas de guerra y nuevos actores, especialmente los relacionados con procesos ciber, ciberinteligencia, ciber guerra y ciber amenazas. Por último en tercer lugar, lo virtual implica toda una revolución en asuntos militares donde el control de redes sociales, medios de comunicación y bases de datos de consumo facilitan las tareas de inteligencia, contrainteligencia y operaciones.

Así las cosas, la revolución en telecomunicaciones propia del sistema internacional de los noventa y la globalización resultante ofrece un entorno altamente tecnificado que impacta y redibuja lo social, lo político, lo económico y lo militar, volviendo a todo el proceso globalizador algo irreversible.

El tercer factor fundamentalmente característico de la globalización contemporánea es su asimetría. No hay duda que la velocidad con que los flujos globalizadores y su profundidad no afectan a todos los Estados y sociedades por igual. La balanza se inclina a favor de las sociedades hegemónicas que han sido protagonistas de una oferta cultural más grande que la oferta cultural de sociedades que no tienen tanta visibilidad mediática. Estas sociedades son dominantes a la hora de proyectar su composición cultural, frente a sociedades que son receptoras de elementos de consumo cultural. De igual manera, las sociedades que tienen un acceso más favorable a elementos tecnológicos pueden participar con mayor firmeza de los procesos globalizadores que sociedades sin acceso o con acceso tecnológico limitado.

Es posible por tanto afirmar que, con la profundización de los procesos globalizadores, tal cual se ha estudiado, se sentaron las bases para la configuración

del sistema internacional contemporáneo, con unos elementos estructurales e irreversibles, que sin embargo permiten ampliar la brecha entre las unidades sistémicas centrales y las periféricas. Adicionalmente una agenda internacional y de seguridad se configuró —especialmente posterior a la operación militar de Estados Unidos en Afganistán.

Esta agenda internacional variaba significativamente de las dos agendas previas (la agenda del Sistema Internacional de Guerra Fría y el de postguerra o de transición, propio de la década de los noventa). En principio, el Sistema Internacional contemporáneo mantuvo la concepción ampliacionista de la seguridad que se construyó en los años noventa, pero le imprimió con mayor profundidad los asuntos transnacionales derivados de la globalización, los cuales marcaron las organizaciones criminales del siglo XXI, en particular las dedicadas al terrorismo y a la acción armada en pequeños Estados.

En este marco es que es posible comprender el auge de los movimientos sociales, tanto los legales como los que promueven generar inestabilidad de algún tipo, que valiéndose de identidades globales y apalancados en lo virtual —que desecha el contacto físico como elemento prioritario de adoctrinamiento o militancia- se han constituido como actores prioritarios en el sistema internacional contemporáneo.

Lo interesante es que, dentro del espectro de lo criminal, estos movimientos que mutan en organizaciones criminales transnacionales son proclives a la violencia terrorista y se favorecen por los diferentes tráficos integrados. En cuanto la violencia terrorista, su sustento es simple. Por un lado, el auge de lo mediático y lo comunicacional, donde hay tecnologías que favorecen la transmisión inmediata del mensaje, acompañadas de la pérdida de centralidad de los medios tradicionales ahora reemplazados por redes sociales, sirve de multiplicadores del mensaje violento, que en últimas es uno de los objetivos más preciados del terrorismo. En segundo lugar, la ausencia de obligatoriedad de empleo del espacio físico para actividades de adoctrinamiento, entrenamiento y preparación de actividades violentas —ahora posibles en el espacio virtual-, facilita tanto el reclutamiento como el planeamiento y ejecución de actividades terroristas e cualquier lugar del mundo, dándole al actor criminal una sensación de alcance global a un muy bajo costo operacional, sumado a la seguridad que este esquema ofrece para su estructura, toda vez que en caso que alguien de la red sea capturado por algún Estado, éste solo conocerá al resto de la estructura criminal mediante lo virtual.

Ahora bien, efectivamente estos movimientos proclives a la violencia terrorista también se favorecen por un esquema de tráfico integrado. La globalización acerca no solo a las sociedades sino también a las actividades criminales, que ven en los espacios nebulosos y veloces de la globalización un mecanismo eficiente que facilita su acción. Adicionalmente los procesos globalizadores, en particular aquellos que tienen que ver con la deslocalización de las cadenas productivas, ayudan a que se pierda la especialización del trabajo otrora rígidamente concebida aún dentro de las organizaciones criminales. En otras palabras, en el pasado una organización narcotraficante difícilmente mutaba o ampliaba su actividad por miedo a chocar con una competencia altamente entrenada y capacitada en un negocio diferente.

En el sistema internacional contemporáneo, sin embargo, el panorama es diferente. Una organización criminal encuentra los estímulos suficientes como para ofrecer un portafolio de lo más completo del caso dentro de la ilegalidad. El actor criminal transnacional puede ser a la vez narcotraficante, traficante de armas, traficante de personas, terrorista y traficante de minerales preciosos y estratégicos.

Esta particularidad del sistema internacional contemporáneo implica cuando menos dos cosas; por un lado, un reto mayúsculo a los sistemas de inteligencia de los Estados toda vez que se requiere una capacidad sumamente integrada, profunda, multiagencial y multinivel a la hora de procesar la información de alto valor.

Por otro lado, se requiere una capacidad operacional mucho más grande que las necesarias para operar en el pasado. El agente y el analista de inteligencia estratégica, en este contexto, necesita no solo conocer lo más profundamente posible los procesos internacionales contemporáneos, manejar múltiples idiomas, conocer múltiples culturas, ser capaz de pasar desapercibido al interior de sociedades sumamente lejanas o entender perfectamente otros códigos culturales, sino también debe ser capaz de poner a jugar de su lado los vacíos o zonas grises que da la globalización.

La segunda particularidad del sistema internacional contemporáneo tiene que ver con los diferentes matices de terrorismo posible. En ese sentido es posible proponer cuando menos cinco diferentes tipologías de terrorismo, todas ellas muy vivas y profundas.

A manera de nota aclaratoria, es fundamental insistir que ninguna definición que se haya dado al terrorismo resulta totalmente convincente y que,

de hecho, es claro el terrorismo funciona más como una herramienta política –capaz de ser administrada volátilmente en función de los intereses de algún poderoso para nombrar terrorista a quien esté en su agenda- que ayuda a procesos de securitización en los mismos términos de Buzán y no como una herramienta académica o conceptual que sirva para crear una base generalizadamente aceptada de estudio para este fenómeno.

Así las cosas, el terrorismo contemporáneo, al cual pertenecen retos como Al Qaeda o el DAESH (acrónimo en árabe para el mal llamado y entendido “Estado Islámico”), puede clasificarse en terrorismo por fundamentalismos religiosos, terrorismo de lobos solitarios, terrorismo de causas dormidas, terrorismo de Estado y terrorismo de zona gris.

La caracterización de la primera categoría resulta sumamente interesante y útil simultáneamente. Partiendo del hecho que el fundamentalismo no es exclusivo del mundo musulmán ni que todos los musulmanes son radicales –lo cual sería una necedad plantearlo-, las ideologías fundamentalistas religiosas, independiente de la religión de donde vengan, implican de por sí una ruptura social del entorno y por obligación va a generar anomalías y fricciones sumamente profundas con los demás individuos. Por esto, los fundamentalismos tienden a ser por naturaleza violentos, violencia que de paso puede llegar a estar acompañada de justificaciones morales basadas en promesas espirituales, profecías o simplemente comportamientos mesiánicos. Es por esto que desde el fundamentalista judío, como el fundamentalista musulmán o el cristiano, promueven su interpretación violenta de la religión como un camino hacia un mejor futuro, por lo cual se vuelve muy atractivo para otros fundamentalistas.

Sin duda, esta categoría es tal vez la más activa en la actualidad, representada en los mismos ataques del 11 de septiembre de Al Qaeda, el escenario de Afganistán, Irak, y más recientemente el DAESH y sus acciones en Irak, Siria y Europa. No obstante hay un error fundamental de apreciación sobre esta primera categoría y es pensar que la mayor parte de las acciones terroristas derivadas del fundamentalismo, sea musulmán o no, recaen en Occidente a manera de una guerra contra “nosotros” o un “Choque de Civilizaciones”. Esta obtusa –y tristemente difundida- apreciación pasa por alto que cuando menos el 80% de las acciones terroristas del DAESH o el mismo Al Qaeda, han ocurrido dentro del mismo mundo musulmán.

No obstante, los retos para la inteligencia estratégica de esta categoría de terrorismo implican un conocimiento cultural y religioso profundo, partiendo

del hecho que las religiones no son las mismas en todas las partes del mundo y que al interior de cada credo hay un sinnúmero de facciones muy diferentes entre sí, cada una obedeciendo a patrones culturales específicos, atados unos más fácilmente que otros a muchas más organizaciones criminales transnacionales. Lo anterior tiene un reflejo material en la planeación y desarrollo de operaciones militares, a la hora de comprender con precisión ambientes operacionales múltiples, distantes y sumamente complejos desde lo cultural.

La segunda clasificación del terrorismo contemporáneo es el terrorismo de lobos solitarios. En un primer momento, los lobos solitarios se concibieron como aquellos individuos que siendo creyentes originales, con vínculo étnico-religioso primario, o conversos, recibieron adoctrinamiento y entrenamiento militar en el espacio físico de una agrupación terrorista transnacional y regresaron o viajaron a un respectivo país con el fin de cometer un acto de terror una vez recibiera el orden por parte de su operador terrorista, mientras permanecía inactivo e incluso siguiendo su vida normal en la sociedad objetivo. En este espectro, los conversos representaban un reto funcional a la seguridad y a la inteligencia estratégica por cuanto podía pasar más fácilmente los controles migratorios y escabullirse en la sociedad de destino que un extranjero proveniente especialmente de Asia o África. Fue así como varios lobos solitarios típicamente europeos realizaron acciones terroristas en el pasado.

Esta caracterización mutó a una segunda tipología de lobos solitarios más ajustada al momento contemporáneo y que explota aún más las ventajas de la globalización. Se trata de lobos solitarios que sin necesidad de entrar en contacto geográficamente con la organización terrorista, recibe mediante redes sociales o internet el adoctrinamiento o entrenamiento necesario para cometer un acto terrorista. Los retos para la inteligencia estratégica se multiplican con esta variación, por cuanto ya no son suficientes los controles migratorios o seguimientos basados en un historial de viajes, sino que se requiere un trabajo más elaborado a la hora de interpretar información de redes sociales y medios abiertos, facilitando la visualización de redes criminales y sus diferentes eslabones, al menos en un espacio local.

La tercera clasificación es posiblemente la de más incidencia contemporánea. El terrorismo por causas dormidas se alimenta simultáneamente de dos características fundamentales. Por un lado, el renacer de causas reivindicatorias que durante mucho tiempo pasaron a un segundo plano o eran totalmente invisibles y ahora, con la agenda reacomodada de la globalización, han ganado una relevancia y una visibilidad importante, constituyendo así el

motor para que las reivindicaciones de un individuo, que durante años estuvieron reprimidas, salgan ahora a flote.

Por otro lado, si la visibilización es el motor, el auge mediático es el combustible de este tipo de acciones. Una acción violenta encontrará eco en diferentes medios, así los tradicionales se niegan a hacerle eco y el juego al violento. Por eso, el individuo desesperanzado, desarraigado o simplemente desequilibrado que vea en el terrorismo un medio de reivindicación social a una demanda estructuralmente silenciada, encontrará un cuarto de hora de fama gracias a los medios de comunicación, de manera que tendrá la importancia que en su pobre vida nunca tuvo.

Esto es estímulo suficiente para que varios individuos desequilibrados tomen este camino. Esto ya trae una sin salida a las comunidades de inteligencia puesto que es materialmente imposible destinar un agente por cada desequilibrado en una sociedad, de manera que la posibilidad o capacidad de gerencia de la amenaza se reduce drásticamente. Por otro lado, mientras más alto sea el impacto de la acción del desequilibrado, más estímulo habrá para que organizaciones terroristas transnacionales se atribuyan falsamente la autoría de estas acciones, partiendo del hecho que no es fácil desvirtuar esta atribución de autoría y que se convierte en publicidad gratuita para la organización, dando además una falsa dimensión de alcance geográfico para la organización terrorista.

La cuarta categoría, el terrorismo de Estado, no debe ser malinterpretada. Esta categoría parte de hecho de la característica de amoralidad –mas no de ilegalidad- en el sistema internacional. La cual resulta fundamental y funcional. En ese espectro de ideas, una acción de insurgencia, contrainsurgencia, neutralización o simplemente una acción detonante en un país adversario, son herramientas que todo Estado debe en algún momento considerar y muchos llegan a ejecutar a manera de extensión del brazo de acción de un Estado. En este punto el reto no es solo para las estructuras de inteligencia estratégica, las cuales deben identificar los escenarios más idóneos de fortalecimiento del interés nacional y de allí planear y ejecutar operaciones –algunas de ellas en el exterior- con un conocimiento operacional excelente y unas habilidades excepcionales para los agentes operativos, sino también para las estructuras de contrainteligencia estratégica, las cuales deben concebir las contramedidas incluso para este terrorismo proveniente de otro Estado.

La última categoría es el terrorismo de zona gris. A esta categoría pertenece el terrorismo difuso que aparentemente no encuadra en ningún

escenario claro. No tiene objetivos racionales ni es reivindicado por nadie. A pesar de sus características bastante difusas, el espacio de este tipo de terrorismo en el sistema internacional es amplio. En algunos casos, se requiere de mucho tiempo para que las motivaciones, autores y objetivos empiecen a aparecer. Sin embargo, su frecuencia amerita que también sea tenido en cuenta en el programa de trabajo de la inteligencia estratégica, ya que esta zona gris es absolutamente propicia para esconder enemigos del Estado que no se harían visibles fácilmente y prefieren la oscuridad para atacar. Además de este reto que ofrece lo gris, el otro reto para las comunidades de inteligencia recae en el hecho de la casi nula información o fuentes de investigación, así como la renuencia del actor que escoge este camino para emplear medios convencionales o incluso herramientas de la globalización para realizar sus ataques.

En síntesis, el sistema internacional contemporáneo –configurado luego del 11 de septiembre- ha construido una agenda de seguridad amplia, multidimensional, soportada en la globalización y fuertemente caracterizada por organizaciones criminales transnacionales, que incluyen el terrorismo como una de sus principales acciones. Así las cosas, la inteligencia estratégica debe no solo enfrentar los retos de amenazas no militares, sino también, las amenazas transnacionales en un mundo difuso e interconecto mediáticamente.

III. EN CAMINO A UNA TEORÍA GENERAL DE LA INTELIGENCIA ESTRATÉGICA

La inteligencia estratégica, entendida esta inicialmente como la inteligencia de Estado y posteriormente ampliada también a la inteligencia de los grandes tomadores de decisiones del sector privado –especialmente el empresarial-, no es un concepto nuevo. Desde décadas atrás Sherman Kent, a igual que tradiciones fundamentalmente Estadounidenses, Españolas, Británicas, Rusas y Francesas han avanzado en la configuración del concepto y su aplicación a la hora de tomar decisiones de alto nivel.

Para el referente más claro de la construcción conceptual de la inteligencia estratégica, Sherman Kent, ésta se puede definir como “ el tipo de conocimiento que un Estado debe poseer para garantizarse que sus intereses no sufrirán ni sus iniciativas fracasarán debido a que sus decisores políticos o sus soldados planifican y actúan bajo la ignorancia” (Kent, 1949), evidentemente siempre sobre el parámetro de la recordada trinidad de Kent, entendiendo la inteligencia como organización, producto y proceso.

Esta definición es la base fundamental del debate de mitad de siglo sobre inteligencia estratégica y lo alcances que esta debía tener. Para este fin, la definición

de Kent debía ser contrastada con la de “ayudar a los líderes políticamente responsables a alcanzar sus objetivos en política exterior identificando los elementos susceptibles de influencia norteamericana” (Kendall, 1949). Resulta curioso que justamente Kendall, en los debates que sostenía con Kent, le acusaba de pretender imponer los estudios prospectivos, eliminando el comportamiento sorpresivo de los actores en el sistema.

Justamente sobre este debate, Díaz Fernández propone que “En esencia, Kendall veía la inteligencia como un apoyo a los decisores políticos para conseguir influir en el devenir de los acontecimientos, ayudándoles a comprender los factores operativos en los cuales Estados Unidos podía tener un cierto impacto. Y de esto es de lo que hablamos a principios del siglo xxi si queremos hablar de algo que sea inteligencia estratégica: no de evitar sorpresas estratégicas sino de comprender el entorno para anticiparnos a él y, en alguna medida, configurarlo para que nuestra política exterior –y su dimensión económica– puedan desarrollarse y generar prosperidad para nuestro país” (Díaz, 2013).

En el camino hacia definiciones más contemporáneas, el mismo Díaz nos remite a la academia estadounidense y a su comunidad de inteligencia, valga decirlo, porque serán en buena medida los moldes de la inteligencia estratégica en el sistema internacional una vez finalice la guerra fría. Al respecto, Díaz menciona que “El otro gran teórico de la época, Washington Platt, se centró en un modelo de inteligencia militar de nivel estratégico, no de carácter táctico, por lo que no nos ayuda en nuestra disquisición actual, a pesar de haber sido su pensamiento muy relevante. Por su parte, Harry Ransom se preguntaba en 1980 si era precisamente la inteligencia estratégica la que guiaba la política exterior de los Estados Unidos, una pregunta que solo recientemente podría comenzar a tener respuesta positiva.

Un haz de luz en el papel de la inteligencia estratégica se encontró en la *National performance review* de 1993, coordinada por el vicepresidente Al Gore, donde el por entonces director de la CIA, John Deutch, afirmó que «los esfuerzos en inteligencia de los Estados Unidos deben proporcionar a los decisores la información necesaria sobre la cual basar sus decisiones respecto al desarrollo de la defensa exterior, política económica y protección de los intereses nacionales de los Estados Unidos frente a agresiones extranjeras». Coincido con Swenson y Lemozy en que la cualificación «estratégica» anexada a «inteligencia» disuelve el concepto más comprensivo –por amplio y difuso– de «inteligencia para la política extranjera», pero no puedo compartir con ellos que la inteligencia estratégica excluya o suprima la contribución del cuerpo diplomático en este proceso, si bien su rol y estructuración habrían, evidentemente, de modificarse

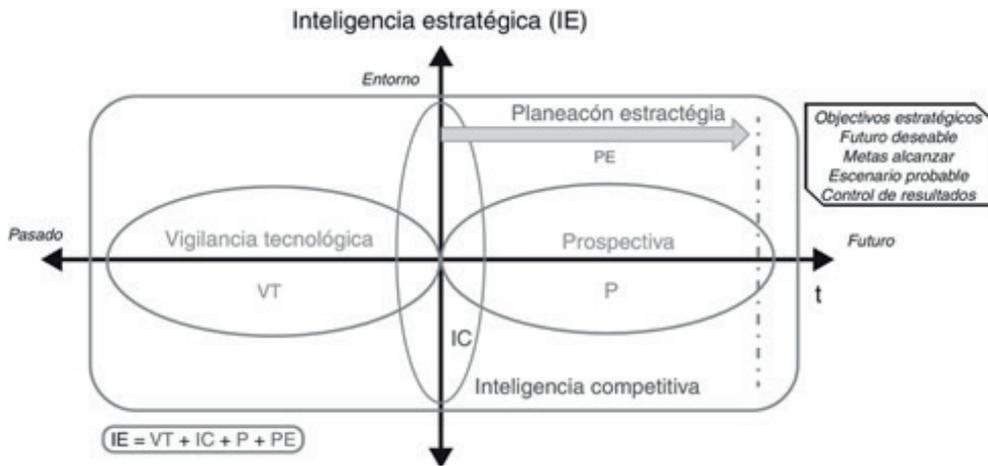
como ya hacía el informe del embajador Melitón Cardona al que me referiré más adelante” (Díaz, 2013)

La CIA por su parte, en el texto “*The Intelligence Community’s Neglect of Strategic Intelligence*” propone que la definición del Pentágono sobre inteligencia estratégica es “**Intelligence that is required for the formulation of strategy, policy, and military plans and operations at national and theater levels**”, mientras que la definición dada por la CIA es “*in fewer words, strategic intelligence is that intelligence necessary to create and implement a strategy, typically a grand strategy, what officialdom calls a national strategy. A strategy is not really a plan but the logic driving a plan.*”

A strategy furthers one’s advance towards goals by suggesting ways to accommodate and/or orchestrate a variety of variables--sometimes too many for the strategist alone to anticipate and understand. When foreign areas are involved, in-depth expertise is required, which is what strategic intelligence provides. Without the insights of deep expertise--insights based on detailed knowledge of obstacles and opportunities and enemies and friends in a foreign area--a strategy is not much more than an abstract theory, potentially even a flight of fancy. The better the strategic intelligence, the better the strategy, which is why the definition of strategic intelligence should not be so mysterious.

Nevertheless, in official circles and beyond, too many people attribute meanings to “strategic” and “strategic intelligence” that no dictionary supports. Ignorance of the meaning of these words has bred ignorance of the strategic product, with, in my view, enormous consequences. During the past decade and a half, since the Cold War, the production and use of strategic intelligence by the United States government has plunged to egregiously low levels. This decline is badly out of sync with the broader needs of the republic, fails to meet the nation’s foreign policy requirements, ill-serves the country’s many national security officials, and retards the developing prowess of its intelligence analysts” (CIA, 2016)

Así las cosas, es posible entender la inteligencia estratégica como el conjunto de herramientas que permiten una adecuada planeación estratégica en un ambiente competitivo, basado en un barrido retrospectivo de acontecimientos relevantes y de alto valor, sumado a un ejercicio riguroso de prospectiva.

Cuadro 1- Conjunto de la inteligencia estratégica (Aguirre, 2015)

Fuente: Joao Aguirre

No obstante las definiciones anteriores, es posible poner de relieve el común denominador del poder del Estado (o el actor sistémico que corresponda) sumado al interés nacional.

Es posible generar una propuesta teórica propia que sirva de base para la discusión sobre Inteligencia Estratégica, apalancada en el paradigma realista de las relaciones internacionales.

Para tal fin, se parte de los siguientes supuestos:

- El Estado es aún el actor de mayor “potencia” en el Sistema Internacional, sin embargo no es el único actor sistémico
- El Sistema internacional es competitivo
- Las unidades sistémicas no son colaborativas en términos estructurales sino competitivas
- Hay una anarquía en el sistema internacional, sin embargo esto no quiere decir que haya un sistema desordenado ni que las unidades actúen irracionalmente, toda vez que hay un principio ordenador.
- Los Estados –aunque en parte también otras unidades sistémicas– buscan ampliar su poder, bien sea en términos de *hard power*, *soft power* o si es posible *smart power*
- La geopolítica y la geoestrategia, como herramientas de proyección de poder, aún están vigentes en el sistema internacional
- Las organizaciones internacionales, junto con buena parte de las interacciones de política exterior de los Estados, son el reflejo del interés del Estado hegemónico.

Siguiendo por tanto los supuestos anteriores, es posible hacerse una idea que el interés nacional de un Estado, será por un lado competitivo y por otro lado buscará garantizar la supervivencia de dicho Estado.

Herrero de Castro define interés nacional de una manera muy sencilla, permitiendo ampliar y complementar esta definición a partir de medios teóricos. En ese sentido, para el autor, interés nacional es “la defensa y promoción de objetivos naturales y esenciales de un Estado en el área política, económica, social y cultural” (Herrero, 2010)

Interesantemente Rousseau construye un puente entre el interés nacional y el interés común, de manera que amplía la discusión hacia el campo del bien común y le otorga un blindaje sociológico más que político. En ese sentido Rousseau expone que el Interés nacional es El vínculo de la sociedad son los intereses que todos sentimos que la componen. En ausencia de estos intereses ninguna sociedad sería posible. El interés común es la base sobre la cual la sociedad ha de ser gobernada” (Rousseau, 1960)

Esta definición cobra alguna relevancia teórica en la medida que Rousseau desprende el interés del concepto de la nación y lo compromete con el concepto de pueblo, involucrando activamente a los extranjeros residentes.

Ya más cercano al espectro de las relaciones internacionales, Hans Morgenthau definía el interés nacional como “la brújula que debe guiar a los dirigentes y fuente de legitimidad de la política exterior de los Estados” (Herrero, 2010)

Justamente Herrero vuelve sobre los postulados de Hans Morgenthau, ahora complementados por Kenneth Waltz, perfilando las nociones de un sistema de competencia y lucha por el poder. De esta manera, el autor señala que desde una óptica netamente neorrealista “el interés nacional es una variable de gran importancia (no la única), que emana del sistema internacional y se traduce en la lucha por la supervivencia de los Estados en un entorno de operaciones anárquico, esto es, uno donde no hay autoridad supranacional que regule de forma efectiva las relaciones entre Estados. Para Waltz, la necesidad y el deseo de seguridad, conduce a los Estados a la acumulación del poder, dando así una explicación más elaborada del factor poder en las relaciones internacionales.

Tanto Morgenthau como Waltz, comparten en sus teorías la idea de relacionar con claridad interés nacional a supervivencia, implicando con ello una premisa de inmutabilidad de las fronteras” (Herrero, 2010)

Con este punto de partida resulta más claro entonces proponer una definición de inteligencia estratégica como “aquella que busca obtener la información procesada y con valor agregado del más alto nivel, que sirva para la toma de decisiones estratégicas, y fundamentalmente, para el logro del interés nacional”.

Esta definición bastante sugerente, se soporta en un postulado que le complementa. En ese sentido, por inteligencia estratégica es posible proponer:

$$P\Omega = \int (\Sigma(\textit{potenciales geopolíticos}) + \Sigma(\textit{Capacidad militar}) + \Sigma(\textit{Capacidad Diplomática}) + \Sigma(\textit{Capacidad Económica}) + \Sigma(\textit{Capacidad Comunicacional})) > \Sigma \textit{Capacidades conjuntas de competidores}$$

Donde:

- $P\Omega$: Poder del Estado
- $\Sigma(\textit{potenciales geopolíticos})$: Sumatoria de los potenciales geopolíticos, normalmente relacionados con el balance entre población, territorio y recursos tanto convencionales como estratégicos, sumados a los medios geopolíticos de defensa territorial frente a amenazas internas o externas.
- $\Sigma(\textit{Capacidad militar})$: Sumatoria de las capacidades militares de un Estado, tanto en términos estratégicos como convencionales, capacidades de movilización, presupuesto para inversión y experiencia militar de combate.
- $\Sigma(\textit{Capacidad Diplomática})$: Sumatoria de las capacidades diplomáticas ejercidas por la totalidad de instancias que ayudan a proyectar al Estado hacia el sistema internacional. Estas son la Cancillería y el conjunto de misiones diplomáticas desplegadas en el extranjero, el Ministerio de Comercio Exterior, las agencias de cooperación, o sus homólogos, etc.
- $\Sigma(\textit{Capacidad Económica})$: Sumatoria de las capacidades económicas del Estado y del tamaño de su economía.
- $\Sigma(\textit{Capacidad Comunicacional})$: Sumatoria de las capacidades del Estado para posicionar los mensajes que favorezcan a los objetivos

nacionales y al interés nacional, mediante el empleo de los medios de comunicación públicos y de los medios de la diplomacia pública.

- ***ΣCapacidades conjuntas de competidores:*** Sumatoria de las capacidades geopolíticas, militares, diplomáticas, económicas y comunicacionales del Estado competidor

El anterior postulado, por tanto, permite entender cuáles son los términos necesarios para que un Estado logre acumular y proyectar poder, entendiendo a este como el motor de la acción estatal y el objeto del interés nacional.

La ecuación simplificada queda por tanto de la siguiente manera:

$$P\Omega 1 = \int (\Sigma(PG)1 + \Sigma(CM)1 + \Sigma(CD)1 + \Sigma(CE)1 + \Sigma(CC)1) > \Sigma P\Omega 2$$

En términos simples la ecuación propone que para que el Estado propio sea poderoso frente a un adversario, la sumatoria de las capacidades geopolíticas, militares, diplomáticas, económicas y comunicacionales del Estado propio, deben ser mayores que las mismas capacidades del Estado competidor.

Ahora bien, si se parte de la base que la inteligencia estratégica es la información adquirida y procesada, con un alto valor agregado para las decisiones estratégicas de un Estado, es evidente que la inteligencia estratégica es la base para el poder Estatal y es la herramienta fundamental para la proyección y realización del interés nacional.

Por lo tanto, si se incluye la inteligencia estratégica a la ecuación, el resultado es:

$$P\Omega 1 = \int IE 1 > IE 2 (\Sigma 0) \\ \rightarrow 1 \rightarrow 0$$

Donde:

- IE1: Corresponde a las capacidades de inteligencia estratégica del Estado propio
- IE2: Corresponde a las capacidades de inteligencia estratégica del Estado adversario

Así las cosas, la ecuación propone que el Poder del Estado propio (PΩ1) está en función que las capacidades de inteligencia estratégicas propias sean

mayores que las capacidades de inteligencia estratégica del estado adversario. Esta situación deseada se vuelve óptima, cuando las capacidades propias de inteligencia estratégica tienden a 1, mientras que las capacidades de inteligencia estratégica del adversario tienden a 0.

Con este postulado se pueden inferir cuando menos cinco elementos.

En primer lugar, la inteligencia estratégica es un ejercicio del más alto nivel del tomador de decisiones e involucra la existencia misma del Estado, por cuanto debe ofrecer información oportuna y veraz de las condiciones de competencia que le propone un Estado adversario o una unidad sistémica diferente. Un fallo de la inteligencia estratégica puede llegar a implicar una amenaza estructural para la estabilidad de un Estado, sus instituciones o sus ciudadanos. Un ejemplo claro fue el fallo de inteligencia estratégica que llevó a que Colombia no pudiera prever ni tomar medidas oportunas frente a la expulsión masiva de colombianos desde Venezuela en 2015, donde ninguno de los consulados colombianos en el vecino país, ni demás instituciones que intervienen en la estructura de política exterior emitió una alerta temprana sobre la situación que se estaba configurando.

En segundo lugar, la inteligencia estratégica es un ejercicio fundamentalmente inter-agencial. Dada la complejidad de la información requerida, no es posible apalancarse en una sola arista de datos para tomar una decisión de Estado. En otras palabras, solamente con información militar no se pueden tomar decisiones que implican un ámbito económico, social, cultural e incluso diplomático. Por lo tanto, no es posible hablar de la “comunidad de inteligencia” convencional y asimilarla como una verdadera comunidad de inteligencia.

La comunidad de inteligencia convencional, normalmente está direccionada hacia el logro de información de valor táctico, operacional o estratégico pero de énfasis fundamentalmente inclinado a la seguridad y a la defensa. Por lo tanto, esta información llega a quedarse corta frente a los requisitos de la verdadera inteligencia estratégica que requiere un punto de mira mucho más amplio y complejo. Así las cosas, la base de la comunidad de inteligencia estratégica puede ser la misma comunidad de inteligencia convencional, pero ampliada con especial énfasis a las instituciones que componen el servicio exterior, ministerios de defensa, ministerios de comercio exterior, ministerios de hacienda o economía, instituciones de cooperación, instituciones culturales, medios de comunicación, think thanks, generadores de opinión e incluso la banca.

En tercer lugar, las fuentes fundamentales de la inteligencia estratégica se soportan evidentemente en medios cerrados –los usuales en los ejercicios de inteligencia-, como medios técnicos o inteligencia técnica. Sin embargo, el espacio ganado por las fuentes abiertas, bien sea fuentes humanas públicas o fuentes técnicas y metabuscadores públicos, es cada vez más preponderante que los medios cerrados. Un buen ejercicio de inteligencia estratégica puede implicar la combinación de la entrevista formal o informal con un objetivo estratégico, complementada con un adecuado monitoreo de medios y cerrado con un muy sólido análisis de prospectiva.

En cuarto lugar, y como se había planteado en el aparte anterior, las condiciones tanto del agente como del analista de inteligencia estratégica son superiores a las del agente o analista de inteligencia convencional. Estos operadores deben tener un dominio pleno de procesos políticos, militares, económicos, diplomáticos, sociales y culturales a nivel global –lo interno casi es irrelevante-, la posibilidad de conjugar esa información, sumado con un muy riguroso manejo de idiomas que dependen del blanco que se haya escogido. En otras palabras, deben ser agentes o analistas con capacidades extraordinarias para entender el sistema internacional y moverse dentro de él, dentro de cualquiera de las sociedades que lo componen, sin generar ningún tipo de distorsión o ruptura.

Aunque parezca simple, esta característica es de las más difíciles de lograr. Infortunadamente en las condiciones latinoamericanas, la necesidad interna asociada al combate a las guerrillas llevó a que las comunidades de inteligencia, sus agentes y sus analistas se enfocaran demasiado en el contexto interno o a lo sumo en el inmediatamente vecinal, dejando de lado la comprensión de asuntos globales, donde infortunadamente predomina la especulación y las ganas por hacer un trabajo que muchas veces no da los resultados esperados.

Por último y como quinto elemento, viene que la inteligencia estratégica por tratarse de un elemento propio de un sistema internacional globalizado, que enfrenta amenazas globales con actores globales, requiere indiscutiblemente de una cooperación cada vez más fuerte y visible entre países. Sin embargo, acá hay una contradicción tautológica. La inteligencia estratégica por tratarse de información procesada y valiosísima para asuntos estratégicos de un Estado puede no ser muy susceptible de ser compartida con otros, más aún presumiéndose como Estados competidores. La tendencia es solo compartir pequeñas piezas de un rompecabezas estratégico que dan sin embargo, lecturas parciales frente a una amenaza global.

Como conclusión preliminar, es posible afirmar que en un ambiente globalizado, con amenazas complejas y entre ellas el terrorismo, como acción más visible de las unidades sistémicas tanto estatales como no estatales, con un sistema internacional con una noción ampliada de la seguridad, retos nuevos, retos antiguos pero dormidos y actores ilegales totalmente integrados, se requieren muy altas e irrenunciables capacidades para la toma de decisiones por parte de los Estados. Aquellos que no hayan construido estas capacidades, aquellos que no hayan construido una real comunidad de inteligencia estratégica, no logran responder a los retos y amenazas contemporáneas.

IV. EL ESTADO DE LA INTELIGENCIA ESTRATÉGICA EN COLOMBIA. VACÍOS INSTITUCIONALES Y RETOS DOCTRINARIOS

Si bien hemos afirmado que no es lo mismo una comunidad de inteligencia estratégica y una comunidad de inteligencia direccionada a amenazas militares o policiales, es pertinente iniciar con una mención al proceso de creación de comunidades de inteligencia en el país.

En ese sentido es fundamental iniciar con el Decreto 2233 de 1995, donde el Presidente Samper creó el SINAI, Sistema Nacional de Inteligencia, la cual debía tener por objetivos:

- Unificar las políticas de inteligencia y coordinar las correspondientes acciones
- Fortalecer la integración de las agencias de inteligencia
- Propender por una mayor eficacia de las agencias y servicios de inteligencia y por una mayor capacidad profesional de los agentes de inteligencia
- Generar nuevos sistemas de planeación, búsqueda, análisis y difusión de información perfeccionando los ya existentes (Presidencia, 1995)

A manera de cuerpo rector, el Decreto 2233 creó también el Consejo Técnico Nacional de Inteligencia. Este consejo implicaba una dificultad estructural y era su naturaleza bicéfala, siendo una entidad adscrita al Ministerio del interior pero dependiente del Consejo Superior de Seguridad y Defensa Nacional, quedando por se atrapado en dos naturalezas diferentes. Sin duda alguna, mirado en retrospectiva, esta duplicidad es un ejemplo de todas las décadas de luchar un conflicto armado sin reconocerlo y obligar a nuestras Fuerzas Militares y de policía a pelear con un marco no adecuado para un conflicto. De hecho, el Consejo se componía tanto por el ministerio del Interior, de Justicia, como por el Comandante de las Fuerzas Militares, Comandantes de Fuerza y de Policía, el Director del extinto DAS y el consejero para la defensa y la seguridad nacional.

Posteriormente bajo el gobierno del Presidente Álvaro Uribe se propuso el primer ejercicio de una Ley de Inteligencia. Este ejercicio implicó la expedición de la Ley 1288 de 2009, la cual tenía por objeto:

“Fortalecer el marco legal que permite a los organismos que llevan a cabo actividades de inteligencia y contrainteligencia cumplir adecuadamente con su misión constitucional y legal, estableciendo los límites y fines de sus actividades, los principios que las rigen, los mecanismos de control y supervisión, la regulación de sus bases de datos, la protección de sus miembros, la coordinación y cooperación entre sus organismos y los deberes de colaboración de las entidades públicas y privadas entre otras disposiciones”

En cuanto a los componentes del sistema, la Ley proponía como integrantes a “las dependencias de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional reglamentados por estas para tal fin; el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) y la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF). Estos cumplen su función a través de operaciones básicas y especializadas, utilizando medios humanos o técnicos. Estos organismos conforman la comunidad de inteligencia y son los únicos autorizados para desarrollar labores de inteligencia y contrainteligencia en el ámbito de la seguridad y la defensa nacional” (Presidencia, Ley 1288, 2009)

Esta ley no vio la luz definitiva por cuanto fue declarada inexecutable durante el control constitucional, por lo que tuvo que reformularse casi completamente.

Ya fue en 2013, durante la administración del Presidente Santos, que se propuso la Ley 1621 de 2013, la cual permitió de una vez por todas abandonar el panorama que había imperado desde 1953, con la creación del Servicio de Inteligencia Colombiano SIC, el cual ya requería una transformación profunda.

Con la ley 1621 se tenía por objetivos:

- Fortalecer el marco jurídico que permite a los organismos que llevan a cabo actividades de inteligencia y contrainteligencia
- Establecer los límites y fines de las actividades de inteligencia y contrainteligencia
- Establecer mecanismos de control y supervisión, iv. Regulación de las bases de datos
- Velar por la protección de los agentes

- Regular la coordinación y cooperación entre los organismos, y los deberes de colaboración de las entidades públicas y privadas (Presidencia, Ley 1621, 2013)

Adicionalmente “Delimita adecuadamente quienes son los órganos que conforman la comunidad de inteligencia en Colombia y que son los únicos que pueden llevar a cabo esa función en el país, estos son: i. Las dependencias establecidas para ello de las Fuerzas Militares, ii. Las dependencias establecidas para ello de la Policía Nacional, iii. La Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF), iv. Los demás organismos que faculte para ello la Ley, en este caso, nos referimos al Departamento Administrativo Dirección Nacional de Inteligencia” (Presidencia, Ley 1621, 2013).

Un elemento fundamental de la Ley fue la creación de un Plan Nacional de Inteligencia, definido como: “el documento de carácter reservado que desarrolla los requerimientos y las prioridades establecidas por el Gobierno Nacional en materia de inteligencia y contrainteligencia, y asigna responsabilidades. Este Plan será elaborado por la Junta de Inteligencia Conjunta y será proyectado para un período de un (1) año. El primer Plan Nacional de Inteligencia entrará en vigencia dentro de los seis (6) meses siguientes a la publicación de la presente ley”. (Presidencia, Ley 1621, 2013)

Este plan implicaba un salto cualitativo de importancia, dado que se componía de una estructura integrada – la Junta de Inteligencia Conjunta- y tenía una proyección temporal definida.

Al respecto de la Junta de Inteligencia Conjunta, la Ley proponía que ésta estuviera compuesta por:

- El Ministro de Defensa Nacional
- El Alto Asesor para la Seguridad Nacional –o el delegado del Presidente-
- El Viceministro de Defensa Nacional
- El Jefe de Inteligencia Conjunta
- El Jefe de Inteligencia del Ejército Nacional
- El Jefe de Inteligencia de la Armada Nacional
- El jefe de Inteligencia de la Fuerza Aérea
- El Director de Inteligencia Policial
- El Director de la UIAF
- El Director de la Dirección Nacional de Inteligencia

Sin lugar a dudas, la conformación de la Junta de Inteligencia Conjunta permite consolidar de una vez por todas una masa crítica en temas de inteligencia

nacional, cuando menos abriendo los caminos para un trabajo inter agencial que comparta información de inteligencia. (Romero, 2016)

En este contexto, la reestructuración de la agencia de inteligencia civil del Estado permitió darle más agilidad al sistema mismo. La transformación del Departamento Administrativo de Seguridad DAS en la Dirección Nacional de Inteligencia DNI, en 2011 mediante el Decreto 4179, le dio un gran respiro a un sistema lento, limitado y desacreditado.

Justamente la crisis del DAS facilitó –al menos en teoría- que la entidad naciente tuviera desde sus inicios un giro hacia la inteligencia estratégica. En ese sentido, la DNI tomaba distancia de la Inteligencia de la Policía, la cual concibe la inteligencia estratégica como la inteligencia dirigida a las organizaciones criminales, al igual que tomaba distancia de la inteligencia estratégica desde las Fuerzas Militares, la cual insistentemente se direcciona a lo vecinal y los países que configuran hipótesis de guerra.

En términos de Sánchez, citado por Romero, la Dirección Nacional de Inteligencia partía de un modelo de inteligencia estratégica que “constituye un producto para reducir la incertidumbre que normalmente aparece en todo proceso de toma de decisiones en el nivel de decisión estratégica, o aquella decisión dentro de un conflicto, donde una persona razona y especula acerca de los fines y medios propios y ajenos, partiendo de la situación que se caracteriza por una gran incertidumbre, máxima abstracción, poco estructurada y sin que la persona tenga bien determinado el o los objetivos propios, y tan solo reconoce sus propios valores y los hechos que percibe de esa situación. En este nivel de decisiones, la inteligencia estratégica es un producto de gran utilidad, porque con la aplicación de la misma, la persona puede reducir la incertidumbre y la complejidad de las situaciones que presenta todo conflicto, incluso anticiparse a estos”. (Romero, 2016)

Sin embargo, la creación de la Dirección Nacional de Inteligencia, junto a la creación de un verdadero sistema nacional de inteligencia y una Ley que sirva como marco regulatorio, aunque ayudó a organizar la inteligencia nacional, no es suficiente para hablar de un sistema nacional de inteligencia estratégica, limitándose solamente a la inteligencia al alcance de las Fuerzas Militares, de Policía y civil, pero en función especialmente del conflicto armado interno o el espectro vecinal.

CUADRO 2 - COMPOSICIÓN DE LA COMUNIDAD DE INTELIGENCIA EN COLOMBIA

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO	POLICIA NACIONAL	CGFM	EJÉRCITO	ARMADA	FUERZA AÉREA	FISCALÍA
Dirección Nacional de Inteligencia	Dirección de Inteligencia DIPOL	Jefatura de Inteligencia y Contra-inteligencia Conjunta J2	Jefatura de Inteligencia	Jefatura de Inteligencia	Jefatura de Inteligencia	UIAF
	Dirección de Policía Judicial e Investigación DIJIN					

Fuente: Elaboración Propia

Infortunadamente una comunidad de inteligencia en los términos que se presentaron al inicio del presente capítulo, para enfrentar los retos de un sistema globalizado, la comunidad de inteligencia colombiana debiera incluir cuando menos al Servicio Exterior Colombiano, para que desde las Misiones en el exterior y el equipo de análisis exterior, así como las agencias de cooperación y el Ministerio de Comercio exterior, los cuales pudieran ofrecer información procesada de alto nivel, superando el espectro vecinal y concentrándose en información que pueda atender amenazas globales, como el terrorismo o los diferentes tráfico, sin contar con las acciones de otros Estados, quienes se encuentran en una competencia permanente. Es evidente por tanto un vacío institucional a la hora de pensar la inteligencia estratégica, así como un vacío doctrinario que ayude a que estas instituciones tengan el mundo en su agenda.

V. “AQUEL PAÍS DESCONOCIDO”. PENSAR OPERACIONES DE INTELIGENCIA ESTRATÉGICA.

Hasta ahora, el presente capítulo ha hecho énfasis en que el sistema internacional contemporáneo implica unos retos sumamente complejos, basados en amenazas interconectadas, que actúan en tiempo real y que no necesitan de lo geográfico para constituir dicha amenaza. Asimismo, estas amenazas se esconden, alimentan e incluso se protegen en un entorno donde la sociedad global facilita también la mutación de identidades y la pérdida de centralidad del Estado.

Para enfrentar este sistema internacional, los requerimientos de inteligencia son sumamente complejos y ya no basta con la sola inteligencia militar o policial, inteligencia enfocada a lo interno ni la inteligencia de

organizaciones o del espectro vecinal. Por el contrario, se requiere de una inteligencia especial, multidimensional, compleja, profunda, interagencial y que se ajuste a los requerimientos de la globalización.

La situación problemática frente a lo anterior, es que la comunidad de inteligencia colombiana y las instituciones que la componen, entre ellas la inteligencia –y la contrainteligencia- del ejército, está tanto doctrinal como operativamente muy lejos del deber ser de las cosas en un entorno internacional complejo.

A nivel doctrinal, la inteligencia británica ofrece una propuesta interesante de comparación. En ese sentido, el Comité Permanente de Subsecretarios para los Servicios de Inteligencia (*PSIS o Permanent Under Secretaries Committee on Intelligence Services*), está compuesto no solo por las instituciones militares o policiales sino también por el Ministerio de Exteriores, la Commonwealth, el Ministerio del Interior y de Economía y Hacienda. (Aranda, 2003)

Como se puede observar, el apoyo del Ministerio de Economía y Hacienda sumado a la misma presencia del ministerio para la Commonwealth ofrece una visión bastante amplia en función del interés nacional británico y las amenazas provenientes desde un mundo globalizado.

Evidentemente, estas capacidades en inteligencia estratégica son del mejor recibo posible del gobierno británico, toda vez que el Comité no solo direcciona la actividad de inteligencia, sino que presenta informes directamente al Primer Ministro, asegurándose que la información procesada irradie de inmediato la toma de decisiones.

Adicionalmente, el comité de inteligencia conjunta o *Joint Intelligence Committee JIC*, está compuesto por los Directores de los servicios de inteligencia, altos cargos de los Ministerios de Asuntos Exteriores, Defensa y el Tesoro y el Coordinador de Inteligencia. Está presidido por un Secretario de Estado del Ministerio de Exteriores y vicepresidido por el Jefe de la Inteligencia para la defensa (*CDI Chief of Defence Intelligence*). Esta reorganización le da importantes competencias para tener una visión amplia del sistema internacional, en aspectos no solo militares o policiales, sino también políticos, económicos, financieros y culturales. (Aranda, 2003)

Finalmente, la comunidad de inteligencia británica no solo cuenta con instituciones que miran hacia el interior, sino también hacia el exterior del país. Acá aparece el Servicio Secreto de Inteligencia o *Secret Intelligence Service SIS*, denominado más fácilmente MI6. Este servicio tiene por objetivos:

- Obtener y proveer de información relativa a acciones e intenciones de personas de fuera de las Islas Británicas
- Realizar otras tareas respecto a las acciones e intenciones de esas personas
- Ocuparse en interés nacional, con particular referencia a la política exterior y defensa, en la protección de los intereses económicos de país y en apoyo para la detección y prevención de crímenes graves. Este órgano está dirigido por un Jefe nombrado por el Ministro de Exteriores (Aranda, 2003)

Sin duda el MI6 sirve de ejemplo de una institución enfocada a operar en el Sistema Internacional, comprendiendo entornos complejos y dedicada no solo a lo militar o policial. El hecho que el jefe sea nombrado no por el Ministerio de Defensa sino por el Ministerio de Exteriores deja ver el grado de apoyo que la cancillería ofrece dentro de la comunidad de inteligencia estratégica.

Ahora bien, bajo estas circunstancias, tanto las operaciones como los agentes requieren unas condiciones especiales. La existencia de agentes que sepan enlazar los procesos internacionales y correlacionarlos con el interés nacional propio, de manera que pueda explotar situaciones favorables tanto en el interior como en el exterior, operando con la maniobrabilidad y flexibilidad suficiente, se vuelven por lo tanto, un imperativo indispensable a la hora de jugar acertadamente en operaciones estratégicas.

VI. CONCLUSIONES

Aunque la comunidad de inteligencia colombiana ha tenido un salto cuantitativo y cualitativo significativo jalonado por la Ley de Inteligencia y la creación de un verdadero sistema, aún parecemos atados a los requerimientos de un conflicto interno y al espectro vecinal. La comprensión de fenómenos internacionales complejos e integrados, que generan organizaciones transnacionales del crimen, aún parece algo demasiado distante. Puede ser que décadas de énfasis hacia el interior, alejó al país y a sus instituciones de la comprensión profunda de entornos operacionales, costumbres, objetivos y medios de operación de actores transnacionales.

La solución tampoco pasa por intentar lograr la información de inteligencia estratégica a partir de esquemas de cooperación entre Estados, toda vez que siempre primará un entorno competitivo y el interés nacional, egoísta e individual,

como guía irrenunciable a la acción estatal. Por esto, la real cooperación en temas de inteligencia estratégica se vuelve una especie de espejismo, de la cual no se debe esperar más allá de un básico y puntual intercambio de información. Le corresponde por lo tanto a las instituciones colombianas, en particular a la inteligencia militar, aprovechar los espacios ofrecidos desde una ley tardía pero que sin embargo puede ser explotada de buena manera, siempre y cuando se involucren de lleno instituciones como la Cancillería. Solo así, en comparación con el esquema seguido por la comunidad de inteligencia estratégica británica, estaríamos llegando a una especie de óptimo.