

LA INCIDENCIA DEL PROCESO DE INTELIGENCIA EN EL ESTADO CON LA PERSPECTIVA CIVIL Y LA DE LAS FUERZAS MILITARES*

*Leonardo Gámez Carreño
Erika Paola Ramírez Benítez*

* Capítulo de libro resultado de investigación en colaboración, vinculado a los proyectos de investigación: a) Estudios Globales en Seguridad, Defensa e inteligencia estratégica; adscrito al grupo de investigación Centro de Investigación de Guerra Asimétrica, reconocido y categorizado en (B) por Colciencias, registrado con el código COL0076746, vinculado a la Maestría en inteligencia estratégica, adscrito y financiado por la Escuela de Inteligencia y Contrainteligencia Brigadier General Ricardo Charry Solano, de Colombia; y b) Nuevas Amenazas en el siglo XXI: Fronteras y Derechos Humanos, de la línea de investigación Políticas y Modelos de Seguridad, adscrito al grupo de investigación Centro de Gravedad, reconocido y categorizado en (A1) por Colciencias, registrado con el código COL0104976, vinculado al Centro de Estudios Estratégicos en Seguridad y Defensa Nacionales (CSEDN), adscrito y financiado por la Escuela Superior de Guerra General Rafael Reyes Prieto, de Colombia. Capítulo de libro presentado como opción de grado para optar al título de Magíster en Inteligencia Estratégica de la Maestría en Inteligencia Estratégica, de la Escuela de Inteligencia y Contrainteligencia Brigadier General Ricardo Charry Solano, de Colombia.

Resumen

En este capítulo se presenta, desde un enfoque sistémico, un análisis sobre la inteligencia estratégica, la cual es considerada una herramienta y una función dentro del entramado institucional de los Estados, y es necesaria para la toma de decisiones y para establecer medidas y acciones frente a los retos, los desafíos y las amenazas que se generan en el escenario nacional y en el Sistema Internacional, que se marca con la incertidumbre. Lo anterior, desarrollando una perspectiva teórica relacionada con la temática y su estudio en las diversas clasificaciones que se encuentran, y aproximando estos elementos a su desarrollo en el Estado colombiano y estableciendo un paralelo entre lo civil y militar.

Palabras clave

Inteligencia estratégica, Estado, información, interés nacional, procedimientos.

Abstract

This chapter of the book presents an analysis of strategic intelligence from a systemic perspective, which is considered a tool and function within the institutional framework of States, being necessary for decision-making and for establishing measures and actions in the face of the challenges and threats generated in the national scenario and in the international system marked by uncertainty. The above, developing a theoretical perspective related to the subject and its development in the various classifications found, bringing these elements closer to their development in the Colombian State and establishing a parallel between civil and military.

Keywords

Strategic Intelligence, State, Information, National Interest, Procedures.

Introducción

La inteligencia ha contribuido a la consolidación del Estado y al desarrollo de la sociedad, al ser una herramienta que permite, a través de su ciclo, procesar la información y, de esta manera, proteger los intereses del Estado para generar bienestar y seguridad; ello, teniendo en cuenta los principales riesgos, amenazas y peligros-vulnerabilidades que trae consigo, dado que podrían verse afectados los intereses nacionales del Estado, en razón de que la red, la información y las personas se presentan como fuentes que poseen información.

Cuando la inteligencia se organiza dentro de unos procedimientos y dentro de su ciclo como tal, se hace mucho más eficiente el procesamiento de la información; por lo tanto, la inteligencia es sinónimo de formularse cuestiones encaminadas a obtener respuestas concretas. De igual modo, es planear y prever para anteponerse a las intenciones de otro actor. A medida que evolucionan los pueblos, la inteligencia como tal también lo hace, pues, como lo señala Espitia (2005): “la inteligencia es universal, cíclica, permanente, dinámica, continua y utilitaria”.

Partiendo de los riesgos, las amenazas y los peligros del Estado, en la inteligencia la red puede interpretarse como un riesgo, en tanto es un recurso que puede causar daño al interés nacional del Estado. Lo anterior, por ser considerada una herramienta que permite el acceso a la información de manera rápida y ágil, sin ningún o casi ningún tipo de restricción, por su misma naturaleza de ser una herramienta accesible desde cualquier lugar y que va más allá de la jurisdicción de los Estados. La información puede llegar a constituirse en una amenaza, porque al ponerse al servicio de las personas adquiere un ciclo de

rotación incontenible e inmanejable por los Estados. En tal sentido, los sujetos o los actores del Sistema Internacional pueden tener acceso a información económica, política, social, cultural, demográfica, geográfica o científica, entre otros aspectos, de un Estado.

La red, la información y su uso constituyen un ciclo donde las personas evolucionan con las herramientas tecnológicas e informáticas, y a su vez, dichos elementos se desarrollan en la interacción con las personas. Las personas van desarrollando cada vez mayores capacidades y habilidades en virtud del avance tecnológico y de la globalización, en un escenario donde es notable que la ciberseguridad se vuelve un asunto complejo, toda vez que las autoridades no logran controlar la red, ni la información ni el uso de la información en su totalidad, por cuanto es un fenómeno que va más allá de las fronteras del Estado. Las personas o los actores del Sistema Internacional que posean dicha información (ya mencionada) en este caso serían el peligro, pues, por el alcance global que ha tenido la red, tienen un poder particular de manipulación o difusión de la información, dependiendo de los intereses y de los objetivos que se tengan en contra de otro Estado o de otro actor del Sistema Internacional.

Es pertinente mencionar que la inteligencia ha contribuido al desarrollo de las civilizaciones. Se encuentra que el mundo es cambiante y se halla inmerso en una serie de factores que lo caracterizan, al ser *Volátil, Incierto, Complejo y Ambiguo* (VICA; o en inglés, VUCA). Lo anterior, debido a que día a día los seres humanos se desarrollan creando e innovando; cada día hay más deseos de aumentar la percepción de seguridad y, por lo tanto, el interés en saber cómo actúa, dónde y de qué manera lo hace el otro. Por ende, y de cierta manera, se convierte en una fuente de poder -pues quien posea la información tiene el poder-, sumado ello a que trae consigo la necesidad de generar tecnologías y nuevos mecanismos para obtener información, lo que hace posible y permite el desarrollo de un Estado.

1. La Inteligencia Estratégica como herramienta del Estado: enfoque sistémico

En la actualidad, frente a los desafíos, los retos y las amenazas que se presentan dentro del marco de un proceso globalizador que se refuerza desde la década de 1980, cuando se generó una serie de situaciones y acciones que se derivaron como efectos de dicho fenómeno, el cual dibujó fronteras espaciotemporales y posibilitó, aparte de la promoción del librecomercio, que el flujo de información y de las comunicaciones se expandiese en la esfera global y se convirtiera en una herramienta al alcance de las sociedades (Castells, 2001). Además, implicó un aumento significativo de la información, el acceso a ella y la interconexión que se desarrollaba en tiempo real desde diversas zonas geográficas del mundo (Held & McGrew, 2003).

En el escenario descrito, la toma de decisiones por parte de los dirigentes de los Estados –ligado al ámbito estratégico nacional¹⁵– se convierte en un asunto complejo, y “altamente subjetivo, debido a la enorme cantidad de factores que pueden influir en el mismo” (Stein, 2012). Lo anterior, dentro del marco de un entorno que influye en los diversos ámbitos: económico, político y social, entre otros que se presentan en el Sistema Internacional. Es en tal contexto donde se encuentran herramientas útiles del Estado, como la inteligencia, que está llamada a ser una función institucional del país, además de tener una visión integral de las situaciones y las amenazas que se presentan en la realidad del Estado siendo un tipo de apoyo, y, a su vez, una manera de delimitar los objetivos estratégicos de la nación.

Relacionado con lo anterior, Cabrera (2015) menciona que uno de los aspectos clave para entender el proceso de desarrollo de la inteligencia estratégica es la vinculación que los organismos que planifican,

15 Específicamente, “la Estrategia Nacional se entiende como la organización de los recursos del Estado para alcanzar los objetivos de la Nación” (Garay Acevedo & Ramírez Benítez, 2017, p. 414), y tomando en cuenta que “Entendiendo que es en esta esfera, en donde se generan los lineamientos de la conducción de lo militar, que se encuentra inmerso en el ámbito de la política. De esta manera, involucrando la dimensión estratégica relacionada con la política. Este nivel se relaciona con el poder gubernamental, quien es el encargado de encausar las fuerzas del Estado con el objetivo de alcanzar los fines políticos” (De Izcue, Arriaran & Tolmos, citados por Garay Acevedo & Ramírez Benítez, 2017, p. 413).

administran y ejecutan dicha función; hayan tenido con la sociedad. En tal sentido, esto es contar con un sistema de inteligencia estratégica “que permita tomar decisiones, con un umbral de tiempo determinado, de manera eficaz y eficiente, con el principal objetivo de reducir el grado de incertidumbre que poseen constantemente” (Cabrera, 2015, p. 203).

De ese modo, para entender el concepto de inteligencia estratégica se recurre a varias percepciones académicas. Con la perspectiva de Juan Ricardo Sánchez Hurtado, se la entiende como “determinante para alcanzar la seguridad y desarrollo de las naciones, comunidades e individuos” (2012, p. 224). Así mismo:

Se puede considerar que la inteligencia estratégica se constituye en una herramienta de vital importancia, con la que cuentan los gobiernos en su objetivo esencial de promover y proteger los intereses nacionales de todo tipo de interferencias y/o perturbaciones originadas a nivel global, regional, vecinal o interno como producto del juego de intereses. (Cortes, 2011, p. 22)

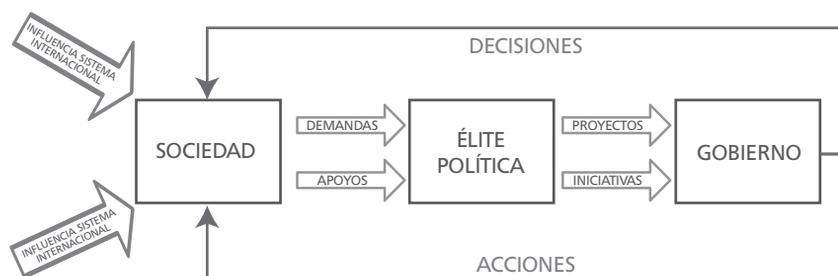
La inteligencia se liga a lo estratégico cuando es necesario contemplar variables específicas para su desarrollo. Tomando eso en cuenta, se trae a colación la ecuación estratégica que desarrolla Sánchez (2012), donde se prevén elementos necesarios para la planeación sistémica en diversos asuntos del Estado. Es así como se encuentra que se plantea un fin específico por alcanzar. Para ello, se requieren unos medios y unos modos determinados, así como tener en cuenta los riesgos que puedan presentarse y el entorno donde se desarrollan las acciones pertinentes, con el fin de revisar posibles externalidades y establecer medidas preventivas. Un elemento fundamental es tener en cuenta la estrategia del adversario, la cual incorpora las variables mencionadas de acuerdo con las metas que se proponga ese otro actor.

Al enfocarse en el aspecto sistémico, es necesario dejar claro qué se entiende por *sistema*, con el fin de entender las variables que se ligan a dicho enfoque. Por su parte, David Easton (2001) lo define como un conjunto de variables, independientemente del grado de relación que exista entre ellas. Menciona que:

En las fluctuaciones de los inputs de demandas y apoyo donde habremos de encontrar los efectos de los sistemas ambientales que se transmiten al sistema político [...] elaboración de outputs por parte de las autoridades, [...] El análisis sistémico de la vida política se apoya, pues, en la idea de que los sistemas están insertos en un ambiente y sujetos a posibles influencias ambientales. (Easton, 2001, pp. 228-230)

Por ello, Bounza (2006) entiende sistema como “un conjunto cohesivo e interdependiente de elementos que interactúan entre sí y con el ambiente, pero que no puede ser descrito ni entendido como la mera suma de sus partes” (p. 59). Este autor, además, señala tres actores principales del sistema político que desarrollan esta relación: la sociedad, la élite política y el gobierno, entendiendo que en todos y cada uno de ellos se generan sendas necesidades, que son materializadas por medio de planes y proyectos, los cuales, finalmente, se transforman en decisiones, y con ello, en acciones. Por su parte, Ardila (2016) plasma gráficamente el desarrollo de Bounza (2006), para un mayor entendimiento, como se aprecia en la figura 1.

Figura 1. Desarrollo sistémico de la relación del sistema político



Fuente: Ardila (2016, p. 23)

Como herramienta del Estado, la inteligencia estratégica se hace necesaria a fin de formular los diversos lineamientos para el desarrollo y la proyección de la nación. En tal sentido, es útil para formular los planes en el ámbito político, tanto en la esfera nacional como en

la internacional; se tienen, como componentes de esta, diversos elementos, como datos e información relacionada con lo económico, las telecomunicaciones, lo geográfico, lo científico y lo técnico, entre otros (Goldman, 2006). Por ello, para el Estado es relevante incorporar una inteligencia que permita prever, analizar, evaluar y contrarrestar amenazas, a fin de desarrollar dichas capacidades, que son de beneficio para la garantía de los intereses y los fines estatales.

A su vez, resulta necesario que la planificación y la gestión que se desarrollen estén en constante mejoramiento, para buscar información propicia que permita establecer medidas efectivas frente a las entradas (*inputs*) que recogen las necesidades que se desarrollan en el ambiente o el entorno, para que ese objetivo sea realizado y genere las salidas (*outputs*) que se requieren. Lo anterior, entendiendo la complejidad propia del Estado en cuanto a las funciones que tiene, y al ser una de las primordiales la garantía de seguridad a la población. Para ello, se hace necesario optimizar, ya que los recursos son escasos en medio de un panorama con necesidades apremiantes.

Es necesario un rol preventivo, proactivo y defensivo como una integralidad, que establece una necesidad clara de incidir en:

Los sistemas energéticos, [...], medioambientales, de infraestructuras, tecnológicos, militares y de la seguridad interior, y debiendo ser promovida [la inteligencia estratégica] coordinadamente desde los instrumentos de gestión pública en el ámbito político-institucional, técnico, diplomático [...] para el desarrollo de estrategias preventivas. (Díaz Fernández, 2013, p. 44)

Por lo anterior, elementos como la construcción de conocimiento relacionado con la temática y tener la anticipación como factor ligado a la prevención permiten establecer medidas desde y para el Estado.

Teniendo en cuenta algunas observaciones que Bounza (2006) plantea al mencionar que “los Estados han mirado sus organizaciones de inteligencia de manera que no permite verlas como un conjunto cohesivo e interdependiente” desde ahí, y sobre todo, en escenarios de incertidumbre o de conflicto, Duarte (2002) determina una serie de situaciones que presentan dificultades para:

Figura 2. Dificultades en escenarios de incertidumbre o de conflicto

	La identificación del problema principal de una situación conflictiva		La identificación de actores, fines, medios, valores, intereses, objetivos y acciones que se presentan
	La comprensión de la dinámica que tienen los factores de tal situación		La solución y la respuesta al problema principal
	La percepción de los conflictos secundarios que se plantean, y la incidencia que tienen sobre el principal		La evaluación y la verificación del comportamiento de la solución y la respuesta

Fuente: Elaboración propia, con datos de Duarte (2002)

El autor dota de importancia a la inteligencia estratégica retomando a Sherman Kent, quien fue el precursor y pionero del concepto. En fin, cabe afirmar que por medio de ella pueden reducirse la complejidad y la incertidumbre en la toma de decisiones en el ente estatal, que, a su vez, generalmente es llevada a cabo por el gobierno como conductor político y que establece lineamientos, medios y modos para alcanzar los fines determinados en el nivel estratégico y consolidados en un orden constitucional.

Por su parte, José Gabriel Paz (2014) resalta cómo esta herramienta es útil para la calidad y la eficiencia de la gestión estatal, donde la construcción del conocimiento es procesada y especializada, y ocupa la información necesaria para las esferas de alto nivel del Estado, a fin de satisfacer requerimientos y necesidades de la conducción política-estratégica para las instancias decisionales, lo que aproxima más a la esfera civil. En cuanto a lo militar, este tipo de inteligencia ocupa el factor de poder militar de los países a los que se considera oponentes reales o potenciales, para satisfacer las necesidades en el desarrollo de la conducción estratégica-militar.

Por lo anterior, Ardila (2016) propone una *comunidad de inteligencia*, en la que confluyan las agencias de inteligencia de las cuales dispone el Estado, y donde, por medio de la combinación de medios y modos, se genere un proceso de construcción de conocimiento estratégico que permita solventar las demandas de la sociedad y el cumplimiento de los

finés determinados. Pero, de igual manera, la integralidad de la inteligencia permitiría una labor más efectiva en el desarrollo de medidas para contrarrestar riesgos, vulnerabilidades y amenazas que se presenten respecto al ente estatal.

De igual manera, la coordinación y la cooperación nacional se vuelven elementos centrales, donde se establece la necesidad de que los servicios de inteligencia trabajen más estrechamente en común. Se pueden presentar dificultades como la multiplicidad de actores que realizan ese tipo de funciones, pero es importante que se promueva una cooperación óptima. “Esto puede complementarse con medidas que aseguren que todos los servicios de inteligencia tengan acceso a las mismas bases de datos y documentos y a que tengan lugar contactos frecuentes entre agencias que trabajen en asuntos similares” (DCAF, 2008, p. 4).

Tomando en cuenta los argumentos presentados, a continuación, se los liga a las perspectivas que se desarrollaron en el ámbito de la inteligencia estratégica debido a las transformaciones propias del Sistema Internacional, y con ellas, a la influencia que tuvieron en los Estados.

2. Perspectivas de la inteligencia desde nuevas condiciones, amenazas y agenda del Sistema Internacional

Para el desarrollo de este acápite, se toman en cuenta como punto de partida tres hechos importantes: I) el fin de la Guerra Fría; II) la intervención de Estados Unidos en Afganistán y III) los ataques del 11 de septiembre de 2001. A partir de ello, se puede inferir que la inteligencia estratégica presentó en su momento unos retos que estaban enmarcados y definidos por hechos y actores con la capacidad de transformar la supremacía del hegemon. Los retos de la inteligencia en el lado del hemisferio occidental giraban en torno a los desafíos procedentes de la disuelta Unión Soviética, sumado ello a los antagonistas internos que se estaban formando en cada uno de los países integrantes del hemisferio. Dado este ambiente, Patiño afirma:

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. (2014)

Por lo anterior, como señala Montero (2017), es pertinente hacer hincapié en que la configuración de amenazas en el Sistema Internacional pasó, con el tránsito de la década de 1980 a la de 1990, de una configuración plena de amenazas -la mayoría, militares- a otras amenazas, de tipo multidimensional y multicausal, que no necesariamente implicaban una gestión militar; por tanto, la inteligencia estratégica debió mutar de un escenario concreto -casi limitado- a uno sumamente complejo y difuso, que implicaba repentinamente múltiples y profundas dimensiones desconocidas, con las cuales el sistema no se hallaba del todo familiarizado. Así mismo, Montero (2014) precisa que, mencionado lo estratégico, es posible identificar dos tipos de amenazas que atraen el trabajo de la inteligencia estratégica: a) aparecen los retos y las amenazas propios de un sistema internacional globalizado, con nuevos actores que desafían al Estado y a las nuevas interpretaciones del espacio, las interacciones y los procesos productivos o criminales, así como de las comunicaciones y la interconexión global y b) aparece el espacio de amenaza asociado al terrorismo del siglo XXI.

El primer tipo de amenaza hace referencia a los procesos de globalización que podrían ser interpretados como una característica propia de poder hegemónico que pretende la expresión de este a través de diferentes medios. Por supuesto, cabe mencionar que otra característica fundamental de dichos procesos es que son asuntos completamente inalterables, que son evidentes en las telecomunicaciones y la tecnología de la información y que tienen un carácter asimétrico.

No hay duda de que ni la velocidad de los flujos globalizadores ni su profundidad afectan a todos los Estados ni las sociedades por igual. La balanza se inclina a favor de las sociedades hegemónicas, y podría decirse que son desarrolladas por una oferta cultural más grande que la de sociedades que no tienen tanta visibilidad mediática, y hasta han sido

protagonistas de dicha oferta. De igual manera, las sociedades que tienen un acceso más favorable a elementos tecnológicos pueden participar con mayor firmeza de los procesos globalizadores que las que no cuentan con acceso tecnológico limitado. 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 parece que se encuentra vigente la relación con los requerimientos de un conflicto interno y con el espectro vecinal (Montero, 2014).

La comprensión de fenómenos internacionales complejos e integrados, que generan organizaciones transaccionales del crimen, aún parece algo demasiado distante. Puede ser que décadas de énfasis hacia el interior alejaron al país y a sus instituciones de la comprensión profunda de entornos operacionales, costumbres, objetivos y medios de operación de dichos actores transnacionales (Montero, 2014). Desde cuando la inteligencia ha tenido que preocuparse por los asuntos regionales, transnacionales e internacionales, la misma relación entre los países ha ido transformándose y creciendo, hasta llegar, incluso, a generar operaciones combinadas. Claramente, los beneficios del intercambio de información son de gran valor: por ejemplo, se considera tal intercambio un prerrequisito para que el Estado o las Fuerzas Militares tomen una decisión que comprometa la seguridad, de manera oportuna y contundente.

Además de lo anterior, eliminar los esfuerzos dobles puede suponer un importante ahorro de recursos para los países que se alían para el fin común propuesto, debido a que las informaciones son compartidas tanto bilateral como multilateralmente; sin embargo, la cooperación bilateral generalmente requiere compartir información y análisis sobre los temas que sean de interés para ambos Estados. Dicha cooperación se da en términos de una relación ‘gana-gana’, en el entendido de que no es fácil, ni común, compartir información que comprometa asuntos de seguridad y defensa; además, entendiendo las restricciones lógicas que tendría cada Estado para proteger su información sensible ligada directamente a los intereses nacionales del Estado, es evidente que la información útil será compartida tomando en cuenta esos límites propios que están enfocados en la garantía y la preservación de la seguridad nacional.

Pese a lo planteado, cuando se tiene una amenaza mutua, existen mecanismos de cooperación que facilitan ese intercambio de información para obtener un beneficio de parte y parte; si bien es cierto que, para algunos países, la limitación de los recursos destinados para la inteligencia puede complicar o dificultar el desarrollo óptimo de las operaciones y las actividades de cooperación, pueden llegar a cooperar de otras formas, como, por ejemplo, permitiendo el acceso para adelantar una recolección de datos o información que permitan lograr el objetivo final. De la misma forma, como lo señala el Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas (en inglés, DCAF, por las iniciales de Democratic Control of Armed Forces) (2008), la cooperación multilateral evoluciona como respuesta a los siguientes retos: a) el despliegue de las fuerzas de coalición en operaciones de apoyo a la paz y en operaciones militares requiere casi el aparato completo de apoyo de la inteligencia en tiempo de guerra; b) asuntos transnacionales, como el crimen y el terrorismo, en los que el éxito por parte de un país beneficia a todos, motiva a muchos países para obtener y proporcionar un mayor acceso a una gama de información cada vez más amplia y c) el establecimiento de redes de trabajo multilaterales puede ser crucial en el desarrollo de acuerdos de coordinación, tecnologías modernas y bases de datos, así como de asistencia legal mutua. Algunas organizaciones internacionales, como la Unión Europea, están en proceso de desarrollar mecanismos supranacionales para evaluar las informaciones, pero hasta la fecha estos mecanismos dependen todavía de las aportaciones de la inteligencia nacional.

2.1. Factores de la Inteligencia Estratégica

En su libro *La evolución de la Agencia Central de Inteligencia, el Estado Mayor Conjunto y el Consejo de Seguridad Nacional*, Zegart (1999) refiere cuatro factores transcendentales que explican de una forma novedosa el neoinstitucionalismo y amplían la visión respecto a la constitución y el funcionamiento de una agencia civil de inteligencia, así: a) *Entorno*

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

Como bien es sabido, la protección del Estado requiere una información que realmente sea útil y que esté acorde con las intenciones y las operaciones requeridas para mantener la política exterior bajo reserva. A menos que se indique otra cosa, la cabeza del Estado y el gobierno en los diversos Estados -incluyendo a Colombia- suele concentrar y depender de una red muy cercana de colaboradores de alto nivel de dirección para orientar la política exterior (asesores de alta política, diplomáticos y altos mandos militares). He ahí la razón por la cual la alta dirección del Estado ha jugado un papel importante en el destino y la creación de la inteligencia civil (Vanegas, 2018).

2.2. El ciclo de la Inteligencia

Por lo ya expuesto, es necesario, pues, dar un vistazo al ciclo de la inteligencia, el cual refiere a una fase de concepción e intercambio de competencias y conocimientos nuevos, verídicos y alineados a las necesidades, tomando como punto de partida la consecución y la modificación de la información. El ciclo de la inteligencia es también la continuidad de actividades que se transforman en conocimiento (inteligencia), y que se ponen a la orden del actor que está interesado (Mcdowell, 2009).

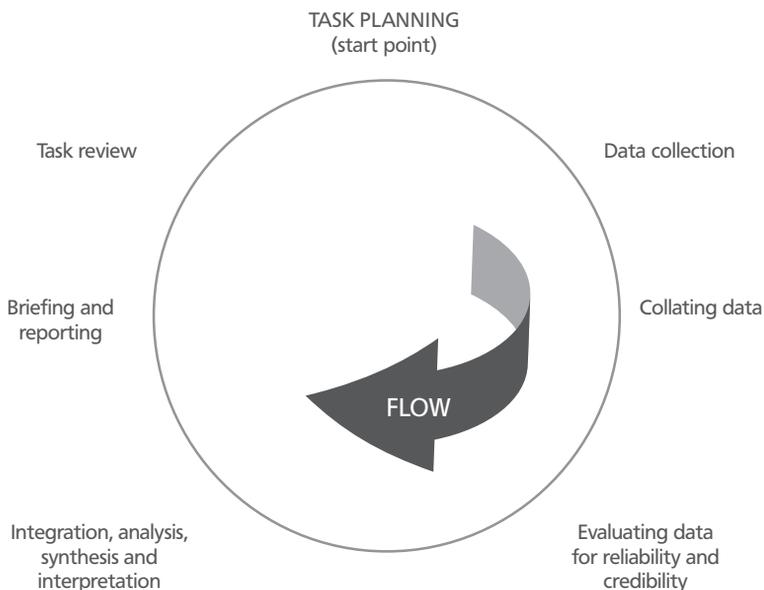
Tal y como se plantea en la figura 3, el ciclo empieza con la determinación de las necesidades de inteligencia y la planificación de las ac-

ciones que se deben emprender para su resolución. Prosigue con la obtención de datos por medios muy variados, procedentes de fuentes de información de origen, ámbito temático, soporte, formato, clase y forma muy diversos, y que constituyen la base informativa con la cual se elaborará nuevo conocimiento.

Figura 3. Ciclo de la inteligencia

THE INTELLIGENCE CYCLE

Styled on early Defense model



Fuente: *Strategic Intelligence A Handbook for Practitioners, Managers, and Users.*

Según lo descrito en *Strategic Intelligence: A Handbook for Practitioners, Managers, and Users*, el ciclo continúa con el ingreso de los datos en sistemas de información donde se procede a su control, su organización y su conservación mediante una adecuada gestión documental adaptada a sus características, formando conjuntos estructurados de información que, tras su recuperación para satisfacer las demandas de los analistas, adoptan la forma de mensajes documentales. A continuación, se procede

al procesamiento y la explotación intelectual de la información por expertos en la materia, mediante la evaluación de la fiabilidad, la credibilidad y la pertinencia de la información disponible, la integración de información procedente de diversas fuentes, el análisis o el establecimiento de relaciones e inferencias en la información y la interpretación del fenómeno investigado con una estimación sobre su futuro, a fin de producir conocimiento que satisfaga las necesidades y los requerimientos de inteligencia identificados en la primera fase.

Finalmente, se comunica o se deja a disposición el conocimiento creado al usuario responsable de la toma de decisiones; por lo general, bajo la forma de un informe. A estas fases se puede incorporar una posterior de evaluación de la calidad del producto obtenido y del proceso seguido para su elaboración, de acuerdo con su capacidad para satisfacer de modo adecuado y eficiente las necesidades de inteligencia que propiciaron su producción (Mcdowell, 2009).

De acuerdo con lo planteado, el proceso de producción de inteligencia se da mediante la configuración de etapas estructuradas como ciclo por dos motivos esenciales: 1) porque el desenlace de las labores previas subordina las que se obtienen en los ejercicios siguientes; 2) el uso de la información por el beneficiario, normalmente, implica la generación de otras exigencias en la obtención de la información, y así desencadena consigo una transformación apoyada por los resultados y por las lecciones aprendidas.

No obstante, en la actualidad, como lo señala el concepto tradicional de inteligencia, este se está revisando en beneficio de una concepción no lineal de las fases que lo componen. Eso, porque en la práctica diaria se constata cómo las actividades se repiten, se efectúan de modo interrelacionado, e, incluso, de forma simultánea, y rompen el orden convencional prefijado, al ir constante e indistintamente hacia delante y hacia atrás. Es habitual que la entrada de datos se produzca de modo incesante, así como que el análisis de la información demande la necesidad de hacer nuevas búsquedas, que la aparición de un dato nuevo replantee un análisis provisional -e, incluso, uno definitivo- o que la urgencia determine qué información en bruto de gran interés se difunda al responsable político sin apenas análisis.

Por todos los motivos mencionados, tal vez sea más adecuado usar el término *proceso de producción de inteligencia* que *ciclo de inteligencia*, por cuanto es más neutro para aludir al complejo mecanismo que forman las diversas actividades que intervienen en la creación de conocimiento por parte de un servicio de inteligencia; no obstante, *ciclo de inteligencia* se ha convertido en un término clásico de uso generalizado (Mcdowell, 2009).

Ahora bien, según lo refieren Sierra y Miratvillas (s. f.), el paradigma vigente de inteligencia clásica se ha quedado obsoleto, no responde a los requerimientos de riesgos y amenazas actuales y, además, presenta graves deficiencias a la hora de anticipar adecuadamente los riesgos futuros. Ante tal situación van apareciendo nuevas propuestas de modelos de inteligencia, como: inteligencia estratégica, inteligencia anticipativa, interpretaciones adaptativas e inteligencia proactiva. Los tres primeros modelos corrigen algunos de los problemas de la inteligencia clásica; especialmente, en lo que atañe a responder a nuevos tipos de riesgos y amenazas, pero no solucionan los déficits de anticipación de la inteligencia clásica, en la medida en que no cuestionan las bases teóricas de su prospectiva (modelo predictivo, lineal y bucle coevolucionario). La inteligencia proactiva sí supera esas deficiencias de anticipación, en la medida en que propone una nueva base teórica para la anticipación (el enfoque sistémico y la generación de un metamarco de análisis); sin embargo, ni siquiera este último modelo de inteligencia garantiza una mejor gestión y un mejor tratamiento de la complejidad.

Dicho lo anterior, y según el análisis presentado por el Grupo de Estudios en Seguridad Internacional (GESI) (2018), la inteligencia tiene varias clasificaciones: a) *como producto*: es el resultado que se obtiene al someter los datos, la información y el conocimiento a un proceso intelectual que los convierte en informes adecuados para satisfacer las necesidades de los decisores políticos, militares, policiales o empresariales, entre otros, así como para protegerlos mediante las tareas de contrainteligencia; b) *como proceso*: comprende los procedimientos y los medios que se utilizan para definir las necesidades de los decisores, establecer la búsqueda de información, su obtención, su valoración, su análisis,

su integración y su interpretación hasta convertirla en inteligencia, y su difusión a los usuarios. También incluye los mecanismos y las medidas de protección del proceso y de la inteligencia creada, por medio de las actividades de contrainteligencia necesarias y c) *como organización*: se refiere a los organismos y las unidades que llevan a cabo las anteriores actividades de transformar la información en inteligencia y la protegen.

Igualmente, y de acuerdo con el objeto de análisis de este documento -es decir, el Estado- la inteligencia también se clasifica según su nivel de decisión. Una vez determinado el concepto de inteligencia como producto, su contenido puede referirse a materias políticas y generales del Estado o más detalladas. Por tanto, tal y como lo señala Jiménez (2018), en función del nivel de decisión del usuario para quien se elabora, la inteligencia puede darse en las siguientes formas: a) *Inteligencia Nacional*: que se refiere a la que le interesa al Gobierno con el fin diseñar e implementar su política en el más alto de sus niveles de decisión. Esta tipología es elaborada por parte de los servicios de inteligencia de nivel nacional, cuya dependencia funcional suele ser del presidente del Gobierno, aunque administrativamente estén adscritos o integrados en algún departamento ministerial y b) *Inteligencia Departamental*: es la que necesitan los titulares de los distintos ministerios del Gobierno de la Nación para ejecutar la política de sus respectivos departamentos. La elaboran los servicios de información e inteligencia dependientes de los respectivos departamentos ministeriales, cuyos productos tienen una aplicación directa en la ejecución de las correspondientes políticas de los ministerios. A diferencia de la Inteligencia Nacional, que se elabora para decisores externos, la departamental constituye un insumo propio de los titulares y los altos cargos de los ministerios en su responsabilidad de ejecución de la política ministerial, así como de los mismos servicios que la elaboran.

Dicho esto, se da paso al análisis de la inteligencia civil. En las últimas dos décadas, Colombia ha tenido por lo menos tres hechos de importancia significativa respecto a la modificación de las actividades de inteligencia que durante años fueron implementadas en el país. En primer lugar, es pertinente resaltar la creación de la Junta de Inteligencia

Conjunta, a través de la *Política de seguridad democrática*, del presidente Álvaro Uribe, para coordinar las actividades de inteligencia del Estado, con la obligación de generar análisis afianzado en inteligencia estratégica, interpretar las políticas de seguridad del Estado como exigencias de la inteligencia para armonizar las actividades y evitar la duplicidad de los esfuerzos.

En segundo lugar, y no menos importante, se debe resaltar la extinción del DAS, luego de un sinnúmero de irregularidades, desde infiltraciones en la Corte Suprema de Justicia, mencionadas como ‘chuzadas’ hasta ‘espionaje irregular’, entre otras.

Por último, en tercer lugar, se debe mencionar la entrada en vigencia de la Ley Estatutaria 1621 del 17 de abril de 2013, también conocida como la “Ley de Inteligencia”. Esta circunstancia es de vital importancia si consideramos cómo desde la creación del Servicio de Inteligencia de Colombia (SIC), en 1953, hasta 2009, cuando se aprobó la primera norma que intentó darle una regulación integral al funcionamiento de los servicios de inteligencia en Colombia, pero que posteriormente sería declarada inexecutable por la Corte Constitucional, mediante la Sentencia C-913 de 2010, no existía un instrumento normativo que regulara y fortaleciera el marco jurídico que permite a los organismos que llevan a cabo funciones de inteligencia y contrainteligencia cumplir adecuadamente con su misión, bajo la observancia de parámetros legales y constitucionales (Melamed, 2018).

3. Perspectiva teórica y el rol de la Inteligencia en el Estado colombiano

La inteligencia se divide, según su fin, en *estratégica*, *táctica*, *operacional* y *estimativa* o *prospectiva*. De acuerdo con el tipo de necesidad de información que atiende, se distingue entre inteligencia básica, *actual* y *crítica*. Según el tipo de fuente de información que predomina en su elaboración, se la conoce como inteligencia de fuentes *abiertas*, *humanas* o técnicas. De acuerdo con el territorio de procedencia de los riesgos y las

amenazas que cubre, puede ser *interior* o *exterior*. De ese modo, si se tiene en cuenta la materia específica de la que se ocupa, existe inteligencia *científica, económica, empresarial, tecnológica* o *militar*; un producto de inteligencia concreto puede pertenecer a una clase de entre estas cinco tipologías. Otras clases específicas de inteligencia son la *cooperativa, la departamental, la interdepartamental* y la *holística* (Esteban, s. f.).

Así mismo, tal y como está descrito en el *Glosario de Inteligencia* (s. f.):

La inteligencia es el producto que resulta de la evaluación, la integración, el análisis y la interpretación de la información reunida por un servicio de inteligencia. Su elaboración es objeto del proceso conocido como ciclo de inteligencia. Es erróneo usar información como sinónimo de inteligencia, ya que la información es su materia prima. También es un error emplear espionaje como sustituto de inteligencia, ya que éste es únicamente un instrumento para obtener información por medios clandestinos. (*Glosario de Inteligencia*, s. f.)

Ahora bien, en Colombia no existe todavía un consenso oficial sobre la inteligencia estratégica, en atención a que en la Ley Estatutaria de Inteligencia 1621 de 2013 y su Decreto Reglamentario 857 de 2014 no se definen ni se concretan las herramientas para su implementación. Esto representa un vacío conceptual y normativo que es necesario que el país tenga claro. Una explicitación de lo que se entiende por inteligencia estratégica haría evidente su necesidad en materia de política exterior, pero también, en asuntos de seguridad interior (Vanegas, 2018).

Resulta conveniente considerar que el Estado colombiano presenta una ausencia teórica sobre la inteligencia estratégica, de modo que reconocerlo permitiría hacer un estudio sobre el nacimiento de los servicios de inteligencia civil. Por lo anterior, surge la necesidad de proponer un análisis que simplifique la interpretación sobre la responsabilidad del gobierno y que permita diagnosticar qué tan permitente sería su control sobre la Inteligencia Civil.

Corresponde, entonces, preguntarse si la Presidencia de la República está privilegiando una serie de prioridades y prolongado en el

tiempo cualquier intento de reforma a la inteligencia; o si, por otra parte, no dispone de la cantidad y la calidad de profesionales, ni de coordinación ni de capacidad organizativa como apoyo al proceso continuo de modernización del servicio de Inteligencia Civil que tanto urge. A partir de lo señalado, se aprecia que en el contexto colombiano el discurso desde el Ejecutivo no ha posicionado en el centro de la atención pública las condiciones en las cuales se gestó la Inteligencia Civil (Vanegas, 2018, p. 302).

En consecuencia con lo anterior, resulta conveniente intuir que los servicios de inteligencia tienen que diversificarse y esforzarse a fin de que la ciudadanía se ‘mueva’ en escenarios que sean (Vanegas, 2018) más seguros y confiables, más competitivos, más éticos y libres; además, dichos servicios deben ocupar el sitio que la sociedad les demanda. En ese sentido, es conveniente ocuparse o centrar esfuerzos en la seguridad y producir el análisis que se requiera para una adecuada toma de decisiones en provecho de todos los aspectos de interés adelantándose a los hechos: vigilancia del medio ambiente, prevención de amenazas, ciberdelitos, crimen organizado, mitigación de epidemias, movimientos migratorios no controlados, proliferación de armas de destrucción masiva, sucesos económicos, comercio internacional, contrabando, conflictos interestatales y sus nuevas modalidades, relaciones internacionales, avances tecnológicos y conflictos sociales, entre otros. Los servicios de inteligencia en esta nueva fase deben ser garantes de la democracia y contrarrestar todo lo que se presente como amenaza (Vanegas, 2018, p. 304).

En este sentido, el rol en la Inteligencia de Cumplimiento tiene solo unas pocas similitudes básicas con otras formas de inteligencia -particularmente, en defensa- ya que las organizaciones de cumplimiento tienen la responsabilidad de identificar antagonistas y adversarios, y solo después de ello, evaluar sus intenciones, sus capacidades, sus limitaciones y sus vulnerabilidades.

De acuerdo con Janiel David Melamed (2018), como todo sistema, posee la cualidad de que su eficiencia sea mayor que la suma de la eficiencia de todos sus componentes; es decir, la Junta de Inteligencia Conjunta (JIC), como comunidad de inteligencia, tiene ventajas que no se

encuentran en ninguno de sus componentes, a la vez que cada uno de sus elementos puede ver potenciada su capacidad mediante la ordenada y planificada coordinación de esfuerzos.

En tal sentido, y como consecuencia de lo ya mencionado el DAS es sustituido por la DNI durante el primer periodo de gobierno de Juan Manuel Santos, y en su momento tuvo la organización descrita en la figura 4.

Figura 4. Organigrama de la Dirección Nacional de Inteligencia

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DIRECCIÓN NACIONAL DE INTELIGENCIA



Fuente: DNI (2015).

Por último, se menciona la entrada en vigor de la Ley Estatutaria 1621 del 17 de abril de 2013, también conocida como la *Ley de Inteligencia*. Esta circunstancia es de vital importancia si se considera cómo desde la creación del Servicio de Inteligencia de Colombia -SIC- en 1953, hasta el año 2009, cuando se aprobó la primera norma que intentó darle una regulación integral al funcionamiento de los servicios de inteligencia en Colombia, pero, que posteriormente, sería declara inexecutable por la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-913 de 2010. En razón

a ello, no existía un instrumento normativo que regulara y fortaleciera el marco jurídico que permite a los organismos que llevan a cabo funciones de inteligencia y contrainteligencia, cumplir adecuadamente con su misión, bajo la observancia de parámetros legales y constitucionales (Melamed, 2018).

En el caso colombiano, la DNI es la encargada de producir inteligencia estratégica y contrainteligencia de Estado en los ámbitos nacional e internacional, con una perspectiva civil, orientada al cumplimiento de los fines esenciales del Estado, con fundamento en el respeto a la dignidad humana, tal como lo establece el artículo 2° del Decreto 4179 de 2011, que, a su vez, enmarca el objetivo de la DNI: desarrollar actividades de inteligencia estratégica y contrainteligencia para proteger los derechos y las libertades de los ciudadanos y de las personas residentes en Colombia; de igual manera, prevenir y contrarrestar amenazas internas o externas contra la vigencia del régimen democrático, el orden constitucional y legal, la seguridad y la defensa nacional, así como cumplir con los requerimientos que en materia de inteligencia le hagan el Presidente de la República y el Alto Gobierno para el logro de los fines esenciales del Estado, de conformidad con la ley (Decreto 4179/2011).

En relación con lo anterior, el papel de los servicios de inteligencia se relaciona con las tareas de interceptación y obtención de información útil y reservada, para que, mediante un proceso de análisis de datos, se presente un informe confiable a las altas esferas del poder político, militar y policial de un Estado, en aras de mitigar posibles amenazas a la seguridad nacional o de sus habitantes. Colombia ha tenido durante décadas un escenario de violencia política que ha requerido el fortalecimiento de los instrumentos de seguridad estatal y de sus respectivas capacidades de inteligencia. Si bien estas ocasionalmente se han visto involucradas en penosas actividades ilegales, es necesario resaltar que, en términos generales, el Estado colombiano ha introducido grandes modificaciones a la estructura y al funcionamiento de sus agencias de inteligencia, en aras de obtener de ellas un eficaz funcionamiento con observancia al respeto de las garantías y las libertades de sus ciudadanos.

El gran desafío es, por lo tanto, lograr que las instituciones de seguridad con funciones de inteligencia puedan, en su conjunto, asimilar una reorganización de sus funciones, garantizar que los servicios de inteligencia desarrollen sus actividades de forma legítima, con apego a las garantías legales y constitucionales, dentro del marco de los límites y las restricciones del Estado de Derecho. Las instituciones estatales que cumplen labores de inteligencia han sido enmarcadas dentro de la Ley 1621 de 2013, en un instrumento normativo que aporta significativos avances en cuanto a la ejecución y la coordinación de labores de inteligencia en el país, y que así prepara el camino hacia una reorientación y una optimización de la inteligencia estratégica estatal en un escenario de posconflicto.

El objetivo es demostrar que, por muy buena que sea, la inteligencia no siempre conduce a la victoria, y que, en última instancia, lo que cuenta es la fuerza, y no la previsión. Pero tal opinión no está arraigada. Constantemente se dice que la superioridad de la inteligencia es la clave del éxito en la guerra; particularmente, en la guerra contra el terrorismo. Es indiscutible que pretender hacer una guerra sin la orientación que puede proporcionar la inteligencia equivale a dar palos de ciego, a errar, a lanzar golpes que no llegan al objetivo, o que ni siquiera se le acercan. Todo eso es cierto: sin la inteligencia, las Fuerzas del Estado se encontrarían, por lo menos en el corto plazo, como antes de existir la electricidad; y si así se encontraran, probablemente solo la fuerza mejor informada llevaría las de ganar. No obstante, admitida la importancia de la inteligencia para la previsión, es preciso reconocer que, si los adversarios realmente quieren el enfrentamiento, siempre hallarán la manera de encontrarse, y cuando tal cosa suceda rara vez los elementos de la inteligencia serán determinantes en el resultado.

En general, la inteligencia es necesaria, pero no basta para garantizar la victoria. Son dos las razones por las que en la actualidad se sobreestima la importancia de la inteligencia en la guerra: 1) suelen confundirse el espionaje y el contraespionaje con la Inteligencia Operativa propiamente dicha; 2) la interrelación entre la Inteligencia Operativa y su contaminación por este método de obtención de ventaja por medios encubiertos.

4. Perspectiva desde la Política de Defensa y Seguridad

Desde el punto de vista de la *Política de Defensa y Seguridad para la legalidad, el emprendimiento y la equidad*, planteada por el actual gobierno de Iván Duque Márquez, es importante resaltar el salto discursivo que comprende, pues se relaciona tácitamente la multidimensionalidad de la seguridad en Colombia, lo cual genera que la estrategia se adapte y genere medidas en todos los ámbitos que comprende y en las amenazas que identifica:

Se requiere una nueva visión de seguridad que amplíe el objetivo de confrontar a esos grupos armados y las economías ilícitas y de paso a adoptar una política de carácter multidimensional que atienda los intereses nacionales, consolide el Estado de derecho, fortalezca la legitimidad democrática de las instituciones, garantice el respeto de los derechos humanos y se convierta en el motor de la transformación estructural de los territorios afectados por la criminalidad y la violencia, asegurando su incorporación plena al conjunto de la nación y denegándoselos a los grupos ilegales. (Ministerio de Defensa Nacional, 2019, p. 20)

Dentro de la Política, quedan establecidos unos objetivos estratégicos y unas líneas de Política en procura de la preservación y el fortalecimiento de la soberanía nacional, así: a) Garantizar la soberanía, la independencia y la integridad territorial; esto se logrará a través del fortalecimiento de la capacidad de disuasión mediante el desarrollo de una diplomacia que permita el fortalecimiento de las alianzas de cooperación con países amigos; b) Proteger a la población y contribuir a su bienestar; c) Lograr el control institucional del territorio; d) Preservar y defender el agua, la biodiversidad y los recursos naturales, como activos estratégicos de la Nación e intereses nacionales; e) Consolidar la seguridad para la legalidad y contribuir al emprendimiento y el logro de la equidad; f) Innovar, transformar y fortalecer el sector de defensa y g) Garantizar la protección, la profesionalización y el bienestar de los miembros de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional y sus familias (Ministerio de Defensa Nacional, 2019).

Así mismo, es pertinente resaltar que existen unos planes de seguridad fronteriza binacionales y que esos mismos son los que están catapultando a Colombia como referente regional en atención a las capacidades en inteligencia; además, que se han desarrollado y fortalecido entre las autoridades civiles y militares. Los Planes Binacionales de Seguridad Fronteriza suscritos con Panamá, Ecuador, Perú y Brasil se fortalecerán, al tiempo que se les dará prevalencia a los demás acuerdos gubernamentales del sector de seguridad y defensa que contribuyan a la vigencia de la legalidad en las fronteras. Las Comisiones Binacionales Fronterizas (COMBIFRON), se articularán con dichos planes y con los Planes Operativos Anuales Binacionales (POAB) (Ministerio de Defensa Nacional, 2019).

Igualmente, cabe mencionar el control que requiere la consolidación de las instituciones civiles y militares del Estado, lo cual se dio con la ampliación del presupuesto de la nación destinado para las Fuerzas Militares, la coordinación previa entre las instituciones civiles y militares para el intercambio de información y el desarrollo de operaciones combinadas y conjuntas entre las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, junto con organismos de control del Estado como la Fiscalía General de la Nación, que traerá consigo la contundencia en los resultados.

De igual manera, tal y como queda establecido en la *Política de Defensa y Seguridad*, el Comando General de las Fuerzas Militares diseñará e implementará un Sistema Integrado de Defensa Nacional, con el fin de articular en una sola estrategia militar general las capacidades en los dominios terrestre, naval, aéreo, espacial y ciberespacial, para la conducción de las tareas conjuntas, estratégicas, operacionales y tácticas. Lo anterior, a fin de emplazar la estrategia militar con el Gobierno, y que será dirigida por el Ministerio de Defensa Nacional y el Consejo de Seguridad Nacional, trabajando paralelamente en la homogeneidad de los medios y la interoperabilidad del Ejército Nacional, la Armada Nacional y la Fuerza Aérea. Y ello es pertinente hacerlo desde la doctrina, la organización, el equipo, el material, la infraestructura y el personal (Ministerio de Defensa Nacional, 2019).

Por otro lado, se seguirán desarrollando capacidades de ciberdefensa, y para ello, se trabajará en un marco jurídico que fortalezca dicha línea de acción; también, en la promoción de proyectos de investigación, la formación de recurso humano de alto nivel técnico, la adopción de una doctrina conjunta que integre las capacidades en el ciberespacio con las que se cuenta en tierra, mar y aire, así como en programas de entrenamiento dentro del marco de la cooperación con países aliados. Del mismo modo, se adoptará una estrategia de protección de la infraestructura crítica, cuyo mantenimiento es indispensable para la seguridad nacional, y a la que concurrirán las Fuerzas Militares, la Policía Nacional y otros sectores de Gobierno con el fin de neutralizar las amenazas internas y externas sobre estos activos estratégicos de la Nación (Ministerio de Defensa Nacional, 2019).

Para tal efecto, la cooperación internacional se acentuará en las AO y de inteligencia, entrenamiento, fortalecimiento institucional, intercambio de información, ciberseguridad, protección de infraestructura crítica e intercambio de experiencias. Por ende, es de vital importancia que el Gobierno incremente y fortalezca la cooperación con organizaciones internacionales como la Interpol, para incrementar el dinamismo en los esquemas de organización, innovación tecnológica y fortalecimiento de la cooperación.

Desde el punto de vista del Gobierno, se incrementarán las capacidades en inteligencia estratégica y Militar, con el fin de anteponerse y prevenir las amenazas a la Seguridad Nacional. Por tal razón, se incrementarán los medios técnicos y humanos de la inteligencia estratégica (civil) y la Militar para aumentar la posesión terrestre, fluvial, marítima y aérea (soberanía nacional), así como para la protección de los objetivos nacionales. Por otro lado, la contrainteligencia se robustecerá con el firme propósito de proteger a las instituciones civiles, militares y policiales del Estado, y así evitar o reducir la injerencia en los asuntos internos de la Nación y que puedan representar una amenaza potencial para la Seguridad (Ministerio de Defensa Nacional, 2019).

5. Paralelo entre Inteligencia Estratégica (civil) e Inteligencia Militar

Partiendo de lo ya descrito, se da paso a un marco comparativo entre la Inteligencia Civil y la perspectiva militar, resaltando la importancia de su “combinación” para obtener mejores resultados y que conlleven a garantizar la Seguridad Nacional, según Prieto de Val y Fernando (2014), como se explica en la tabla 1.

Tabla 1. Paralelo entre Inteligencia Estratégica e Inteligencia Militar

Inteligencia	
Civil (estratégica)	Militar
<ol style="list-style-type: none"> 1. Estudia la amenaza desde aspectos como su historia, sus aliados, el carácter del adversario, la dimensión y las capacidades de sus fuerzas armadas, su potencial, su despliegue y su estructura, las características geográficas de su país, sus recursos y su economía, entre otros. 2. En tres escalones: 1) el <i>superior</i>, que corresponde al presidente del Gobierno; 2) el <i>segundo escalón</i>, relacionado con los departamentos o los ministerios del gobierno -en nuestro caso, el Ministro de Defensa- y 3) el <i>tercer escalón</i>, que es el del Jefe de Estado Mayor de la Defensa, también con sus correspondientes centros de inteligencia. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Es el contacto cercano entre los productores de información y los usuarios o los consumidores, con el fin de generar confianza entre productor y consumidor, para conseguir que el producto sea oportuno, aplicable y completo. 2. Tiene unos niveles de actuación, táctico, operacional y estratégico. En el <i>nivel táctico</i> (terrestre), existen varios escalones de mando: batallón, brigada, división, cuerpo de ejército y mando componente terrestre; todos ellos, con su correspondiente organismo de inteligencia para su asesoramiento. En el <i>nivel operacional</i> solo hay un escalón: el correspondiente al Mando del Teatro de Operaciones. 3. Máximo conocimiento del adversario, para aprovechar la ventaja que proporcione la información sobre el oponente. 4. La actividad de inteligencia no decide: solo proporciona elementos de juicio sobre el adversario, para que los decisores puedan optar por la solución más adecuada para resolver el problema táctico, operacional o estratégico que se les haya encomendado.

Fuente: Elaboración propia, con datos de Prieto de Val (2014).

La inteligencia se relaciona con la reducción de la incertidumbre en el conflicto. Debido a que el conflicto puede consistir en cualquier acción competitiva u opuesta, como resultado de la divergencia de ideas o intereses de dos o más actores, el conflicto no tiene por qué ser físico. Si existe la negociación o la competición, entonces dos o más grupos están en conflicto. Puede haber diferentes niveles de conflicto, desde la competición hasta la guerra. Reducir la incertidumbre requiere que la inteligencia obtenga información que el oponente en el conflicto prefiere ocultar.

No obstante, en muchas ocasiones la información necesaria es inaccesible, pues otros países, grupos políticos o competidores son conscientes de que ciertos tipos de información podrían tener un gran valor para quienes podrían ser adversarios actuales o potenciales en un futuro próximo. Como consecuencia, las organizaciones -y no necesariamente solo las estatales- toman grandes medidas para denegar, limitar, o, incluso, falsificar, ciertos tipos de información y datos.

En la organización militar, los tres niveles de conducción de las operaciones clásicos -estratégico, operacional y táctico- se corresponden con sus equivalentes en 'inteligencia'. Las fronteras entre estos niveles, desde el punto de vista de la inteligencia, se han difuminado por completo, gracias a los excelentes medios de transmisión de información que existen, y los cuales permiten disponer de la información adquirida casi en tiempo real, tanto vertical como horizontalmente. Así, un mando de nivel táctico puede aprovechar información obtenida por un medio de carácter estratégico, y viceversa (Sánchez, 2016).

Es decir, hoy en día, un sistema satélite o un vehículo sin piloto -como un dron-, adquiere información que puede ser explotada simultáneamente por un jefe de compañía sobre el terreno, y producir inteligencia a nivel táctico para cumplimentar su misión; y en el nivel operacional o estratégico la misma información puede ser utilizada para producir inteligencia y facilitar la decisión en esos niveles de mando. Pero también, recíprocamente, la información obtenida por elementos de reconocimiento de ese jefe de compañía en el ámbito táctico puede ser explotada por quien decide en lo alto de la pirámide de la estructura. La inteligencia puede ser definida también como el producto resultante

de la obtención y del procesamiento de información sobre la situación, las capacidades y las intenciones de personas u organizaciones, incluyendo Estados y entidades no estatales, en el ámbito nacional o internacional, con capacidad o intención de influir en otros, para identificar amenazas y ofrecer oportunidades para su explotación por los usuarios (Sánchez, 2016). Se ocupa de aspectos como: a) organización de las Fuerzas Armadas, Comando y Control, etc.; b) dispositivos; c) doctrinas, estrategias y tácticas; d) operaciones; e) material bélico y armamento; f) instalaciones, y g) formación profesional, ciencia y tecnología.

Conclusiones

En concordancia con Llop, Martínez y Valeriano-Ferrer (2012), el Estado requiere planificar en diferentes aspectos. Para ello, es necesario que cuente con los elementos de análisis y apreciación que le permitan decidir adecuadamente. Los líderes políticos y militares emplean algunas áreas del conjunto de conocimientos de inteligencia para la formulación de planes y políticas, y para llegar a decisiones relacionadas con la seguridad y el bienestar de toda la nación.

En el caso de las Fuerzas Armadas, en tiempos de paz, los jefes militares de los altos grados determinan la mejor forma de disponer y utilizar los medios y los modos para la seguridad nacional, y colaboran con los líderes civiles de los altos grados que formulan la política nacional. En tiempo de guerra, esos jefes militares son responsables de la conducción de las operaciones militares. De este modo, la inteligencia estratégica tiene que ver con la Política General del Estado, la cual es requerida para la formulación de la política y de los planes militares tanto a nivel nacional como internacional, ya que se orienta hacia los objetivos nacionales. Además, se enfoca en discernir las capacidades y las posibilidades de los potenciales adversarios; así mismo, facilita identificar las posibilidades y las tendencias estratégicas de los aliados o de otros socios multinacionales. A su vez, juega un rol preponderante en la identificación del centro de gravedad del oponente.

Por otro lado, el objetivo o la intención es demostrar que, por muy oportuna que sea, la inteligencia no siempre conduce al éxito, y que, finalmente, lo que prevalece es la fuerza, y no el engaño o la predicción. A menudo se da a entender que el predominio de la inteligencia es el secreto del éxito; específicamente, en la lucha contra el terrorismo. Evidentemente, la pretensión de hacer una “guerra” o lucha sin la instrucción o la guía que puede otorgar la inteligencia sería en vano y sin resultados óptimos. Sin la inteligencia no habría operaciones conjuntas -o, por lo menos, no en el corto plazo-, como sucedía antes del avance tecnológico de las comunicaciones, pues se presumiría que quien tiene la información tiene el “poder”.

En general, la inteligencia es indispensable, pero, como ya se mencionó, no garantiza el éxito por las siguientes razones: 1) la confusión entre el espionaje y la Inteligencia Operativa y 2) la correspondencia de la Inteligencia Operativa con la alteración, y su transmisión de esta forma de consecución de la ventaja militar por medios secretos. Sin embargo, dadas la importancia y la vitalidad de la inteligencia para la predicción, es necesario saber y reconocer que, si los adversarios quieren una confrontación, encontrarán la forma de localizarse; y cuando esto ocurra, los elementos de las inteligencias serán fundamentales en el resultado.

Por lo tanto, en relación con la *Política de Defensa y Seguridad*, los organismos de inteligencia deberán ejercer su mandato legal para contribuir a la consecución de información que afecte el comercio ilícito, tanto interno como transnacional. Del mismo modo, se revisará la legislación para endurecer las penas, procurar la medida de aseguramiento intramural en todos los casos y suprimir cualquier reducción de la condena. Para fortalecer el control sobre las armas de fuego, estas deberán ser empadronadas, como requisito para su comercialización, así como todas las que hayan sido amparadas en cualquier tiempo con permiso de tenencia, porte y especiales. Se creará un Registro Nacional de Identificación Balística, a cargo del Ministerio de Defensa Nacional. Así mismo, se adoptarán instrumentos jurídicos que faciliten a las personas tener los permisos vigentes (Ministerio de Defensa Nacional, 2019). Solo así

se logrará fortalecer el control civil que le corresponde al Ministerio de Defensa Nacional.

Por otra parte, en la acción unificada, la coordinación entre inteligencia, investigación criminal y judicialización es primordial. El Gobierno trabajará para que tales componentes de la Política generen sinergias transformadoras en el territorio que permitan medir los avances en seguridad no solo en el número de capturas de delincuentes, sentencias condenatorias y sanciones efectivas, sino en la construcción real de Estado de Derecho. Los organismos que realizan actividades de inteligencia y contrainteligencia tendrán dentro de sus objetivos elaborar análisis que contribuyan a ese propósito, tarea que será coordinada por la JIC; esto de acuerdo con lo señalado en la Política de Seguridad y Defensa (Ministerio de Defensa Nacional, 2019).

Finalmente, los organismos o las agencias de inteligencia aportarán a la evaluación de las condiciones del territorio, con un enfoque íntegro, que, en conjunto con las autoridades civiles responsables, definirán racionalmente un plan sobre cómo se utilizarán los medios y los recursos, al igual que dónde, cuándo, con qué secuencia y con qué impacto. Estas variables se considerarán las principales en la evaluación que se haga de la gestión de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional en la materia.