

# TEORIZACIÓN Y DEFINICIÓN DEL CONCEPTO DE INTELIGENCIA EN EL ÁMBITO DE LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA NACIONAL \*

---

*Roberto Arias Cortés  
Henry Cancelado Franco*

\* 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, y 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

La inteligencia se ha convertido en una herramienta muy importante en el actuar de los Estados en su búsqueda de prever situaciones adversas, conseguir información específica, determinar comportamientos sociales y alcanzar objetivos en busca del beneficio del Estado en un mundo caracterizado por la interconexión social virtual y el inmensurable flujo de información. El presente capítulo busca hacer una aproximación al concepto de inteligencia como disciplina científica, que va desde el acercamiento puramente teórico-conceptual, pasando por la aplicación del concepto en el ámbito de la Seguridad y Defensa Nacional, hasta su aplicación en el caso de América Latina en su conjunto, y el caso de Colombia particularmente.

## Palabras clave

Inteligencia estratégica, Seguridad, Defensa Nacional.

## Abstract

The intelligence has become a very important tool in the actions of States in their quest to anticipate adverse situations, obtain specific information, determine social behaviors and achieve objectives for the benefit of the State in a world characterized by virtual social interconnection and the immeasurable flow of information. This chapter seeks to make an approach to the concept of intelligence as a scientific discipline, ranging from a purely theoretical - conceptual approach, through the application of the concept in the field of National Security and Defense, to its application in the case of America Latina as a whole and the case of Colombia in particular.

## Keywords

Strategic Intelligence, Security, National Defense.

## Introducción

Dentro de la comunidad académica se ha convertido en una afirmación común y reiterativa que los ataques del 11 de septiembre se constituyen un punto de inflexión en la situación del sistema internacional contemporáneo. Una vez superada la Guerra Fría, los ataques terroristas abren un abanico de opciones conceptuales y de políticas públicas que hacen que el mundo pierda el sentido de la posguerra fría que traía hasta ese momento. La seguridad internacional se ve conmovida desde sus bases; en especial, por dos elementos muy claros, presentes en los ataques a Nueva York. Por un lado, la clase de ataque hace que todos los sistemas de defensa del mundo descubran su ineficacia ante una forma tan irregular de violencia. Por otro lado, las motivaciones ideológicas (políticas y religiosas) que subyacen a la narrativa de los atacantes, y que abrieron un nuevo debate sobre las causas de la inestabilidad en el sistema internacional.

Nuevos enemigos y nuevos objetivos han obligado a que la seguridad se redefina, y, por consiguiente, a que las capacidades del Estado, como entidad, también deban adaptarse. La inteligencia no es la excepción, lo que marca un desafío conceptual que lleva a que esta actividad se encuentre entre la visión clásica de un paradigma, más enfocado en las formas de la segunda posguerra mundial, y una visión mucho más contemporánea, enfocada en la tecnología, y marcada por nuevos objetivos estratégicos.

El fin de la Guerra Fría y el incremento de varias formas de terrorismo internacional se han visto acompañados por cambios sin prece-

dentes en el entorno de trabajo de los servicios de inteligencia. Cinco novedades destacan en tal sentido: a) la proliferación de actores, fuentes de conflicto y medios del uso de la fuerza; b) la expansión del carácter, el alcance y el impacto transnacionales de las amenazas; c) los rápidos avances en la innovación tecnológica, y que conducen a vulnerabilidades aún mayores, que provienen de una serie de orígenes cada vez más diversos y dispares; d) el creciente predominio de modos de conflicto asimétricos y no convencionales, y e) el desplazamiento cada vez mayor de la violencia hacia áreas urbanas y el ámbito de la seguridad interna, acompañado de más conflictos sociales inducidos económica, étnica, religiosa e ideológicamente (DCAF, 2008, p. 1).

Por otra parte, en términos de la teoría frente a la práctica, se puede empezar diciendo que, si bien en la práctica la inteligencia se ha implementado desde hace muchos años, la preocupación por su teorización y su definición es reciente, por lo cual, para quienes han decidido inclinarse por estudiar a fondo esta temática, hacerlo resulta un reto, pues no existen parámetros claros capaces de definir unas líneas claras de trabajo que permitan hacer las aproximaciones teóricas que otras disciplinas científicas consolidadas pueden hacer.

Como lo señala Celestino del Arenal<sup>1</sup>, el objetivo de toda ciencia es dar respuesta a una problemática específica que se presenta frente a una realidad social y a la preocupación por explicarla; eso lleva a que surja la teorización de esta. Por otro lado, la existencia de una disciplina científica supone más que la simple existencia de escritos o aportaciones esporádicas sobre un tema: exige, también, una serie de premisas básicas sobre la materia objeto de estudio. Incluso, puede decirse que una cosa es la reflexión, continuada o episódica, y otra muy distinta es la constitución de una ciencia propiamente dicha, con inventario y delimitación de problemas, y con determinación y perfeccionamiento de métodos (Arenal, 1984). En este sentido, Arenal considera que:

El paso de una disciplina del estado precientífico hacia un saber científico se realiza en función de los siguientes factores: a) la sistematización de los

---

1    Político e internacionalista español. Licenciado en Derecho por la Universidad de Deusto.

conocimientos adquiridos y el distanciamiento respecto al punto de vista propio, dominante al principio; b) la tendencia histórica o genética de acuerdo con la cual el conocimiento es producto de una historia; c) la influencia determinante ejercida por las ciencias de la naturaleza; d) la tendencia a la delimitación de problemas, con las exigencias metodológicas que esto lleva consigo y e) la elección de métodos de análisis y verificación.

Es evidente que la mayor parte de las ciencias modernas del hombre se han desarrollado de manera autónoma a partir del momento en el cual han adoptado un enfoque empírico; es decir, un enfoque fundado en la observación y la experiencia.

Este enfoque empírico se caracteriza por el intento de establecer leyes en el sentido, algunas veces, de funciones matemáticas, pero también en el sentido de hechos generales o de relaciones ordinales, de análisis estructurales, etc., que se traducen por medio del lenguaje ordinario o de un lenguaje más o menos focalizado.

Debido a la ausencia de un objeto de estudio y de una metodología comúnmente aceptada, señalan que la disciplina se encuentra en estado precientífico.

Para lo anterior, en primer lugar, se repasará el concepto de inteligencia de forma amplia, y aplicado a un contexto general sobre la idea que se tiene respecto al término. De igual manera, se expondrán algunos antecedentes sobre la definición del concepto en el ámbito específico de la Seguridad y Defensa Nacional, a través de la historia y de los avances sobre la preocupación de crear una disciplina científica que permita tener unos preceptos más claros al momento de analizar situaciones determinadas, y la evolución que ha tenido el concepto de acuerdo con situaciones específicas. Finalmente, se hará una revisión de los avances y del contexto en el que se ha desarrollado este concepto en América Latina, principalmente en Colombia, para después exponer una serie de conclusiones.

La metodología utilizada en el presente capítulo es de tipo descriptivo, y la información recopilada se basa, principalmente, en información bibliográfica de fuente primaria o secundaria, contenida en documentos oficiales, revistas especializadas y libros publicados sobre temas específicos relacionados con la inteligencia estratégica.

## 1. Inteligencia: revisión del concepto

Para iniciar, es importante decir que la inteligencia y el análisis han existido de varias formas durante muchos años. Dependiendo de la propia visión de la historia, y con una cierta generosidad al ignorar algunas de las ciencias que ahora invierten este género, la práctica de inteligencia puede rastrearse hasta los tiempos bíblicos en el mundo cristiano, así como hasta los escritos antiguos de pensadores militares orientales como Sun Tzu, en *El arte de la guerra*.

No obstante, hasta el momento, la inteligencia carece de algunos de los componentes esenciales que deberían acompañar a sus afirmaciones de que es posible considerada una profesión. Por ejemplo, se puede decir que aún no hay acuerdo sobre lo que constituye una doctrina, un lenguaje común y enfoques estandarizados para la selección, la capacitación y el desarrollo del personal. Las ideas de las mejores prácticas, ansiados como un elemento fundamental dentro de cualquier entorno de gestión moderno, aún no se han articulado claramente dentro de la esfera de la inteligencia; al menos, no de una manera universalmente aceptada por los académicos y profesionales.

La inteligencia, por lo general, busca dar respuesta o está dada en términos de dónde y por qué se está haciendo. Así, términos como *inteligencia militar*, *política económica* o *criminal* son usados comúnmente en todo el mundo; sin embargo, cabe preguntarse: *¿Por qué existe esta terminología, y qué significa?*

Sin duda, dichas aplicaciones separadas tienen cierto impacto en la forma como se lleva a cabo el procesamiento de inteligencia y en el tipo de producto que se está desarrollando.

Se puede decir, en principio, que la inteligencia es la herramienta utilizada o que está en manos de un gerente. Por ejemplo, en el contexto de la vigilancia policial y de la militar, se trata de la toma de decisiones sobre cuestiones importantes y generales, y no simplemente sobre los objetivos. Así es como lo explica Don McDowell:

Ningún gerente puede esperar funcionar con plena efectividad si no tiene todos los datos de hecho; tampoco se puede esperar proceder adecuadamente con la aplicación, a menos que también exista un amplio nivel de comprensión de los problemas relevantes. La inteligencia y el análisis estratégicos son clave para proporcionar este nivel mejorado de comprensión, y siempre se presenta al nivel del comando que se ejerce, un aspecto del desarrollo estratégico de productos que los gerentes no siempre entienden. (2009, pp. 7-8)

Las personas con cierto poder, en todos los ámbitos de la vida, y no solamente los legisladores, incluidos los políticos, podrían beneficiarse de la comprensión de que tales ideas, aunque ocasionalmente desagradables, proporcionan una ganancia real para iluminar los problemas y proporcionar advertencias de amenazas cambiadas y pronósticos de oportunidades potenciales. No es raro que los cambios se hagan de abajo hacia arriba; sin embargo, en el caso de la inteligencia estratégica, la experiencia de los últimos años ha tendido a mostrar que, a menos que la *administración* se comprometa a adquirir conocimientos estratégicos para la resolución de problemas, hay pocas posibilidades de un cambio real impulsado por los propios analistas que hacen investigaciones estratégicas.

La inteligencia tiene un papel clave que desempeñar en cada área de gestión y determinación corporativa de planes futuros. La aplicación de la ley y las áreas relacionadas de monitoreo de cumplimiento en los gobiernos de todas partes son áreas obvias para el despliegue de la capacidad de análisis estratégico. La dirección de la vigilancia operativa contra la delincuencia depende absolutamente del enfoque que el análisis estratégico de los problemas puede proveer para ayudar a dar forma a los programas, las políticas y las estrategias de aplicación. Si bien la práctica de inteligencia no es particularmente difícil, la inteligencia estratégica es un fenómeno relativamente nuevo para su aplicación. En este entorno aún no se la ha entendido completamente, tanto en términos de lo que implica respecto al compromiso y el trabajo duro como en el contexto de cómo obtener el mejor uso de él.

[Así mismo], la inteligencia estratégica y el análisis son fundamentales para una buena planificación, pero sus demandas prácticas y físicas son pequeñas;

especialmente, si su organización ya tiene un compromiso con la inteligencia para respaldar la actividad operativa. Relacionado con lo anterior, es importante mencionar cómo hay dos objetivos principales que deben lograrse conjuntamente para que la inteligencia estratégica se convierta en un componente tan exitoso y útil de la planificación de la aplicación de la ley: la defensa y la seguridad nacionales.<sup>2</sup> (McDowell, 2009, p. 28)

Para McDowell, estos dos importantes principios se refieren a: primero, que todavía existe una necesidad continua de convencer a los altos ejecutivos de que la buena planificación debe ir precedida de un buen análisis, y que la inteligencia estratégica es una herramienta especialmente apropiada para este propósito. En segundo lugar, que existe la necesidad de garantizar que se brinde la capacitación adecuada lo más ampliamente posible para educar y capacitar a los analistas, en todos los niveles y desde todos los ámbitos de la vida, para comprender todo cuanto implica la aplicación de sus habilidades a cuestiones estratégicas (McDowell, 2009, p. 35).

Tras recorrer unidades de inteligencia en todos los continentes, McDowell explica que la inteligencia estratégica está separada organizacionalmente de las actividades de inteligencia operativa. Menciona que es comprensible que haya cierta separación de las normas en virtud del nivel del cliente, los tipos de temas y la profundidad del enfoque, y que dicho aislamiento a menudo se extiende a la separación intelectual y emocional de las diversas partes del aparato de inteligencia (2009, p. 40).

Por otra parte, es frecuente encontrarse con que las unidades de campo y sus células de inteligencia de soporte adjuntas no toman en cuenta la importancia de la inteligencia estratégica. Igualmente, dichas unidades de inteligencia estratégica y sus grupos de clientes son perfectamente capaces de restar cualquier valor a la información y a las interpretaciones que se deriven de la inteligencia operativa.

La verdad fundamental en todo esto es que tales situaciones, si no se controlan, pueden crear dos aparatos de inteligencia mutuamente excluyentes dentro de una organización. Dos resultados serían probables en

2 Traducción libre.

tales circunstancias. Cada uno se vería privado del aporte real y el apoyo del otro. Por lo tanto, la organización del cliente se vería privada, en última instancia, de los servicios de inteligencia totales que necesita tanto como los merece (McDowell, 2009, p. 40).

Por otra parte, en cuanto a la diáspora que implica la actividad de inteligencia, Rafael Jiménez Villalonga (2018), del Grupo de Estudios en Seguridad Internacional (GESI) de la Universidad de Granada, en España, señala que la inteligencia se puede clasificar de diferentes maneras:

**Según el nivel de decisión:** I) *Nacional*: la información para los más altos niveles de decisión en el alto gobierno; II) *Departamental*: la que necesita el resto de las estructuras de gobierno para su función y III) *Operativa*: la que se genera y se utiliza para las operaciones, ya sean militares o policiales.

**Según su finalidad:** I) *Estratégica*: para facilitar la consecución de los objetivos del Estado; II) *Táctica*: la que contribuye para alcanzar unos objetivos concretos. Elaboración de planes; III) *Operativa y operacional*: aporta a la ejecución de acciones en una misión y IV) *Prospectiva*: permite anticipar la evolución de una situación.

Estos dos niveles fundamentales que desarrolla Jiménez (va a desarrollar muchas más tipologías) sirven para mostrar, esencialmente, que el problema central en el ámbito teórico de la inteligencia no es su definición escueta y taxativa, sino la forma como se aplica dicho concepto dependiendo de las instituciones que la desarrollen, los objetivos por los cuales se haga y, finalmente, el receptor de dicha información.

Hay que dejar en claro que la inteligencia no es simplemente información, pues los datos no dicen nada de manera directa: lo decisivo es la *interpretación* de estos. De la cantidad de variables de información debe sacarse un producto analizado que permita a los niveles de decisión tener una interpretación con pretensiones científicas de validez, y de esa manera, lograr la mejor decisión posible. Así se llega a otro tipo de problema teórico y metodológico de la inteligencia: el método de análisis.

Por otra parte, Bartolomé (2015) enmarca dentro de tres situaciones lo que define a la actividad de inteligencia como estratégica: 1) cuando

el producto se basa en insumos proporcionados por otros organismos o agencias (por ejemplo, órganos militares); en este caso, el organismo encargado de la elaboración de inteligencia estratégica carece de medios propios para reunir información, así que se nutre de la inteligencia confeccionada previamente por las instituciones que integran el sistema o comunidad, según sea el caso; 2) cuando el producto pretende apuntar al mediano y el largo plazo, 3) cuando el producto es en particular importante o relevante. La inteligencia estratégica es el producto de inteligencia para empleo del máximo poder decisorio, que trasciende la inmediatez y la coyuntura para identificar en relación con el Estado, con un horizonte temporal mayor, tanto amenazas reales o potenciales como oportunidades (Bartolomé, 2015).

Así mismo, se afirma que el producto de inteligencia tiene pretensiones científicas en tanto su criterio de validez y porque se desprende de un supuesto análisis objetivo de la realidad; sin embargo, el proceso de transformación de la información en inteligencia (conocimiento para la decisión) no es precisamente un proceso de producción epistemológica. Si el método científico se basa en el ensayo y el error, la observación y el seguimiento de los datos y los resultados para encontrar tendencias verificables o falseables, el análisis de inteligencia “tiene mucho de intuición y sus conclusiones no requieren (o simplemente no son capaces de lograr) la misma robustez empírica y metodológica de los trabajos científicos” (Jordán, 2011, p. 1).

De tal manera, “la labor de análisis en materia de inteligencia, la metodología y los criterios aplicados no coinciden habitualmente con los empleados en la investigación científica” (Jordán, 2011, p. 1). Ya que el objetivo de la inteligencia es crear una narrativa para las decisiones políticas, no necesariamente es asimilable a un proceso científico de investigación. En consecuencia, está marcada por un proceso de intuición que se desarrolla a partir de la experiencia acumulada en el tiempo, y no por el seguimiento estricto de un método científico.

Al tratarse más de un arte que de una disciplina científica, los principios, el método y las técnicas que se exponen en estas páginas no proporcionan una seguridad similar a la que otorgaría conocer y manejar con soltura la

metodología científica en el estudio de un aspecto concreto de la realidad.  
(Jordán, 2011, p. 2)

Entonces, la producción de inteligencia se ve marcada por un imperativo de precisión, pero también determinada por un proceso de selección basado en la combinación de factores experienciales, que consisten muchas veces en la intuición, y otras veces, en la observación estricta de un fenómeno. Es decir, se puede encontrar un punto medio en el cual, como señala Jordán, es un arte, pero, sin lugar a dudas, utiliza métodos para lograr una precisión científica sin necesidad de ser una ciencia.

Con todo esto se puede decir que la inteligencia, en el plano teórico-conceptual, tiene cuatro desafíos muy concretos, entre otros más que puedan aparecer si se hace un exhaustivo ejercicio epistémico y filosófico de la actividad de inteligencia. En primer lugar, como concepto debe comprender diferentes actividades que se han desarrollado en diferentes momentos de la historia. En segundo lugar, debe desarrollar un concepto propio, sin el riesgo de la reducción simplista que no permita entender su aplicación. En tercer lugar, una tipología concreta que no corra el riesgo de clasificar todo como *inteligencia*. Y, finalmente, debe alejarse de la idea de que es una ciencia, es una actividad que toma del método científico sus principios básicos y desarrolla herramientas que buscan precisión en el análisis, pero lejos está de ser una ciencia reconocida, sino que es una disciplina con pretensiones científicas.

Por otra parte, la comprensión, la precisión, la concreción y la objetividad son los principales retos teórico-conceptuales que se encuentran en la inteligencia como concepto para poder hablar de una actividad con validez epistémica; por ahora, es una actividad derivada de la experiencia intuitiva, y que es profundamente útil en el momento actual para las decisiones del Estado.

## 2. Inteligencia en la Seguridad y Defensa Nacional

Entre los siglos XIX y XX, la práctica de la inteligencia progresó hacia la forma que ahora es reconocible en el contexto de la práctica actual.

Así mismo, el concepto de espionaje es a menudo asociado -incluso, confundido-, a la práctica de la inteligencia, y, en detrimento de ella, muchos observadores llegan a malinterpretarlo, y no a entenderlo en su sentido estricto, que consiste en un análisis crítico de coyunturas específicas.

Por un lado, el espionaje consiste en la recopilación de datos en un entorno que resulta intrusivo e invasivo; por otro, la inteligencia y el análisis crítico responden a un proceso más amplio, que busca la resolución de problemas, que, a su vez, implica la recopilación y el análisis de datos, la interpretación y el estudio especulativo de patrones, amenazas, riesgos y escenarios futuros (McDowell, 2009).

Sin embargo, y para evitar la confusión se ha desarrollado y probado con éxito un código para la práctica de la inteligencia estratégica. Dicho código establece un enfoque altamente disciplinado para la investigación del delito, ya sea en grupos particulares, leyes o fenómenos de comportamiento criminal. De igual manera, el mismo enfoque establece cada elemento de la actividad necesaria para emprender una forma de análisis puramente conceptual. También exige que los expertos del tema acepten la necesidad de un procesamiento de datos altamente disciplinado y ordenado, ya sea duro o blando, pero al mismo tiempo fomentan el desarrollo del pensamiento intuitivo y creativo para alcanzar un grado de especulación que resulte razonable; sobre todo, en temas que, por lo general, no son claros y carecen de información (datos).

La práctica de inteligencia estratégica y el análisis se concentran en ser capaces de pensar creativamente a través de los problemas a escala macro, pero a la vez buscan retener constantemente vínculos pragmáticos con el inevitable impacto y los resultados tácticos y operativos. Incluso tomando en cuenta la profundidad de la investigación que puede ser apropiada para algunos temas, la actividad siempre sigue siendo impulsada por la necesidad de abordar cómo los resultados, las conclusiones y las recomendaciones eventuales pueden anclarse en los mecanismos de preparación y respuesta operativa. Esto quiere decir, como lo plantea McDowell, que ciertamente, cualquier producto de inteligencia estratégica debe responder a la pregunta ¿Qué podemos hacer al respecto a nivel práctico? (McDowell, 2009, p. 7).

En este sentido, abordando el ámbito de la seguridad la defensa nacional, se puede decir que los primeros esfuerzos por definir la inteligencia fueron, principalmente, de académicos en los países anglosajones. De esa manera, la teoría y la práctica al respecto se encuentran mucho más desarrolladas en Estados Unidos y el Reino Unido principalmente.

De igual manera, el estudio en torno a esta temática ha significado un esfuerzo multidisciplinar donde convergen estudiosos en áreas afines al Derecho, la Ciencia Política, las relaciones internacionales, la Historia y la Economía, así como miembros de las Fuerzas Armadas, entre otros. Así pues, de acuerdo con Mark Lowenthal, la inteligencia tiene tres condiciones y es usada de acuerdo con la necesidad: como *institución*, como *proceso* y como *resultado* (Lowenthal, 2012).

La inteligencia como institución se refiere a los servicios de inteligencia que representan a organismos de la administración pública, y que tienen, específicamente, cuatro funciones:

En primera instancia, quizás la más importante, el autor hace una diferenciación fundamental entre las *sorpresas estratégicas* y las *sorpresas tácticas*. Las sorpresas estratégicas se refieren a importantes acontecimientos que no figuraban en el radar de nadie y suponen la ruptura de una tendencia definida o el surgimiento de una tendencia que no se tenía prevista. Por otra parte, las sorpresas tácticas son de menos importancia que las anteriores, en cuanto a que marcan una tendencia ya referenciada, pero de las cuales se desconoce su proceder por no poderse prever el tiempo ni el lugar del acontecimiento.

Así, esta primera función de la inteligencia consiste en la búsqueda de reducir las sorpresas, ya sean tácticas o estratégicas, mediante el seguimiento de la evolución de actores, acontecimientos y tendencias que puedan representar un riesgo o una amenaza de un contexto determinado.

La segunda función mencionada por Lowenthal se refiere a la necesidad de un asesoramiento experto en estos temas, debido a que los políticos a cargo de los servicios de inteligencia tienen un conocimiento superficial de las realidades de seguridad nacional, y, además, porque su paso por esas instituciones, comparado con el de los analistas, por ejemplo, es breve.

En relación con el punto anterior, el autor menciona que en su quehacer diario el gobierno necesita inteligencia estratégica y actual que contextualice las situaciones, ofrezca perspectiva, complemente la información de los medios de comunicación, ofrezca valoraciones, etc.

Por último, la contrainteligencia es la función que se encarga de proteger la inteligencia en sus tres condiciones (como institución, como proceso y como resultado) (Jordán, 2011).

Estas funciones representan el rumbo, de acuerdo con la orientación que se busque, a fin de atender las demandas de un entorno estratégico que resulta impredecible.

Es importante señalar que, para definir inteligencia como institución en términos de Seguridad y Defensa Nacional, resulta adecuado hacer la distinción entre los servicios '*internos*' de inteligencia y los '*externos*'. Como ya se mencionó, Estados Unidos y el Reino Unido son los Estados que han avanzado en mayor medida respecto a la definición de este concepto y sobre a su práctica.

En los mencionados países, además de Israel, existe una separación entre los servicios de inteligencia que funcionan en el interior del país y los que funcionan para el exterior. El Federal Bureau of Investigation (FBI) y la Central Intelligence Agency (CIA), en el caso estadounidense; el MI5 y el MI6, en el caso británico, y Shin Bet y Mosat, en Israel, son los servicios de inteligencia que funcionan en dichos Estados y enfocan su concentración en el interior o el exterior, dependiendo del objetivo de su esencia.

Por otra parte, está la inteligencia como proceso, lo cual explica por qué se la suele confundir con espionaje; sin embargo, el espionaje resulta ser únicamente una actividad que hace parte de la etapa de obtención de información, y eso quiere decir que tan solo es un aspecto específico en el proceso.

La tercera forma como es utilizada la inteligencia es como resultado, lo cual se refiere al resultado que se obtiene por el estudio, el análisis y la interpretación de la información reunida por los sistemas de inteligencia. Igualmente, se pueden entender como resultados de inteligencia, por ejemplo, las acciones encubiertas, las cuales son las operaciones que resultan de su aplicación.

De acuerdo con lo anterior, podemos concluir que la funcionalidad de la inteligencia radica en que debe tener un problema por resolver; esto, en términos prácticos, resulta fundamental, pues tener un objetivo claro permite determinar una metodología que permita abordar el problema y buscar una solución. De esta manera es como surge la necesidad de una buena planeación, lo que, a su vez, significa tener datos que buscar, recolectar y mezclar, para así tener un panorama más claro, que facilite la toma de decisiones.

Por otra parte, el concepto de *comunidad de inteligencia ampliada* está determinado por el conjunto de expertos procedentes del mundo académico, de los *think-tanks*, etc., que aportan conocimiento a las agencias de inteligencia sin ser miembros de ellas, y que complementan la labor de análisis desde su propia especialización. Son de gran interés ante la complejidad de los temas abordados por los servicios y la sobrecarga de trabajo a la cual, a menudo, estos se ven sometidos. Un ejemplo de su resultado son los informes *Global Trends*, promovidos por el *National Intelligence Council* de Estados Unidos (Jordán, 2015).

En este ámbito, un principio fundamental es que toda actividad de inteligencia atiende necesidades específicas, pero el esfuerzo total debe respaldar la totalidad del papel y las responsabilidades de la agencia. En otras palabras, para ser más eficaz, la inteligencia debe proporcionar ayuda para todos los intereses de esa agencia. La inteligencia operacional está bien en su lugar; sin embargo, hace poco para la planificación de nivel superior, y viceversa (McDowell, 2009).

Los servicios de inteligencia modernos han optado por abandonar parcialmente el mundo de lo secreto; gracias a la revolución en esta área y por el carácter multidimensional de las amenazas, las fuentes abiertas se erigen como parte fundamental de la producción y el análisis de información (Hortua, 2009).

Lo que queda es el conocimiento indispensable para nuestro bienestar y seguridad: tanto el conocimiento constructivo con el que se puede trabajar hacia la paz y la libertad en todo el mundo, como el conocimiento necesario para la defensa de las naciones y sus ideales. Parte de este conocimiento puede adquirirse a través de medios clandestinos, pero la

mayor parte debe obtenerse a través de una observación y una investigación no románticas, abiertas y por encima del tablero.

La actividad de inteligencia consiste básicamente en dos tipos de operaciones: los que Rafael Hortúa ha llamado, por un lado, la *operación de vigilancia*, con lo cual hace referencia a las muchas formas como el mundo contemporáneo se somete a una observación cercana y sistemática; por otro, la *operación de investigación*, que hace referencia a los intentos de establecer patrones significativos de lo que se observó en el pasado y los intentos de obtener significado de lo que parece estar sucediendo ahora. Las dos operaciones son prácticamente inseparables, aunque, por razones administrativas y de otro tipo, a menudo, están físicamente separadas (Hortua, 2009).

De igual manera, en la práctica real, generalmente hay dos equipos distintos, cada uno de los cuales cultiva las respectivas especialidades de vigilancia e investigación. Pero, por muy distantes que se encuentren en el diagrama administrativo o en el desarrollo de sus propias técnicas, se hallan estrechamente unidos por su devoción común a la producción de conocimiento.

En ese sentido, la actividad de inteligencia está en un espacio de indefinición, el cual hace que se mantengan esquemas yuxtapuestos sobre lo que debe ser la actividad en sí, desde clásicos esquemas policiales, como lo fueron la *Geheime Staatspolizei* (Gestapo) o el *Komitet Gosudárstvennoy Bezopásnosti* (KGB), pasando a esquemas como la CIA, MI6 o Mossad, hasta formas como la National Security Agency (NSA). Tres formas diferentes de implementar la inteligencia como capacidad de los Estados; tres formas que aún conviven y buscan abrirse espacio en el siglo XXI. De tal manera, en el espectro institucional de la inteligencia contemporánea, comparten la palestra servicios como el Servicio Bolivariano de Inteligencia (SEBIN) venezolano, o el G2 cubano, estructuras claramente policiales, y las clásicas y estratégicas británicas o estadounidenses, a la vez que Colombia intenta desarrollar una inteligencia más cercana a estas últimas con la Dirección Nacional de Inteligencia (DNI).

Ahora bien, así como existe un debate sobre la forma estructural que debe asumir un organismo de inteligencia de acuerdo con su misión y

su posición dentro de un Estado, también existe un debate conceptual sobre la inteligencia en sí, a qué hace referencia y cuál es su objetivo concreto. La inteligencia puede entenderse como la consecución de información con algún objetivo, aunque, dependiendo del actor que la defina o del objetivo de la información, lograr una definición consistente es complejo.

Formular una breve definición de un término tan amplio como inteligencia es como hacer un retrato microscópico de un continente, y el producto de este esfuerzo es probable que tenga menos valor que el proceso de llegar a él, el reexamen de nuestro propio pensamiento en el que buscamos resaltar lo esencial del concepto. [...] Las definiciones cuidadosamente formuladas por expertos en inteligencia existen, pero todas parecen deficientes en un aspecto u otro; el concepto sigue siendo tan extenso y espinoso como un parche de brezo. Cada experto tiende a ver el término a través de los anteojos de su especialidad.

Los oficiales de inteligencia militar hablan de enemigos y áreas de operación, definiendo la operación como una acción militar o la realización de una misión militar. Los recolectores de información se inclinan a considerar su procesamiento posterior como una especie de glaseado, una cuestión de arreglo y decoración. Los manejadores de agentes tienden a perder de vista el final en el bosque salvaje de los medios. Es probable que los productores de inteligencia terminada no tengan en cuenta tanto las materias primas como los métodos por los que se obtienen. Al igual que los servicios dentro de la comunidad de inteligencia, estos especialistas dentro de los servicios necesitan definiciones comunes como puentes hacia la unanimidad<sup>3</sup>. (Bimfort, 1995, párr. 1-2)

Pese a lo anterior, y no obstante lo indefinido del concepto, se puede asumir la definición manejada por Bimfort, citando a R. A. Random:

La inteligencia es la recopilación y el procesamiento secretos de información sobre los países extranjeros para ayudar en la formulación y aplicación de la política exterior, y la realización de actividades encubiertas en el extranjero para facilitar la aplicación de la política exterior. (1993)<sup>4</sup>

---

3 Traducción Libre.

4 Traducción Libre.

Para el Centro Nacional de Inteligencia de México, la inteligencia es “información especializada que tiene como propósito aportar insumos a los procesos de toma de decisiones relacionados con el diseño y ejecución de la estrategia, las políticas y las acciones en materia de Seguridad Nacional” (CNI, s. f.). En el caso del Centro Nacional de Inteligencia de España, no hay una definición taxativa de la inteligencia, pero se la puede deducir a partir de sus disposiciones generales:

El Centro Nacional de Inteligencia es el Organismo público responsable de facilitar al Presidente del Gobierno y al Gobierno de la Nación las informaciones, análisis, estudios o propuestas que permitan prevenir y evitar cualquier peligro, amenaza o agresión contra la independencia o integridad territorial de España, los intereses nacionales y la estabilidad del Estado de derecho y sus instituciones. (Jefatura del Estado, 2002)

Tomando estos tres casos, Estados Unidos, México y España, se puede ampliar el concepto de que la inteligencia es una información que se recoge con un objetivo: por lo general, para la toma de decisiones; en este caso, las de un Estado. En tal sentido, la inteligencia como actividad policial -concepto propio de la defensa de los regímenes autoritarios o dictatoriales- desaparece y abre espacio a las formas militares, policiales y estratégicas de la inteligencia en las democracias del siglo XXI. A partir del 11 de septiembre aparece otra idea de la inteligencia: la tecnología se consolida en la búsqueda de la información y se arraiga como una herramienta para la seguridad y la defensa. Para la NSA:

Las amenazas más recientes a las que nos enfrentamos, y tal vez las de más rápido crecimiento, son las del ciberespacio. Las amenazas cibernéticas a la seguridad nacional y económica de los Estados Unidos aumentan cada año en frecuencia, alcance y gravedad del impacto. Los ciberdelincuentes, hackers y adversarios extranjeros se están volviendo más sofisticados y capaces cada día en su capacidad de utilizar Internet para fines nefastos. (NSA, s. f.)

De igual forma, para el Centro Criptológico Nacional de España, encargado de la ciberseguridad del reino:

Garantizar e implantar seguridad en el ciberespacio, al tiempo que se respeta la privacidad y la libertad, se ha convertido en una de las prioridades estratégicas de los países más desarrollados, debido a su impacto directo en la seguridad nacional, en la competitividad de las empresas, y en la prosperidad de la sociedad en su conjunto. El mundo ciber exige un compromiso constante ante la evolución tecnológica y la creciente sofisticación de los ataques. (CCN, s. f.)

Es decir, lo virtual, como resultante del desarrollo de la tecnología, llegó para quedarse en el mundo de la inteligencia. Por medio de este ejemplo de lo ciber se infiere que la inteligencia puede tener un concepto simple, pero su forma de aplicación es diversa, y en el ámbito de su institucionalización la complejidad es latente.

Para finalizar, cabe decir que se asume como premisas por explicar y contextualizar que:

la función de la inteligencia es una actividad propia de organizaciones complejas, pudiendo observarse actualmente su aplicación tanto en el sector privado como público, constatándose en este último una tendencia creciente a su ampliación en diferentes ámbitos de actividad del Estado. Uno de ellos es la inteligencia de la defensa, que se distingue de la inteligencia militar, pero se nutre de ella, aunque no en forma exclusiva. Asimismo, en el marco de la actividad del Estado existen diferentes niveles en la conducción cuya principal distinción se encuentra en el horizonte de tiempo y los actores involucrados en las decisiones adoptadas. Desde esta perspectiva, en términos generales es posible identificar el nivel estratégico, operacional y táctico. (Maldonado & Sancho, 2015)

### 3. Inteligencia en América del Sur

Al igual que todas las regiones del mundo, América del Sur tiene una realidad característica que determina el comportamiento de los actores en un contexto determinado. Las problemáticas sociales en el interior de la mayoría de los Estados suramericanos, si no de la totalidad de ellos, configura, de igual manera, todas las actividades realizadas por grupos determinados dentro de cada Estado e incluso, las

de grupos transnacionales que van más allá de las fronteras. Si bien es cierto que la realidad de cada uno de los países de la región es diferente y se caracteriza por diferentes factores internos, también es clara una relación entre diversos actores dentro de los Estados en materia de criminalidad.

Todos los países tienen organizaciones o estructuras de inteligencia estratégica, las cuales se encargan de dar previsibilidad y reducir la sorpresa frente a amenazas reales o potenciales a sus intereses y sus objetivos nacionales. Para ello, tienen a su cargo establecer un marco de referencia, que puede ser nacional, regional o mundial, buscando robustecer los procesos de toma de decisiones de cada país; sin embargo, su objetivo no es producir inteligencia útil para los esfuerzos de integración y cooperación de las regiones a las que pertenecen.

Pese a lo anterior, el contexto suramericano parece demandar un esfuerzo de integración y cooperación, debido a las dinámicas regionales. El tráfico, ya sea de drogas, de personas, de armas, de fauna, etc., representa la actividad preferida por parte de los distintos grupos criminales en la región para generar riquezas. Ello, en sí mismo, representa el gran reto de los gobiernos suramericanos, por cuanto la institucionalidad, en la mayoría de los casos, es incapaz de tener un control efectivo de las zonas fronterizas. Entre los ejemplos más claros al respecto está la famosa *Triple Frontera* entre Brasil, Argentina y Paraguay, en la cual es bien sabido que la criminalidad tiene una presencia significativa y se financia mediante actividades ilegales; igual ocurre en la frontera entre Colombia y Venezuela, y que, aun después del proceso de paz de 2016 con la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) en Colombia, sigue siendo una frontera porosa, donde diferentes grupos armados –en especial, el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y las disidencias– tienen libre tránsito.

Igualmente, en materia de seguridad, América del Sur se caracteriza por ser un escenario que puede llamarse contradictorio, dependiendo del foco de análisis. Por ejemplo, desde un punto de vista tradicional, en el que las cuestiones de seguridad se enmarcan en dialécticas interestatales y se expresan en clave militar, eludiendo la naturaleza multidimen-

sional del fenómeno, la realidad suramericana es verdaderamente excepcional; sin embargo, la situación es mucho menos placentera cuando se aborda la seguridad en términos no tradicionales.

Así como lo menciona Bartolomé (2015).

Las amenazas no convencionales a la seguridad reconocen apenas tres regularidades: sus protagonistas son actores no estatales; no siempre emplean la violencia como herramienta racional de política y, en caso de usarla, lo hacen fuera de los formatos tradicionales asociados a la lógica clausewitziana, incursionando en lo que usualmente se conoce como asimetría. (p. 204)

No obstante, y más allá de esos tres elementos mencionados, esta esfera es heterogénea, y se incrementa por diferentes procesos de securitización,<sup>5</sup> y ello da lugar a una situación que fue simbólicamente definida como “incertidumbre estratégica” o “mundialización del miedo”; es decir, una permanente percepción de inseguridad que alcanza a todos los individuos, sin que puedan evitarlo, y en medio de la cual ni los peligros ni las amenazas reconocen una fuente clara ni limitaciones territoriales o políticas a su accionar (Bartolomé, 2012).

Para el contexto suramericano las mencionadas dinámicas son características, configuran la agenda de los gobiernos de cada Estado en torno a combatir la criminalidad y todas las consecuencias que ella trae consigo; sin embargo, no existen mecanismos de cooperación de verdad eficientes que permitan hacer frente a esos retos, que suponen una colaboración interinstitucional e internacional para lograr resultados efectivos. Así como lo explica José Gabriel Paz (2015):

en Suramérica a nivel regional o subregional, no existen las instancias comunes necesarias para identificar en forma oportuna los probables riesgos y amenazas en ciernes, o que permitan la definición de escenarios de cooperación y de conflicto, o que hagan posible la identificación de oportunidades, todos ellos productos indispensables, para poseer la capacidad de responder en tiempo oportuno, a las variables condiciones de los contextos

---

5 Con una perspectiva constructivista, la “securitización” es un proceso discursivo y político mediante el cual una comunidad política decide tratar algo como una amenaza hacia un objeto de referencia valuado habilitando la adopción de medidas urgentes y excepcionales para contrarrestar tal amenaza (Bartolomé, 2012).

de interés para la región, o para cumplir de mejor manera con los fines cooperativos. (p. 22)

La necesidad de crear una “cultura de inteligencia” resulta, entonces, el primer paso para lograr una consciencia al respecto. Esto quiere decir, como lo expone Santiago Llop (2015), que la cultura de inteligencia es el conjunto de saberes que debe tener una sociedad respecto a un tema; es decir, que es sinónimo de conocimiento profundo. Esto, en lo que concierne al presente capítulo, quiere decir que la cultura de la inteligencia no es otra sino el conocimiento de la inteligencia como función principal del Estado en beneficio del desarrollo y la seguridad para lograr el bien común (Llop, 2015).

Esta cultura de inteligencia ha venido cobrando furor en los discursos locales, y si bien, en mayor o menor grado, diferentes naciones parecen haberse encaminado a satisfacer ese requisito clave de contar con una adecuada estructura de inteligencia estratégica, incluso quienes no contaban con ese insumo han empezado a dar los primeros pasos en ese sentido, y se puede hablar de una “preocupación” de los Estados suramericanos por crear dicha cultura.

Por otra parte, la ineffectividad de la difusión entre la opinión pública respecto a lo que significa la cultura de inteligencia genera trabas y complicaciones a la hora de aplicar medidas pertinentes. La seguridad, en términos de realismo político, es uno de los fines fundamentales de la función del Estado. Al ser la inteligencia un medio que busca solventar este fin, resulta primordial tener claros el funcionamiento y los objetivos que tiene la inteligencia a la hora de ser aplicada en cada uno de los Estados; sin embargo, en el caso latinoamericano es evidente un serio déficit en la comprensión de su significado por parte de la opinión pública y de las élites nacionales. Así como lo mencionan Carlos Maldonado y Carolina Sancho (2015), “en ocasiones, es producto de experiencias pasadas asociadas al rol de la inteligencia en sistemas autoritarios, y el desconocimiento del rol y misión de la inteligencia en democracia” (Maldonado & Sancho, 2015, p. 24).

Para el caso suramericano, los esfuerzos de cooperación en términos de inteligencia estratégica se han dado en el contexto del Consejo

de Defensa Suramericano (CDS),<sup>6</sup> órgano de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). En principio, fue primordial identificar el margen de acción, las limitaciones y los retos de la región observados, para establecer un plan de acción. Con tal fin, el proceso se dividió en tres partes: 1) explicar la noción de la inteligencia estratégica de defensa; 2) relacionar cooperación de esta en el CDS y explorar sus posibilidades, y 3) abordar las limitaciones y los desafíos para concretar la implementación de la cooperación internacional en términos de inteligencia.

Así mismo, es relevante mencionar las limitaciones y los desafíos que supone implementar una cultura de inteligencia, para entender el porqué de la dificultad sobre la cooperación en este aspecto en el contexto suramericano. En cuanto a las limitaciones, se debe decir que las más importantes para el desarrollo de la inteligencia estratégica en términos de Seguridad y Defensa Nacionales se derivan de diversos factores. Maldonado y Sancho (2015) hacen referencia a cinco limitaciones concretas en este aspecto:

Responde a una diversa comprensión de lo que significa inteligencia estratégica, tal como indica Bartolomé, debido a:

esta situación de pluralidad y diversidad de enfoques, no todos los países sudamericanos llevan adelante tareas de inteligencia estratégica. Quienes efectivamente lo hacen, en tanto, no necesariamente lo efectúan con esa denominación y las instituciones encargadas de elaborar ese producto exhiben notorias diferencias entre sí. (2015, p. 204)

Lo anterior afecta el intercambio de información de inteligencia estratégica de defensa. No existe una concepción ampliamente aceptada o adoptada que facilite la interacción (Maldonado & Sancho, 2015).

El segundo factor tiene que ver con la escasa cultura de inteligencia, lo que denota un serio déficit en la comprensión de su significado por parte de la opinión pública y de las élites nacionales. Esto se entiende debido a las experiencias pasadas de cada Estado, asociadas al rol de la inteligencia, en algunos casos, de sistemas autoritarios y al desconoci-

---

6 En adelante, CDS.

miento del rol y la misión de la inteligencia en democracia. Sumado a ello, están las prácticas de algunos gobiernos democráticos en la región, que enfocan el uso de los servicios de inteligencia en sus intereses políticos propios o los de sus partidos (Maldonado & Sancho, 2015).

El tercer factor está relacionado con la institucionalización pendiente del producto de inteligencia en el proceso de decisión de la autoridad política, ya que no es recurrente considerarlo por parte de la autoridad política. Lo anterior genera la pérdida de credibilidad en que sea útil, lo cual explica la ausencia o la inconsistencia en la voluntad política para promoverlo a escala internacional en instancias multilaterales (Maldonado & Sancho, 2015).

El cuarto factor se relaciona con la calidad de los profesionales que forman parte de los servicios de inteligencia y de la estructura de inteligencia. En tal sentido, hay pocas oportunidades de formación en el área, así como en la profundización y la capacitación en las herramientas que requieren para responder de forma eficiente y eficaz a los requerimientos de la autoridad. Esto constituye una barrera para la entrega de aportes relevantes al momento de intercambiar información o hacer análisis conjuntos de temas en materia de defensa de común interés dentro del marco de UNASUR por medio del CDS (Maldonado & Sancho, 2015).

Por último, el quinto factor se relaciona con la voluntad de los gobiernos para cooperar en materia de inteligencia a escala regional. Inconsistencias por parte de la autoridad política y las diferencias -en la mayoría de los casos, ideológicas- generan dudas respecto a su compromiso en la cooperación en inteligencia, lo cual inhabilita a los funcionarios que participan en organismos multilaterales para potenciar el intercambio de información (Maldonado & Sancho, 2015).

Por otra parte, Maldonado y Sancho también mencionan que a esas limitaciones se les puede hacer frente por medio del fortalecimiento de la actividad académica y la creación de políticas públicas que materialicen y legislen según la necesidad de cada Estado, con la ayuda de la “promoción de la cultura de inteligencia”; la institucionalización de la función estatal de inteligencia; profesionalización de la actividad; cooperación internacional (Maldonado & Sancho, 2015).

En todo caso, los intentos a los que ya se hizo referencia, mencionados hace menos de un lustro por algunos académicos que los veían como una buena instancia -en realidad, la única- en la que se podría generar una cooperación internacional a escala regional en América del Sur, resultaron ser un fracaso total; y no solo por las limitaciones ni los desafíos que se planteaban, sino porque la propia organización se diluyó, y en la actualidad apenas si cuenta con la mitad de sus miembros.

Los efectos derivados de la actual crisis político-económica en Venezuela han escalado a tal punto que ha llevado a la salida de algunos países de UNASUR. Esto evidencia la cuestionable funcionalidad de la organización, que, en principio, y como fue establecido en su tratado constitutivo, buscó “construir una identidad y ciudadanía suramericana y desarrollar un espacio regional integrado” (UNASUR, 2011), pero que nunca mostró resultados concretos capaces de garantizar el funcionamiento adecuado de la entidad. En ese sentido, es fácil determinar la poca voluntad -incluso, nula- por parte de los Estados para compartir sus actividades de inteligencia, por ser información delicada o clasificada que no se quiere compartir, menos aún, en escenarios tan inciertos.

En este punto se puede concluir que, aunque se compartan amenazas, y que combatir las implique un esfuerzo conjunto de los Estados en materia de circulación de información, será muy difícil lograrlo. La desconfianza entre los gobiernos, la poca simpatía de algunos Estados para con otros (en algunos casos, derivada de problemáticas históricas, como en el caso de Chile y Bolivia, por la divergencia marítima) y la integración regional casi inexistente reflejan un escenario donde se supone que la cooperación en temas de inteligencia es imposible o se da en ámbitos menos formales que los propios de una organización internacional, como alguna vez se propuso.

Igualmente, se puede advertir que, en materia de seguridad, América del Sur presenta dos facetas claramente diferenciadas entre sí, según cuál sea el cristal a través del que se analice su situación. Desde un enfoque tradicional, con una fuerte influencia teórica del realismo político -el cual se concentra en las relaciones que se establecen únicamente entre actores estatales y realiza la dimensión militar del poder nacional-, el

espacio geográfico sudamericano muestra bajos niveles de conflictividad, la consolidación de una Zona de Paz y una creciente institucionalización cuyo mejor ejemplo es el CDS.

Dentro de este marco se destacan, por su peligrosidad y sus dimensiones, dos amenazas transnacionales cuyo despliegue espacial aprovecha la existencia de las “áreas grises”, donde se observan una fragilización estatal y la caída de los niveles de gobernabilidad. Así como lo explica Bartolomé:

Una de esas amenazas es el terrorismo, sea en un formato puro o degradado a partir de su reorientación hacia la criminalidad; la otra es precisamente el crimen organizado bajo la forma de los tráfico de drogas, armas y personas. (2015, pp. 217-218)

## 4. Inteligencia en Colombia

La inteligencia en Colombia ha tenido diferentes dificultades desde el momento de su aplicación, y ello está relacionado con la inexperiencia al respecto y con la influencia política en las estructuras creadas para afrontarlas. De igual manera, es importante resaltar cómo, pese a que paulatinamente se han venido adelantando importantes avances en la materia, mayormente de orden académico, sigue siendo un reto consolidar más la inteligencia como una institución organizada, reconocida y sofisticada que pueda ser aprovechada de manera plena por el Estado.

Por otra parte, y pese a las confusiones conceptuales que genera muchas veces en nuestro contexto el tratamiento policial de la inteligencia en medios de comunicación, es preciso tener buena relación entre medios y jefes de policía, que construyen carreras políticas, logran mayor presupuesto o se posicionan frente a otras agencias gracias a la difusión operativa del concepto de inteligencia, que les ayuda a construir una percepción pública de profesionalismo y a generar expectativas por arriba de las capacidades existentes. Al respecto, tanto México como Colombia y Perú han tenido a lo largo de las dos últimas décadas casos con estas características (Villarreal, 2015, p. 169).

Así mismo, la realidad de la región denota que dentro de la agenda no convencional de la seguridad se insertan las amenazas transnacionales. Tanto por sus dimensiones como por su complejidad, en América del Sur se destacan el terrorismo y la criminalidad organizada, que se vinculan con “áreas grises” funcionales a esos dos fenómenos.

Así mismo, se debe mencionar lo que las FARC, principalmente, pero no de manera exclusiva,<sup>7</sup> han significado para la realidad del Estado colombiano.

La abundancia evidente del nivel de complejidad y transnacionalidad que alcanzaron las acciones criminales de estos grupos. Esas constancias se pudieron incrementar dramáticamente a partir de la información obtenida de los computadores personales de Raúl Reyes, encontrados en el campamento de Angostura donde fue abatido ese jefe insurgente en marzo del año 2008, en el marco de la Operación Fénix. (Bartolomé, 2015, p. 205)

En este punto es importante resaltar los mejores ejemplos de la importancia de contar con una adecuada inteligencia humana (en inglés, HUMINT, por *Human Intelligence*),<sup>8</sup> complementada por sólidas inteligencias de señales e imágenes. Gracias a lo anterior es como en los últimos tiempos se proporcionaron en el Gobierno colombiano, en medio de su lucha contra las FARC, operaciones tan importantes como aquellas en las cuales fueron abatidos sus líderes *Raúl Reyes* (Operación Fénix, 2008), Jorge Briceño (Operación Sodoma, 2010) y *Alfonso Cano* (Operación Odiseo, 2011) y rescatada una docena de rehenes del grupo, incluyendo a la dirigente política y ex candidata presidencial Ingrid Betancourt (Operación Jaque, 2008) (Bartolomé, 2015, p. 253).

Un excelente ejemplo de elaboración de un producto analítico de alta calidad basado en HUMINT, cooperación interagencial, inteligencia de fuentes abiertas (en inglés, OSINT, por las iniciales de *Open Source*

---

7 Es importante señalar que la dinámica de la guerra en Colombia se ha visto marcada por la pluralidad de actores armados ilegales que desde la década de 1980 han proliferado debido a la rentabilidad que representa el narcotráfico.

8 Human Intelligence se corresponde con una serie de disciplinas que tienen como objeto la captura de información de inteligencia (Díaz, 2018). La OTAN define la Inteligencia Humana como “Una categoría de la inteligencia derivada de la información recogida y proporcionada por fuentes humanas”.

*Intelligence*)<sup>9</sup> y *outsiders* lo proporciona Colombia con su *Anuario Estadístico del Sector de la Defensa y la Seguridad 2003-2009*.<sup>10</sup> El reporte también consigna cifras y tendencias en materia de delitos seleccionados; por ejemplo, secuestros, terrorismo, narcotráfico y otras formas de criminalidad organizada. Igualmente, de acuerdo con el Ministerio de Defensa, el anuario mejora el almacenamiento de datos, el diseño y la aplicación de metodologías de análisis, el seguimiento y la evaluación de las acciones de los actores estudiados y, sobre todo, el proceso de toma de decisiones dentro del sector y en el ámbito político. Además, facilita la interacción estatal con el mundo académico facilitando su participación en el diseño de políticas públicas en materia de Seguridad y Defensa (Bartolomé, 2015, p. 259).

Como en los casos ya mencionados, y principalmente a raíz de la Operación Fénix, en territorio ecuatoriano, que llevaron al deterioro de las relaciones entre Ecuador y Colombia, este deterioro se vio claramente por medio de una serie de medidas; especialmente, la salvaguardia impuesta por el gobierno del entonces presidente del Ecuador, Rafael Correa, quien decidió que cambiaría a Colombia por su política monetaria, por lo que la mencionada afectación al intercambio comercial empezó a manejarse en el terreno político. En tal sentido, se develó la ausencia de emisarios que, bajo el refinado y discreto empleo de fuentes humanas, obtuvieran información privilegiada para anticipar estos acontecimientos y mitigar riesgos políticos con implicaciones para la seguridad y los intereses económicos de Colombia en Venezuela y Ecuador (Vanegas González, 2015, p. 236).

Así mismo, el desarrollo económico y el bienestar de la población hacen parte de los objetivos por los que un Estado debe velar por garantizar su seguridad nacional. En ese orden de ideas, dentro del marco del interés nacional, la incipiente inteligencia económica gubernamental

---

9 Inteligencia de Fuentes Abiertas, u *Open Source Intelligence* (OSINT), hace referencia al conocimiento recopilado a partir de fuentes de acceso público. El proceso incluye la búsqueda, la selección y la adquisición de la información, así como el posterior procesado y análisis de esta, a fin de obtener conocimiento útil y aplicable en distintos ámbitos (Martínez, 2017).

10 Elaborado por el Ministerio de Defensa como documento público de consulta sobre la lucha contra la criminalidad y el terrorismo durante ese período de siete años.

(IEcG)<sup>11</sup> se ha encaminado prioritariamente a obtener información para desmontar la estructura de apoyo de actores armados por fuera de la ley, así como a prevenir atentados contra la infraestructura económica crítica del país; es decir, se sabe actuar en el plano operacional, dada la vasta actividad terrorista en esos blancos.

Ahora bien, en términos de estrategia, el terrorismo en Colombia combina todas las formas de lucha y emplea la guerra económica tangible al dañar la infraestructura económica estratégica representada en represas, oleoductos, vías, aeropuertos, sistemas de transmisión eléctrica, etc., por lo que ha obligado a la cooperación entre el sector público y el sector privado para proteger sus intereses en ambos sentidos.

En este ámbito, Colombia cuenta con una institución de inteligencia financiera de carácter estratégico. El establecimiento en 1995 del Grupo Egmont, que reúne las Unidades de Inteligencia Financiera del mundo incluyó la Unidad de Información y Análisis Financiero de Colombia (UIAF) para intercambiar información con las demás UIF del mundo, lo que facilita luchar contra los delitos de lavado de activos y financiación del terrorismo.

La UIAF es parte de la estructura de inteligencia del país, y así como Vanegas González lo expone:

Cumple una función a nivel de inteligencia y contrainteligencia operacional, dentro de un andamiaje estratégico internacional. Su misión es prevenir y detectar operaciones relacionadas con el lavado de activos y la financiación del terrorismo, mediante la centralización, sistematización y análisis de información con el fin de entregarla a las autoridades competentes. Por lo visto en su gestión, el perfil profesional para el cumplimiento de su misión muestra homogeneidad entre la formación y el nivel académico de los funcionarios de la UIAF, el 77,6% de los funcionarios son profesionales, el 54,7% han realizado un estudio avanzado a nivel de especialización o maestría. (2015, p. 244)

---

11 Inteligencia Económica Gubernamental, que es el conocimiento resultante de un plan de búsqueda, reunión, evaluación, difusión y protección de información relacionada con fenómenos y actores económicos nacionales e internacionales que representen un desafío o una oportunidad para los intereses nacionales (Vanegas González, 2015, p. 224).

El propósito de esta publicación es presentar los principios fundamentales que rigen la inteligencia y la contrainteligencia, en el entendido de que son el eje de las operaciones militares, siempre con absoluto respeto y apego a la Constitución Política y a las leyes colombianas alineadas a la normatividad internacional vigente (Ejército Nacional de Colombia , 2017, p. 11).

Por otra parte, los primeros intentos relacionados con desarrollar la cultura de inteligencia en Colombia se dieron en torno a la creación del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), que sería la primera institución a cargo del tema; sin embargo, luego de un proceso de prolongado deterioro institucional, que incluyó el enjuiciamiento de directores, jefes y funcionarios acusados de asesinatos, negocios con paramilitares y la guerrilla, interceptaciones telefónicas -o ‘chuzadas’- de jueces, políticos y periodistas, entre otros muchos delitos, y el establecimiento de una Comisión Especial para su reforma, en 2005, la cual no funcionó, el DAS, creado en 1953, fue formalmente disuelto por el entonces presidente Juan Manuel Santos y reemplazado por una nueva organización. Esta fue la Dirección Nacional de Inteligencia<sup>12</sup> (DNI), creada a fines de 2011, y que ha recibido el apoyo especializado de los servicios de inteligencia británicos.

No obstante, lo anterior, el DAS significó un esfuerzo tardío, pero el primero en su especie, dentro de la doctrina de inteligencia en Colombia, como lo explica Douglas Porch:

El requisito de un servicio de inteligencia organizado llegó bastante tarde a Colombia. Decretado a la existencia el 18 de julio de 1960, el Departamento Administrativo de Seguridad es el descendiente lineal del Servicio de Inteligencia Colombiano (SIC), fundado en 1953, y “esencialmente diseñado para hacer que el régimen de Rojas (Pinilla) sea más seguro”, según Embajada de los Estados Unidos en Bogotá. Si esa era su misión, fracasó, porque Rojas fue derrocado en 1957 y, después de un breve año de junta militar, el gobierno civil se restableció en 1958. (2010, p. 434)

Por lo anterior, desde el 5 de marzo del 2009, se promulgó la Ley N° 1288 “por medio del cual se expiden normas para fortalecer el marco

12 DNI, inicialmente denominada Agencia Nacional de Inteligencia (ANI).

legal que permite a los organismos, que llevan a cabo actividades de Inteligencia y Contrainteligencia, cumplir con su misión constitucional y legal”. El Capítulo III de la citada norma desarrolla el tema del “Control y Supervisión”, y específicamente en materia de control parlamentario, su artículo 13 crea una “Comisión legal parlamentaria de Seguimiento a las actividades de Inteligencia y Contrainteligencia”. La inexistencia de la Ley 1288 dejó sin soporte legal la inteligencia del país, por lo que solo dos proyectos de ley (189-2009 y 195-2011) buscaron salvar este vacío legal (De la Torre Rotta, 2015).

Así mismo, en este contexto el expresidente colombiano Juan Manuel Santos señaló que la inteligencia nacía en un contexto crítico, pero que ello representaba una oportunidad para mejorar. Igualmente, que el cambio institucional no se refería únicamente a un aspecto formal en cuanto al nombre, sino que decía que la institucionalidad estaría a cargo de una entidad nueva, que sería compuesta por personal civil que tendría el objetivo de las tareas de inteligencia. Dicha agencia, la DNI, no tendría facultades de policía judicial, pues se consideró perjudicial que la inteligencia pudiera llevar a cabo detenciones, una práctica que recuerda momentos oscuros de las dictaduras de América del Sur. Finalmente, tendría un carácter reservado y confidencial por el bien común, mediante la búsqueda de la profesionalización a través de una nueva carrera profesional de inteligencia (El Universal, 2011).

En paralelo, el Congreso colombiano debatía en 2011 el Proyecto de Ley Estatutaria No. 1621 de Inteligencia y Contrainteligencia, por medio del cual se expiden normas para fortalecer el marco jurídico que permite a los organismos que llevan a cabo actividades de inteligencia y contrainteligencia cumplir con su misión constitucional y legal, y se dictan otras disposiciones como garantizar plenamente el respeto de los derechos humanos (Prieto, 2015). El artículo 4 se señala que:

La función de inteligencia y contrainteligencia estará limitada en su ejercicio al respeto de los derechos humanos y al cumplimiento estricto de la Constitución, la Ley y el Derecho Internacional Humanitario y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. En especial, la función de inteligencia estará limitada por el principio de reserva legal que garantiza la protección de

los derechos a la honra, al buen nombre, a la intimidad personal y familiar, y al debido proceso. Ninguna información de inteligencia y contrainteligencia podrá ser obtenida con fines diferentes de: a) Asegurar la consecución de los fines esenciales del Estado, la vigencia del régimen democrático, la integridad territorial, la soberanía, la seguridad y la defensa de la Nación; b) Proteger las instituciones democráticas de la República, así como los derechos de las personas residentes en Colombia y de los ciudadanos colombianos en todo tiempo y lugar -en particular los derechos a la vida y la integridad personal- frente a amenazas tales como el terrorismo, el crimen organizado, el narcotráfico, el secuestro, el tráfico de armas, municiones, explosivos y otros materiales relacionados, el lavado de activos, y otras amenazas similares, y c. Proteger los recursos naturales y los intereses económicos de la Nación.

En ningún caso la información de inteligencia y contrainteligencia será recolectada, procesada o diseminada por razones de género, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica, pertenencia a una organización sindical, social o de derechos humanos, o para promover los intereses de cualquier partido o movimiento político o afectar los derechos y garantías de los partidos políticos de oposición. (Congreso de la República de Colombia, 2013, Art. 4)

De igual manera, el artículo 39 se refiere a que la obediencia debida no será aceptada:

La exclusión del deber de denuncia no aplicará para los casos en que el servidor público posea información relacionada con la presunta comisión de genocidio, ejecuciones extrajudiciales, tortura, desplazamiento forzado, desaparición forzada, violencia sexual masiva, crímenes de lesa humanidad, o crímenes de guerra por parte de un servidor público. En cualquier caso, los servidores públicos de los organismos que desarrollan actividades de inteligencia y contrainteligencia podrán denunciar las actividades delictivas de las que tengan conocimiento de manera directa o mediante representante del organismo de inteligencia y en condiciones que permitan garantizar su seguridad e integridad, garantizando la protección de fuentes, medios y métodos. (Congreso de la República de Colombia, 2013, Art. 39)

La creación de la DNI tuvo como fin llevar a cabo tareas de inteligencia, y no tareas policiales. Además, la DNI tiene un Inspector General,

que vigila el cumplimiento de la ley, supervisa la eficacia y la eficiencia de las operaciones y vigila la implementación del sistema de controles.

De igual manera, en la actualidad la DNI es una entidad de carácter civil adscrita a la Presidencia de la República, y en contraste con el antiguo DAS, solo está a cargo de cumplir con las funciones de inteligencia y contrainteligencia, y deja amplio espacio para el desarrollo de una perspectiva estratégica sobre el tema. Las demás funciones de las que estuvo a cargo el DAS pasaron a ser responsabilidad de otras instituciones del Estado. Entre otros, se encuentran: el Cuerpo Técnico de Investigaciones (CTI), de la Fiscalía General de la Nación; el Ministerio de Interior; el Ministerio de Relaciones Exteriores, en lo concerniente al control migratorio, y a la Policía Nacional (Bartolomé, 2015).

Por otra parte, en términos de Inteligencia Militar, existen dos documentos públicos: el *Manual Fundamental de Referencia del Ejército* (MFRE 2-0) y el *Manual Fundamental del Ejército* (MFE 2-0), los cuales se encargan de determinar el comportamiento y la funcionalidad en torno a la inteligencia y su aplicación.

De esta manera, la Inteligencia Militar no resulta ser más amplia que el concepto de función de conducción de la guerra de inteligencia.

Entre los participantes críticos de esta función están los comandantes, tomadores de decisiones, miembros del estado mayor/plana mayor y líderes de inteligencia, quienes tienen la intención de orientar a todos los profesionales de la Inteligencia Militar que dirigen y supervisan a los soldados y agentes de inteligencia. (Ejército Nacional de Colombia, 2017, p. 13)

Los avances en inteligencia han permitido al Ejército Nacional ser una de las armas más importantes dentro del marco del conflicto armado en Colombia. Desde su concepción como Destacamento de Inteligencia del Comando del Ejército, en 1963, de la mano del teniente coronel Ricardo Charry Solano, esta se ha caracterizado por su ímpetu y su dinamismo en la sagrada labor de defender la nación bajo la premisa del lema “En guardia por la patria” y con la férrea convicción de ser los soldados de “la lucha silenciosa” (Ejército Nacional de Colombia, 2017, p. 9).

El Ejército Nacional tiene como objetivo focalizar e intensificar el esfuerzo de la inteligencia y contrainteligencia para asegurar que la institución siga siendo una fuerza terrestre exitosa, por cuanto precisa una inteligencia detallada en un ambiente operacional complejo, a fin de apoyar las diferentes operaciones militares conjuntas y multinacionales, y una contrainteligencia sincronizada en el análisis de la información y las variables operacionales y de la misión para la protección de la Fuerza.

La inteligencia y contrainteligencia como función pública es:

Aquella que desarrollan los organismos especializados del Estado del orden nacional, utilizando medios humanos o técnicos para la recolección, procesamiento, análisis y difusión de información, con el objetivo de proteger los derechos humanos, prevenir y combatir amenazas internas o externas contra la vigencia del régimen democrático, el régimen constitucional y legal, la seguridad y la defensa nacional. (Colombia, Congreso de la República, 2013, Art. 2; Ejército Nacional de Colombia, 2017)

Finalmente, el Manual Fundamental del Ejército considera 4 tipos de inteligencia:

Como proceso, la inteligencia es el producto resultante de la recolección, el procesamiento, la integración, la evaluación, el análisis y la interpretación de la información disponible, con el fin de facilitar el entendimiento del ambiente operacional en cuanto al enemigo, el terreno, las condiciones del tiempo y las consideraciones civiles, para visualizar las áreas de operaciones (AO) actuales y futuras. (Ejército Nacional de Colombia, 2017)

Como actividad, implica todas las que comprenden las tareas desarrolladas en la generación de fuerza y la generación de combate, unidas por un proceso continuo que apoya las operaciones y en cumplimiento del marco legal (Ley 1621 de 2013): I) entender las áreas de operaciones; II) apoyar la toma de decisiones del comandante y III) generar alternativas para la respuesta militar sobre las intenciones enemigas. (Ejército Nacional de Colombia, 2017)

Como función de conducción de la guerra (FCG), Inteligencia responde a los requerimientos en apoyo de las operaciones militares y a los planes y las políticas emitidos por el Departamento de Inteligencia y Contrainteligencia del Ejército. Este esfuerzo provee información e inteligencia a todas las FCG

y apoya directamente el ejercicio del mando tipo misión (MTM) a través de la conducción de las operaciones militares. (Ejército Nacional de Colombia, 2017)

Como función general, la inteligencia es conjunta, interagencial y multinacional, basada en la sincronización de las disciplinas de inteligencia propias y de los asociados de la acción unificada (AU), para el adecuado empleo de las capacidades de la comunidad de inteligencia conjunta (CIC). (Ejército Nacional de Colombia, 2017)

De igual manera, respecto a la contrainteligencia, se la establece como el conjunto de actividades destinadas a la preservación de personal, instalaciones, infraestructura, equipos, material e información que están encaminadas a identificar, prevenir, detectar, interrumpir, explotar, contrarrestar, disuadir, desinformar y neutralizar la recolección de información de inteligencia extranjera y servicios de seguridad, organizaciones terroristas, agentes locales y otras amenazas (MFRE 2-0), las cuales pretendan invalidar, retrasar, impedir o bloquear el empleo de los medios, los equipos, el material y las instalaciones dispuestos en el AO, obstaculizar el MTM, exponer vulnerabilidades internas y alterar u ocultar datos de interés de la amenaza que ocasionen la disminución de la eficiencia del actuar militar (Ejército Nacional de Colombia, 2017).

Para terminar, se puede decir que la inteligencia del Ejército se halla sujeta a una conexión que debe estar debidamente relacionada y unida en términos de esfuerzos para permitir a los comandantes disminuir los riesgos de las operaciones del entendimiento del ambiente operacional. La inteligencia y contrainteligencia apoya al Ejército como la fuerza terrestre dominante y complementa la capacidad de la nación para prevenir, configurar y vencer (Ejército Nacional de Colombia, 2017).

## Conclusiones

La inteligencia se ha venido consolidando como un objeto de estudio que requiere una disciplina científica para establecer un marco metodológico que permita la elaboración de teorías que aporten al debate

académico, así como tener establecidas unas premisas que permitan predecir escenarios con mayor efectividad. Tal proceso hacia una disciplina científica es comparable con el que a principios del siglo XX tuvieron las relaciones internacionales para irse consolidando como ciencia.

El debate académico es una de las fuentes más importantes de desarrollo como ciencia para un tema en especial; más aún, en temas sociales, como lo podría ser la inteligencia, debido a que resulta difícil pensar en esta como una ciencia exacta.

La inteligencia estratégica de defensa corresponde al desarrollo de la función estatal de inteligencia -encargada de prevenir riesgos y amenazas a la seguridad-, que sirve al más alto nivel de la conducción; es decir, a las más importantes autoridades políticas del país (presidente de la República, ministros y subsecretarios o viceministros), es de naturaleza predictiva, se orienta al largo plazo y se focaliza en temas cuya evolución puede ser de alto impacto en el logro de los objetivos nacionales del país. Su ámbito de aplicación es el sector defensa y se efectúa por parte del Ministerio de Defensa.

En nuestro escenario de posconflicto en Colombia,<sup>13</sup> se creía que las capacidades de inteligencia nacional iban a tener que adaptarse a una nueva realidad, en la cual los grupos armados ilegales no se posicionan como las principales fuentes de amenaza a la seguridad nacional del Estado; sin embargo, la realidad del país ha demostrado que dicho escenario es lejano, debido a las dinámicas de la guerra en nuestro país, caracterizadas por la multiplicidad de actores en torno al negocio del narcotráfico. En tal sentido, para hablar realmente de un posconflicto interno, y con las cambiantes condiciones de seguridad que se evidencian, estas se tendrían que ir moldeando a los nuevos requerimientos surgidos de las actividades criminales específicamente derivadas de la industria del narcotráfico, las cuales ocuparían uno de los principales focos de atención entre los organismos de seguridad estatal.

Este recorrido que se ha hecho desde la definición y la teorización de la inteligencia hasta la revisión del caso colombiano demuestra los

---

13 Con sus limitaciones y sus retos, como los vividos a lo largo de los últimos días con una clara disidencia acompañada de jefes negociadores.

avances que se han hecho en la materia a lo largo de los últimos años. A pesar de que no se la puede considerar una disciplina científica propiamente dicha, en algunos países la inteligencia ha logrado consolidarse de tal manera que los servicios de inteligencia logran, y han logrado desde hace ya un buen tiempo, objetivos claros y necesarios, incluso en países como Colombia, de la cual se puede decir que en el momento sigue siendo de una práctica un poco inexperta; por ello, la DNI cuenta con el apoyo británico, ha obtenido resultados importantes y ha conseguido formalizar cada vez más entidades que se encargan de funciones específicas.