

PERSPECTIVAS EN INTELIGENCIA

Escuela de Inteligencia y Contrainteligencia "BG. Ricardo Charry Solano",
Bogotá, Colombia, julio-diciembre, 2015

INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA - Vol. 7, Núm. 15, pp. 35-50

ISSN 2145-194X

Cómo citar este artículo: López Bolaños, L.F. (2015). Inteligencia y seguridad, dos conceptos diferenciados, pero particularmente complementarios. *Perspectivas en Inteligencia*, 7(15), 35-50.

2. Inteligencia y seguridad, dos conceptos diferenciados, pero particularmente complementarios

Intelligence and Security, two different concepts,
but particularly complementary

Artículo de investigación científica resultado del proyecto titulado "La Inteligencia como un elemento del poder nacional, poco explorado aún", desarrollado en el contexto de la Maestría en Estudios Políticos e Internacionales de la Universidad del Rosario, Bogotá.

Recibido: 12 de mayo de 2015 - Aprobado: 20 de junio de 2015

**Luisa Fernanda
López Bolaños**

Profesional en Relaciones Internacionales y Estudios Políticos de la Universidad Militar Nueva Granada, Bogotá. Estudiante de la Maestría en Estudios Políticos e Internacionales de la Universidad del Rosario, Bogotá. Asesora de la Dirección Estratégica, Operacional y Táctica de la Jefatura de Inteligencia Militar. Comentarios a: luisaf.lopezb@gmail.com

Resumen

Desde los ataques del 11 de septiembre de 2001, los estudios de seguridad han incrementado las investigaciones en el campo de las relaciones internacionales y de la ciencia política, aun cuando la seguridad ha sido el objetivo fundamental de los Estados desde su creación misma. Sin embargo, en la literatura académica poco se ha estudiado a la inteligencia militar como instrumento para alcanzar la seguridad y, por el contrario, ha sido dejada a un lado como una actividad de la que se tiene poco conocimiento. Por eso este artículo presenta los resultados hallados en la investigación titulada *La inteligencia como un elemento del poder nacional, poco explorado aún*, desarrollada durante 2015 en tres fases de investigación. Se aplicó una metodología de revisión documental y se realizaron entrevistas a expertos, con el fin de evidenciar que la inteligencia es objeto de estudio de las dos disciplinas en mención, al ser el medio con el que se puede garantizar el fin de la seguridad nacional.

Palabras clave: ciencia política, inteligencia, relaciones internacionales, seguridad nacional, toma de decisiones.

Abstract

The studies of security have starring the research in the fields of international relations and political science since the attacks of the 9/11 in 2001, even when the security has been the fundamental objective of the states since its creation itself. However, military intelligence has been little studied in the academical literature as instrument to achieve the security, and on the contrary, it has been neglected as unknown activity. For this reason, this article presents the found results of a research Project named Intelligence as element of national power yet Little studied, developed during the year 2015 in three research phases, which applied a methodology of documentary review and interviews to experts, with the objective to show that the intelligence is an object of the disciplines in question, due to it is the means to guarantee the aim, national security.

Key words: Intelligence, national security, international relations, political science, decisión making.

Introducción

Este artículo es producto de un proyecto de investigación titulado *La inteligencia como un elemento del poder nacional, poco explorado aún*, desarrollada durante 2015, con el fin de establecer la relación teórica entre inteligencia y seguridad, como objeto de estudio de las relaciones internacionales y la ciencia política, en tanto que la inteligencia

[...] no ha sido abordada como objeto de estudio de ninguna de estas áreas, ya que los estudiantes de la primera consideran que es un asunto de política doméstica, mientras que los estudiantes de la segunda, la conciben como objeto de la política exterior (Zegart, 1999, p. 6).

Para ello, la investigación fue desarrollada en tres partes. La primera identificó los tres grandes hitos históricos que demuestran la consolidación de la inteligencia como instrumento del poder nacional para garantizar la

seguridad. La segunda explicó, desde una perspectiva crítica, la desarticulación existente entre los dos conceptos, que aunque parecen diferenciados, son particularmente complementarios desde el campo de las relaciones internacionales y de la ciencia política. Finalmente, la tercera parte argumentó por qué la inteligencia es un objeto de estudio disciplinar que funciona como método, cuyo objeto es la seguridad nacional. La metodología utilizada en esta investigación, de tipo cualitativa, fue la revisión documental, y se aplicaron entrevistas a personas expertas en inteligencia, lo cual permitió tener como resultado un producto de investigación que demuestra la evidencia histórica de la inteligencia como instrumento del poder nacional.

Consolidación de la inteligencia como instrumento del poder nacional en tres grandes hitos históricos

La retrospección de la inteligencia no implica contextualizarla históricamente desde sus orígenes hasta la actualidad. Esto no es pertinente con la investigación, ya que “la necesidad de proteger el Estado contra amenazas tiene una larga historia tan larga como la del Estado mismo” (Hinsley y Simkins, 1990, p. 3). Es por ello por lo que solo se hará hincapié en tres momentos históricos que han sido denominados, para efectos de la investigación, como los hitos que consolidaron la inteligencia como instrumento del poder, es decir, la evidencia empírica de la relación entre inteligencia y seguridad nacional.

La inteligencia, como instrumento del Estado en defensa de los intereses nacionales, nace con el surgimiento de uno de los servicios secretos más antiguos del mundo, el Secret Intelligence Service (SIS) o MI6, servicio británico. Se consolidó como uno de los ejemplos más influyentes en la estructuración de otras unidades especializadas a nivel global, por su característica estabilidad y organización desde el momento de creación (1909) hasta la Guerra Fría (1949), cuando hubo la necesidad de ampliar las técnicas ante nuevos requerimientos.

Para la investigación, este momento se ha denominado la modernización de la inteligencia, ya que representó el resurgimiento de esta como instrumento del Estado al evolucionar de las antiguas misiones *ad hoc*, instauradas desde el siglo XVII bajo el nombre de Secret Service Vote, a estructuras formales dotadas de funciones específicas al servicio permanente de la seguridad nacional. En 1903 hubo especulaciones acerca de posibles extensiones de una red clandestina alemana en el Reino Unido. Se confirmó una “relativa debilidad internacional frente a agentes extranjeros que querían tomarse el país y trabajaban en su destrucción” (Jeffrey, 2010, p. 6), cuestionando la preparación del Estado para este tipo de eventualidades.

Esta preparación estatal, evidenciada en la evolución organizacional, implicó el reconocimiento de la necesidad de obtener información permanente y oportuna sobre factores, internos o externos, que pudieran amenazar la seguridad e integridad territorial, lo que desde la perspectiva histórica de análisis se vio representada en el nombramiento, por primera vez, de un director de Inteligencia, el almirante Alexander Bethell, designado por el entonces primer ministro británico Herbert Asquith. Ellos reconocieron que el hecho de obtener información de manera accidentada representaba un inminente riesgo para la seguridad nacional.

La necesidad de estructurar el proceso de obtención de información hizo de la inteligencia un sistema confiable para los Estados, capaz de advertir oportunamente el peligro de un ataque enemigo para actuar en defensa de los intereses nacionales, lo cual representó, asimismo, el perfeccionamiento de las Fuerzas Militares como institución encargada de la defensa y la seguridad, a través de la incorporación de labores de inteligencia que incluían la definición de técnicas de recolección de información precisa sobre nuevos desarrollos armamentísticos y las capacidades militares de Alemania, principalmente.

Durante este proceso de modernización que estructuró la inteligencia como función militar, se identificaron también tanto la necesidad de definir objetivos para la búsqueda de información como la vulnerabilidad de esta frente al enemigo, características que demostraron una vez más el riesgo de la seguridad, bien sea ante la falta de información estratégica o la filtración de esta, tanto en tiempos de paz como de guerra. Esta lección fue tomada de la revelación hecha por la primera red de inteligencia británica (1908-1911), acerca de que en las fronteras de Francia con Alemania y Bélgica se hallaron indicios de servicios secretos organizados entre alemanes y franceses, con la intención de atacar a Inglaterra, teniendo como resultado el origen de la oficina permanente de servicio secreto, dependiente del Almirante de la Oficina de Guerra y de la Home Office.

El carácter permanente de la inteligencia fue uno de los elementos clave para entenderla como instrumento del poder frente a la misión de garantizar la seguridad nacional, ya que representa “la tercera fuente constitutiva del mismo, el conocimiento” (Toffler, 1991, p. 7), determinante para afrontar la lucha entre guerra y paz a la que son sometidos los Estados constantemente, de acuerdo con Morgenthau (1948) y demostrado en la pugna que afrontaron británicos y alemanes por el control de la información, después de que se hiciera público que los franceses y germanos tenían organizaciones dedicadas al espionaje.

Este primer hito histórico (sus fases se explican de manera sucinta en la figura 1), la víspera de la Primera Guerra Mundial, implicó eventos como: la innovación gubernamental mediante la inclusión de las funciones de inteligencia y contrainteligencia, convirtiéndose en los principales instrumentos para garantizar la seguridad nacional, al permitir el desarrollo de acciones anticipadas que pudieran neutralizar las amenazas, como fue el arresto de 21 espías de la red de inteligencia alemana, pese a que esto no fuese suficiente para evitar la Primera Guerra Mundial; el arresto de otros 35 espías alemanes durante la conflagración (Hinsley y Simkins, 1990, p. 5), y la identificación de un nuevo factor de desestabilización, la disidencia civil, producto de la obtención de información.

La identificación de este nuevo factor representó la adaptación de la inteligencia hacia nuevos tipos de amenazas que reconocían no solo condiciones exógenas, sino también endógenas, con capacidad de alterar la estabilidad estatal. Un ejemplo de ello fue la Revolución bolchevique (1917), en Rusia, en la que se identificó la capacidad de movilización de las masas, implicando la ampliación de funciones de la inteligencia y, por ende, la inclusión de nuevos actores en esta labor, lo cual da origen al concepto de *inteligencia interagencial*, caracterizada por la coordinación de esfuerzos entre las Fuerzas Militares y la Policía, que debían velar por el mantenimiento de la seguridad pública.¹

La inteligencia interagencial generó una de las primeras divisiones frente al tradicional servicio secreto, ya que mientras la policía tenía exclusivamente funciones de control disciplinar, las Fuerzas Militares tenían, además, funciones operacionales, llevando a un criticismo hostil por parte de los militares sobre los policías, hasta el punto de que estos últimos fortalecieron alianzas con otros países, que llegaron a “amenazar la división establecida entre Home Security and [...] the Old Foreign Section” (Hinsley, F. & Simkins, C., 1990, p. 6). Este hecho terminó dejando al MI6 como ente encargado de la detección de amenazas externas, bajo el control de las Fuerzas Militares, y el MI5 para amenazas internas y rol de la policía metropolitana.

El surgimiento de otros tipos de amenazas representó para los Estados un nuevo desafío frente a la tarea de garantizar la seguridad, puesto que exigió la actualización de métodos, al complementar la tradicional inteligencia humana con la técnica, debido a la necesidad de interceptar comunicaciones por medio de las

¹ De acuerdo con Bailey y Dammert (2005), la seguridad pública hace hincapié en la protección de amenazas hacia las personas, propiedades e instituciones políticas democráticas.

cuales se transmitían mensajes estratégicos para el accionar de actores que representaban una amenaza. Un ejemplo fue la creación del Radio Security Service (RSS) en 1933, mejorado cuatro años más adelante, cuando se construyeron tres estaciones fijas de interceptación DF,² de gran utilidad durante la década en que Italia y Alemania emergían de corrientes totalitarias y buscaban nacionales británicos con similitudes ideológicas o más adelante, para contrarrestar amenazas como movimientos antisemitas, la guerra civil española, los contactos entre alemanes e integrantes de la guerrilla irlandesa Irish Republican Army (IRA) y, especialmente, la emergencia de organizaciones fascistas entre nacionales británicos como la Mosley's British Union of Fascists (BUF), los cuales "más que representar una amenaza para la seguridad nacional, tendían a atentar contra la ley y el orden" (Hinsley y Simkins, 1990, p. 15).

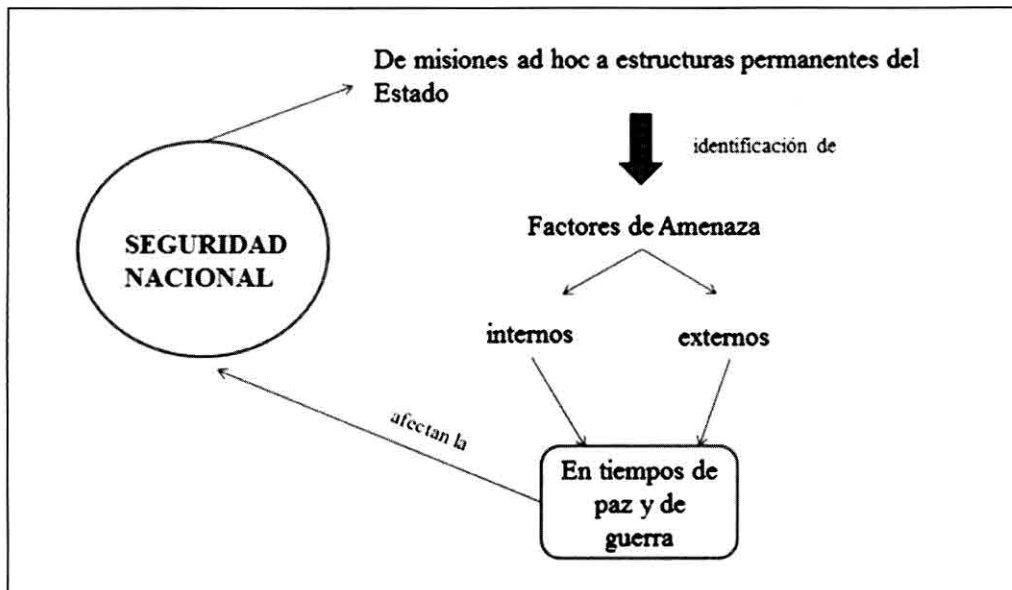


Figura 1. Primer hito histórico de la inteligencia como instrumento del poder nacional: la víspera de la Primera Guerra Mundial.

Fuente: elaboración propia.

De la víspera de la Primera Guerra Mundial se pasó al segundo gran armisticio y a la Guerra Fría, como siguiente hito histórico en la comprensión de la inteligencia como instrumento para garantizar la seguridad, ya que durante este período se logró la profesionalización de estas unidades especializadas y dependientes de los departamentos o ministerios de defensa a nivel mundial. Aunque "la mayoría de las tentativas de cartografiar el sistema comienzan con el final de la Guerra Fría, como si este fuese la fuerza principal que lo cambia" (Toffler, A. & H., 1997, p. 336), no hay duda de que resulta ser un referente teórico obligado para la comprensión de las nuevas dinámicas de la estrategia y la seguridad.

El contexto de la Segunda Guerra Mundial representó un avatar respecto a las técnicas y métodos para afrontar al enemigo, debido a que la Primera Guerra Mundial puso de manifiesto la necesidad de los Estados de conocer las intenciones bélicas de sus enemigos, con el fin de diseñar estrategias que garantizaran un po-

² *Direction findings* es la medida utilizada para determinar la dirección desde la cual fue emitida una señal.

sicionamiento seguro. Sin lugar a dudas, esto implicó la actualización de marcos jurídicos que reconocieran la inteligencia como mecanismo del Estado para garantizar la seguridad nacional a través de óptimos sistemas de información; por ejemplo, el decreto Emergency Powers (Defense) Act estableció regulaciones para los ciudadanos en tiempos de guerra y rechazó cualquier acción de espionaje o sabotaje; adicionalmente, se creó un bloque de aliados entre el Reino Unido, Irlanda del Norte, Francia y Polonia para responder a los ataques de Alemania, Japón e Italia, durante la guerra.

Estas alianzas estratégicas demostraron la capacidad de los estados de Cooperar en seguridad a través del intercambio secreto de información y la creación de bloques que garantizaran la defensa de fuerzas enemigas, como fue el caso del Reino Unido, que estableció una alianza con Estados Unidos a través de la embajada norteamericana en Londres, para intercambiar información con la Federal Bureau of Investigation (FBI)³, lo que más adelante significó la inclusión de la potencia americana en la guerra, tras el ataque japonés a Pearl Harbor (1941).

El ataque a Pearl Harbor se caracterizó por resaltar una de las funciones esenciales de la inteligencia: evitar la sorpresa por parte del enemigo, al reiterar una vez más la necesidad de tener unidades especializadas permanentes para la detección oportuna de amenazas. Además, hizo hincapié en la responsabilidad del Estado de fortalecer sus instrumentos de seguridad, puesto que Alemania impuso un gran desafío para los servicios secretos al crear la máquina pionera de cifrado: Código Enigma, cuya combinación de partes mecánicas y electrónicas dio origen al sistema de cifrado rotatorio, que solo pudo ser decodificado por el matemático británico Alan Turing.

El uso de Enigma forzó a varias unidades militares a cooperar en criptografía y se convirtió en la antecesora de otras máquinas menos avanzadas como la británica Typex, la americana Purple, utilizada por japoneses; o incluso, la fabricada y utilizada por americanos Sigaba (Ratcliff, 2006, p. 29).

En este sentido, se inició la gran revolución técnica mediante la innovación de "Alan Turing para romper el cifrado: la Regla Baye, que dio origen a los computadores electrónicos y al software" (McGrayne, 2011, p. 335), determinantes no solo del desarrollo científico y tecnológico, sino también del surgimiento de la inteligencia técnica en el campo de interceptación de comunicaciones, lo cual no solo evidenció la necesidad de tener sistemas de información con la tecnología suficiente para responder a los desafíos de la seguridad, como fue el caso de la regla Baye, que entre otras cosas contribuyó a "encontrar la perdida H-bomb, además de otros submarinos rusos y estadounidenses e investigar acerca de la seguridad de las plantas nucleares" (McGrayne, 2011, p. 335), y también caracterizó el período de contención de la Guerra Fría.

Lo anterior llevó a determinar que tanto la contención como la estrategia fueron las principales armas de los Estados durante la Guerra Fría, al poner a prueba los sistemas de información estratégica para garantizar la seguridad de estos, marcando, además, el segundo hito histórico de la inteligencia como instrumento del poder nacional, evidenciado en el auge de la creación de organizaciones especializadas dependientes de los cuerpos de defensa a nivel global, entre los que se destacan la estadounidense Central Intelligence Agency (CIA), la israelí Mossad, la china MSS, la paquistaní Inter-Service Intelligence, el Ala de Investigación y Análisis

³ Fue creada en 1908 como oficina de investigación criminal, por medio de agentes secretos; sin embargo, el surgimiento de nuevos delitos como la trata de blancas (1910) y las eventualidades de la Primera y la Segunda Guerra Mundial llevaron a que desempeñara algunas funciones de inteligencia como espionaje y contrasabotaje.

de la India, la GRU de Rusia, la DGSE de Francia y la BND de Alemania, las cuales conforman el actual *top 10* de agencias de inteligencia en el mundo.

El auge de agencias secretas de seguridad, dedicadas a labores de inteligencia, representó un incremento significativo en los presupuestos de defensa a nivel mundial, por los costos de funcionamiento y de innovación tecnológica, lo cual empezó a ser cuestionado ante la ineficacia de resultados y la crítica de sus procedimientos, pues se creó una atmósfera de ilegalidad alrededor de las agencias de seguridad, que tuvo como una de sus consecuencias el distanciamiento progresivo de la inteligencia como objeto de estudio de áreas disciplinares.

No obstante, la CIA (1955) hizo un intento por patrocinar la fundación Studies in Intelligence, como un Journal Profesional, con el fin de entender la inteligencia no como un demonio de conspiración (Johnson, 2010, p. 73), sino como un instrumento de los Estados para responder a la misión de garantizar los intereses nacionales a través de una descripción metodológica y epistemológica acerca de la inteligencia como concepto.

El inicio del siglo XX, determinado por el fin de la Guerra Fría, parecía ser el ocaso de la idea de la inteligencia como instrumento del Estado para garantizar la seguridad, debido a los recientes escándalos por fallas de los servicios secretos. No obstante, al finalizar ese siglo y comenzar el XXI, hubo un acontecimiento que revivió el debate acerca de la inteligencia: los atentados terroristas del 11S en Estados Unidos —que para algunos representó el nacimiento de un nuevo orden mundial—, que para la investigación constituye el tercer hito histórico de la inteligencia como instrumento del poder nacional.

Este acontecimiento sirvió, entre otras cosas, para cuestionar la preparación de las agencias de seguridad ante nuevas amenazas, lo que esbozó una primera pesquisa acerca del estancamiento de estas frente a amenazas similares a las de la Segunda Guerra Mundial, evidenciado en que, en la mayoría de casos, incluso en Estados Unidos, “las recientes dificultades son una especie de arteriosclerosis institucional que obstruye el cambio sustancial” (Aldrich y Kasuku, 2012, p. 1009).

De tal modo, la era pos 11S representó una oportunidad para abordar desde nuevas perspectivas el estudio y funcionalidad de la inteligencia, a partir de un diseño basado en objetivos nacionales y evitar casos similares al de la CIA y la National Security Agency (NSA), que son un ejemplo de haber mantenido el enfoque de la Guerra Fría y no tener el alcance para nuevas amenazas ante las cuales no son suficientes los métodos tecnológicos tales como espías satelitales, aviones de altas elevaciones y submarinos con poder nuclear, en tanto que esta “era de oro” para Estados Unidos de “plantar espías en el cielo, en la tierra, bajo tierra, en el agua y en las mentes” (Macrakis, 2010, p. 379) fue sorpresivamente atacada, demostrando la necesidad de ser complementada con inteligencia humana (Macrakis, 2010, p. 378).

Desde esta perspectiva, el período pos 11S representó el resurgimiento de la inteligencia como fuerza militar y diplomática y, consecuentemente, como instrumento del poder para garantizar la seguridad, pese a que “algunos investigadores consideraran que el 70 % del presupuesto de inteligencia está destinado a sistemas tecnológicos como satélites” (Macrakis, 2010, p. 380). Esto no resultó suficiente para evitar un posible ataque y, por el contrario, evidenció dos problemas: por un lado, el poco número de agentes y, por el otro, la falta de profesionalismo de los existentes, pues no tenían el contexto cultural e histórico para responder a amenazas emergentes como el derivado del terrorismo islámico, ya que “el día antes de los ataques del 9/11 la NSA interceptó un mensaje telefónico en Farsi de un sospechoso operativo de Al-Qaeda, que fue traducido el 12 de septiembre —muy tarde para ser usado— y decía: *Mañana es la hora cero*” (Johnson, 2010, p. 19).

Por lo tanto, este tercer hito histórico pone de manifiesto la necesidad de construir una nueva cultura alrededor de la inteligencia como sistema de información estratégico que alimenta el proceso de toma de

decisiones, con el fin de garantizar la seguridad nacional, lo que implica rediseñar las estrategias mediante la coordinación de esfuerzos entre los métodos humanos, técnicos y de contrainteligencia, para responder oportunamente a nuevas amenazas, influenciadas por los avances de la globalización y, particularmente, de las tecnologías de la información y las comunicaciones.

Inteligencia y seguridad: una relación desarticulada desde la óptica de las relaciones internacionales y la ciencia política

En la segunda fase de la investigación se demostró que la inteligencia y la seguridad se han establecido como una relación desarticulada, desde la óptica tanto de las relaciones internacionales como de la ciencia política, en tanto que ninguna de las dos la aborda explícitamente, aunque de manera implícita sea una de las formas de ejercer el poder estatal al influir de forma directa en la toma de decisiones en materia de seguridad. Partiendo de la idea de que las relaciones internacionales son una disciplina relativamente nueva de las ciencias sociales, ya que “empezó poco después de la Primera Guerra Mundial y se centró en los factores que causan la guerra y en los medios para impedir su estallido” (Halliday, 2002, p. 32), así como los estudios estratégicos sobre paz y conflicto, la inteligencia se convierte en uno de sus instrumentos y estrategias para coexistir en un sistema caracterizado por el constante peligro de conflicto (Keohane y Nye, 1987, p. 726).

Esta visión clásica ha llevado a identificar el poder militar como instrumento enfático para mantener la paz, por lo que sus principales teóricos, Hans Morgenthau y Henry Kissinger, estudiaron “al poder como consideración que gobierna universalmente la naturaleza de la política exterior y de las acciones internacionales” (Padelford, 1949, p. 290). En este sentido, Morgenthau (1948), hace una aproximación importante a la inteligencia como elemento del poder, al diferenciar entre sus dimensiones material —económico y militar— e inmaterial —ideológico y comunicacional—, puesto que mediante ese proceso comunicacional se crea una nueva cultura. La cultura construye identidad y estos dos conceptos se convierten relevantes para la comprensión de la seguridad nacional, en tanto que trasciende las problemáticas tradicionales frente a fuerzas materiales (Katzenstein, 1996, p. 540), en donde la información constituye un elemento fundamental, dado que la toma de decisiones depende sustancialmente del conocimiento acerca de factores que puedan afectar el comportamiento institucional.

Así, la inteligencia se constituye como elemento del poder en la medida en que forma parte de una dimensión inmaterial, a partir de la cual se logra construir una cultura influyente en el proceso de toma de decisiones frente a cuestiones de seguridad nacional, debido a que “las columnas vertebrales de la sociedad moderna son [...] las redes de información” (Ramonet, 2004, p. 9). Estas son consideradas por excelencia la estructura del trabajo de inteligencia, mediante las cuales se genera conocimiento a partir de la información, lo que incrementa el desafío de los Estados para crear sistemas estratégicos de alerta que eviten ser sorprendidos por un ataque (Aldrich y Kasuku, 2012, p. 1015) y garanticen la seguridad nacional.

Estos sistemas estratégicos de alerta son un concepto poco utilizado, de manera explícita, en el campo de las relaciones internacionales; no obstante —y sin querer, tal vez—, estos son la mejor evidencia de la actual predominancia de la dimensión del poder inmaterial sobre el material, de modo que si “uno de los principios clásicos en las políticas de seguridad era *Si quiere la paz, prepárese para la guerra*, ahora es *Si quiere la paz prepare las instituciones para mantener la paz*” (Johansen, 1995, p. 253).

Por lo tanto, desde una mirada teórica de las relaciones internacionales, es preciso afirmar que “el poder de la inteligencia aún no ha recibido la atención dada al poder militar o a la diplomacia” (Herman, 1996, p. 15),

aun cuando esta represente una de las dimensiones del poder inmaterial de Morgenthau (1948), las cuales no solo han cobrado importancia en los asuntos globales contemporáneos—donde predomina el poder económico y diplomático sobre el militar—, sino que además funcionan como instrumento del poder tanto en tiempos de paz como de guerra.

De acuerdo con lo anterior, a la luz de las relaciones internacionales, la inteligencia es uno de los instrumentos de los gobiernos para la toma de decisiones, puesto que “la política internacional es un estado dominante de guerra [...] una competición en estado de naturaleza que no conoce otras restricciones que aquellas impuestas por las cambiantes necesidades del juego y las superficiales conveniencias de los jugadores” (Hoffman, 1991, p. 9). Esto implica para los Estados asumir el desafío de obtener información que permita anticiparse a situaciones que afecten los intereses nacionales para tomar las mejores decisiones.

De esta manera, aparece la ciencia política no solo para establecer los fines y medios que garantizarán la supervivencia del Estado en la naturaleza de la guerra, sino, más aún, para comprender la manera en que se forma y funciona el poder a través de la institucionalidad al servicio de la seguridad. Aunque esto pareciera un poco complejo, lo que se pretende explicar es que la legitimidad o no del poder depende de la capacidad de los actores que lo ostentan para responder a las demandas de sus representados, las cuales tienen una relación intrínseca con la definición de los intereses nacionales, en general, y la seguridad nacional, en particular.

En la figura 2 se sugiere que hay un contexto internacional denominado Estado de guerra, en el que confluyen tanto la política interior como exterior de los Estados, las cuales están intersectadas por los intereses nacionales y, para este caso, por la seguridad nacional, particularmente. Es decir que las decisiones tomadas en política interna que garanticen esa seguridad son las que determinarán la legitimidad o no del poder estatal, puesto que, a mayor nivel de percepción de seguridad, mayor legitimidad tendrá el ente gubernamental y viceversa. “Si un gobernante elige su política preferida, él va a sacrificar su futuro poder político; mientras que si él quiere preservar su futuro poder político, debe sacrificar en el presente sus objetivos políticos” (Bai y Lagunoff, 2011, p. 17). Algo similar sucede en política exterior, donde está en juego la supervivencia del Estado en medio de un mundo anárquico y competitivo en el que la afectación a la unidad como Estado tiene una repercusión directa en la legitimidad del poder y, por ende, en el nivel doméstico.

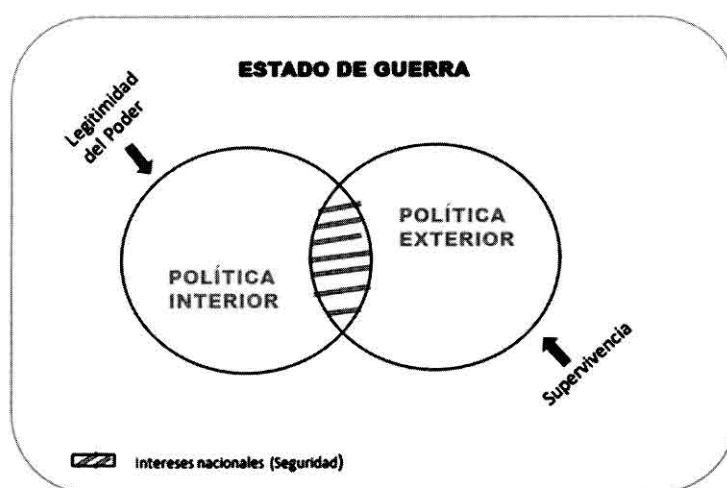


Figura 2. Estado de guerra: confluencia de las relaciones internacionales y la ciencia política
Fuente: elaboración propia.

Esto lleva a afirmar que Hoffman (1991) tenía razón cuando dijo que “el concepto central del ‘estado de guerra’ acentúa la diferencia fundamental entre política interior y exterior” (p. 9), pese a que la frontera entre estos dos dominios es generalmente violada en la revolucionaria era de la difusión de la información y los medios de comunicación. Paradójicamente, esto debería llevar a una articulación entre la política interior y exterior en cooperación con los intereses nacionales y fundamentalmente con la seguridad; sin embargo, lo que ha predominado es un choque entre la formulación de políticas y los intereses, ya que estos últimos están determinados por la alternancia de poder y el tradicional predominio al conflicto social.

Desde esta mirada, la violencia es una de las condiciones que define el comportamiento tanto estratégico como diplomático de los Estados y, por consiguiente, desafía tanto el proceso de toma de decisiones como a los *policymakers*, quienes “toman decisiones para ir a la guerra, hacer la paz, hacer parte de una alianza o ratificar medidas políticas” (Mintz, 2010, p. 3) con el fin de mantener la estabilidad institucional y la legitimidad del poder. Desde esta perspectiva, la seguridad nacional se empieza a comprender como “la protección del Estado y la integridad territorial de actores estatales y transnacionales” (Bailey y Dammert, 2005, p. 2), convirtiéndose en el elemento integrador entre política interior y exterior.

Se puede afirmar que “las relaciones internacionales son las que han seguido la agenda de la ciencia política, ya que en los años 60 ambas estuvieron dominadas por cuestiones estratégicas” (Hoffman, 1991, p. 259); y si se hace una mirada a la contemporaneidad, el panorama no difiere mucho, en tanto que los movimientos sociales y la población civil se han convertido en actores dominantes al interior y exterior de las fronteras nacionales, razón por la que “los gobiernos nacionales [...] a veces hacen la guerra o usan menores niveles de fuerza militar para proteger su soberanía y seguridad o promover los intereses nacionales” (Russett, 2001, p. 81) entre su misma población.

No obstante, a partir de una noción identitaria, se acude a los valores democráticos, puesto que se considera que la unión de estos dos, bajo un tipo de régimen democrático, reduce la posibilidad de violencia y conflicto (Russett, 2001, p. 97) dentro del Estado, sin llegar a considerar que sea una plena garantía de la inexistencia de factores generadores de violencia, puesto que ninguna democracia es perfecta. Este contexto evidencia una permanente tendencia de contención que deben asumir los Estados para evitar que la violencia, como estado de naturaleza, sea la que ejerza el poder adentro de estos y, de acuerdo con Hoffman (1991), esta contención puede ser simétrica o asimétrica.

La primera implica que los Estados actúan como si cada acción o logro del enemigo constituyera una amenaza que debe ser enfrentada, mientras que la segunda hace referencia exclusivamente a responder a las acciones y logros que realmente constituyan una amenaza para sus intereses. Esta perspectiva conduce a la inclusión de la contención preventiva como estrategia para garantizar la seguridad nacional o para evitar el resurgimiento del estado de naturaleza, lo que implica evitar el desarrollo de acciones hostiles a través de la distribución de recursos y de poder en las instituciones, las cuales ejercerán influencia mediante un sistema coordinado de información (inteligencia) que responda a una “política de seguridad definida por los intereses vitales más que por una lista de amenazas capaces de ser explotadas por fuerzas adversarias” (Hoffman, 1991, p. 316).

Si bien la investigación ha logrado establecer una relación entre poder, seguridad y estado de naturaleza, en este punto evidencia el rol fundamental que ejerce la información en esta relación, ya que “el poder político es medido por el grado de control sobre cuestiones de guerra, empleo, salud, justicia y desarrollo humano, mientras que la estructura jerárquica del equipo político es vista como una unidad que almacena y transmite información” (Wirsing, 1973, p. 153) relevante para la toma de decisiones.

Por consiguiente, desde la mirada de la ciencia política, se puede decir que el poder, como garante de seguridad, tiene dos elementos fundamentales: la comunicación y la identidad. La primera es establecida entre las instituciones y el ente encargado de la toma de decisiones para actuar de manera oportuna y eficaz, mientras que la segunda es generada por una comunidad que se siente identificada con un sistema de valores democráticos que reduce la posibilidad de caer en el violento estado de naturaleza, aseverando que “el poder es una función de control y el control solo es posible si el ente decisor puede tener la suficiente información” (Wirsing, 1973, p. 155).

A manera de conclusión de esta fase de la investigación, se pudo determinar que la ciencia política, como estudio de las relaciones de poder que surgen en medio de un estado de naturaleza caracterizado por la tendencia al conflicto y a la violencia, ha dejado de lado uno de los objetos de estudio que mayor poder de mediación ejerce entre estas dos: la información, inteligencia, obtenida y procesada en el nivel institucional para aportar al proceso de toma de decisiones y así contribuir a la estabilidad y seguridad nacional, como se puede analizar en la figura 3.

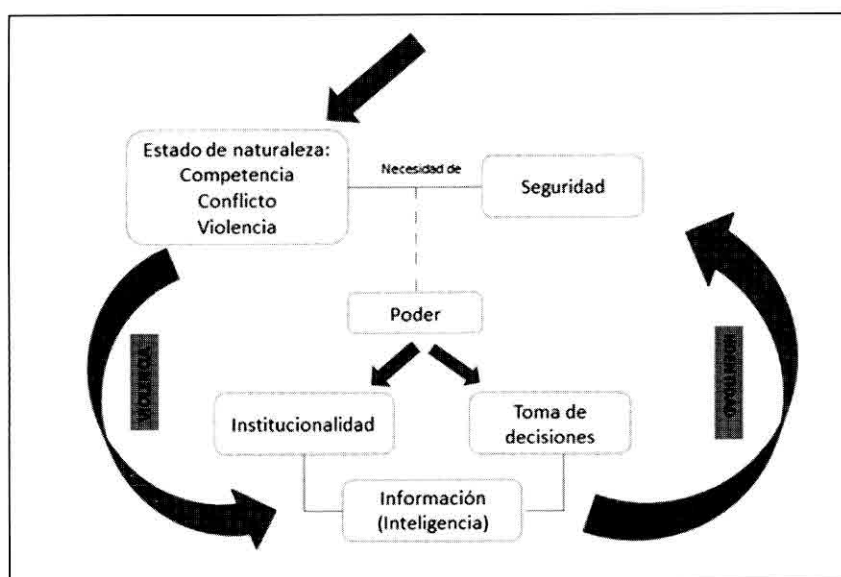


Figura 3. La inteligencia vista desde la ciencia política
Fuente: elaboración propia.

La inteligencia como método y la seguridad nacional como objeto

Por último, la investigación reconstruyó la noción de inteligencia como objeto de estudio, al querer superar la premisa de “Walter Laqueur acerca de que todos los intentos de desarrollar teorías ambiciosas de la inteligencia han fracasado” (Villamizar, 2004, p. 1) a través de la argumentación del supuesto de que, si bien la seguridad nacional es el objeto de los Estados, la inteligencia es el método de estos para alcanzarla. En este sentido, se debe partir de la definición de inteligencia, sobre la cual aún no existe un consenso internacional y, por el contrario, ha predominado un debate acerca de si es una actividad, un proceso o conocimiento útil para la toma de decisiones.

Para las Fuerzas Militares de Colombia, por ejemplo, la inteligencia es “el producto resultante de recolectar, evaluar e interpretar la información disponible que ofrece valor inmediato o potencial para la toma de decisiones” (Fuerzas Militares de Colombia-Ejército Nacional, 1993, p. 7), mientras que para Johnson (2010) es “una disciplina que se enfoca en el sitio escondido del gobierno [...] de aquellas agencias que proveen información relacionada con la seguridad a los encargados de elaborar las políticas” (p. 3). No obstante, desde una mirada del derecho internacional, en general, y de la Organización de Naciones Unidas, en particular, “el término Inteligencia debía ser sustituido por el de Informaciones, debido a las connotaciones agresivas del primero” (Méndez, 1998, p. 19) heredadas de la conflagración mundial.

Con el fin de aportar un nuevo objeto de estudio a las dos disciplinas y ampliar la literatura académica acerca de un campo poco explorado, esta última fase de investigación demostró que la información es el medio por el que se puede garantizar la seguridad, como fin esencial del Estado, puesto que “una vez su supervivencia esté asegurada, el Estado puede buscar intereses menores” (Dougherty y Pfaltzgraff, 1990, p. 107), como indagar acerca de cuáles son los medios disponibles que le pueden aportar mejores resultados y, para ello, se han diseñado las políticas públicas de seguridad en las que se trazan unos objetivos, normalmente mediáticos, que comprometen a las principales agencias, a las fuerzas policiales y armadas de una nación.

El conjunto entre las instituciones encargadas y la política pública es el andamiaje que sostiene a la información como medio principal del Estado para garantizar la seguridad, en la medida en que esta “tiene como uno de los objetivos reducir la incertidumbre de los entes decisores” (Johnson, 2010, p. 13) a través de la contextualización detallada de temas o factores que puedan afectar el proceso o que deban influir para que las elecciones tomadas sean las más efectivas. Esto implica que la información no debe ser solamente sobre asuntos militares o policiales, sino también políticos, económicos, diplomáticos o sociales que representen un carácter estratégico para la toma de decisiones.

De acuerdo con la pretensión de esta sección, de demostrar que la inteligencia es el método por el que se va a garantizar la seguridad, es preciso destacar la metodología mediante la cual los datos pasan a ser conocimiento, y el método, información útil para el ente decisor durante el proceso de toma de decisiones, según la definición construida en párrafos anteriores. Esta metodología ha sido denominada por los estudiosos del tema como el ciclo de inteligencia, el cual está conformado por cinco fases fundamentales: planeamiento y dirección, recolección de información, proceso, análisis y diseminación de esta.

La fase de planeamiento y dirección es tal vez una de las más importantes dentro de la inteligencia, debido a que debe apuntar a las prioridades del ente decisor con el fin de que este pueda actuar de manera anticipada ante la posibilidad de peligro que imponen tanto los adversarios externos como sublevados internos. Estas prioridades deben ser establecidas a través de un *Threat Assessment* (evaluación de amenazas), que debe ser realizado, en una escala de mayor a menor, por expertos, conforme la evaluación periódica de peligros que confrontan a la nación. Además de la jerarquización, se debe también hacer un mapa de oportunidades, cálculos, acerca de lo que estas amenazas pueden significar a nivel interno y externo, lo cual “no debe ser considerado solo como un ejercicio académico, sino como un imperativo estatal para responder a las prioridades establecidas” (Johnson, 2010, p. 15).

Luego de que los planeadores y entes decisores han jerarquizado los riesgos y oportunidades, las instituciones de inteligencia deben, en segunda instancia, recolectar la información, sin que ello implique que tengan la absoluta “capacidad de decir cuándo y dónde sucederá algo” (Johnson, 2010, p. 17), dado que su misión es prevenir y no predecir.

Aunque el objeto de la investigación no es la inteligencia como labor, sino como instrumento del Estado, es preciso aclarar que, durante esta fase, las instituciones encargadas de ejercer la función de inteligencia deben hacer un esfuerzo por integrar métodos de inteligencia humana,⁴ de señales, geoespacial y de fuentes abiertas.⁵ Algunas de las limitaciones que encontró la investigación fueron tanto los errores procedimentales de ciertas organizaciones de inteligencia, como otras que pueden estar relacionadas directamente con esta fase del ciclo, que los gobiernos han destinado la mayor parte del presupuesto para los métodos de inteligencia técnica, geoespacial y de señales, dejando de lado la inteligencia humana, la cual ha sido tradicionalmente uno de los métodos más efectivos.

Una vez identificadas las prioridades y recolectada la información, se debe desarrollar la tercera fase: proceso de la información, entendida como la conversión de datos a información útil para la toma de decisiones, es decir, la generación de conocimiento mediante la traducción o decodificación de mensajes con el fin de que sea claro para el ente decisor, puesto que “el problema de la inteligencia no es obtener información, sino procesarla” (Johnson, 2010, p. 19). Después de que la información ha sido procesada, se debe hacer el análisis, considerado una de las fases más importantes del ciclo, ya que consiste en darle significado y esencia a la información que ha sido procesada; en otras palabras, implica entenderla a través del desciframiento de señales reales que quieren transmitir un significado. El reto fundamental de esta fase es que logre ser accedida de manera oportuna e inmediata.

Finalmente, la información, producto de las cuatro fases anteriores, es consolidada en un registro de inteligencia para ser entregado a los actores encargados de la toma de decisiones, con el fin de que responda a la limitación de información, característica de los actores, y contribuya a la efectiva elección en cumplimiento del interés nacional, en este caso, de la seguridad nacional.

El ciclo de la inteligencia se entiende, entonces, como la metodología de este instrumento estatal. Alrededor de él se han hecho intentos por construir un marco teórico que logre explicar sus características y “su mandato: la protección de la seguridad nacional” (Johnson, 2010, p. 43). Esto lleva a afirmar que la inteligencia está inmersa en las ciencias sociales y que debe ser un subcampo de los estudios en seguridad, bien sea desde la perspectiva de las relaciones internacionales o de la ciencia política.

A manera de reflexión de este proceso investigativo, se puede decir que al sugerir que la inteligencia actúa como instrumento del Estado a través de la información, se pretende dar cuenta de la relación intrínseca entre esta y la seguridad, la cual se convirtió en el objeto de la investigación y funciona como una especie de sistema en la que los *inputs* son los intereses nacionales, en general, y la seguridad, en particular. La caja negra de David Easton (1917-2014) es el ciclo de inteligencia, como método, y, finalmente, los *outputs* están determinados por el proceso de toma de decisiones, alimentado por esa caja negra, como se puede observar en la figura 4.

⁴ Este tipo de inteligencia incluye tanto a “agentes, que son las personas entrenadas y capacitadas para efectuar el ciclo de inteligencia, o fuentes, personas de las cuales se obtiene información útil para la producción de inteligencia” (Fuerzas Militares de Colombia-Ejército Nacional, 1993, p. 11).

⁵ Hace referencia a la información obtenida de fuentes no secretas, como bibliotecas e internet, la cual aclara o profundiza información obtenida por otro tipo de métodos.

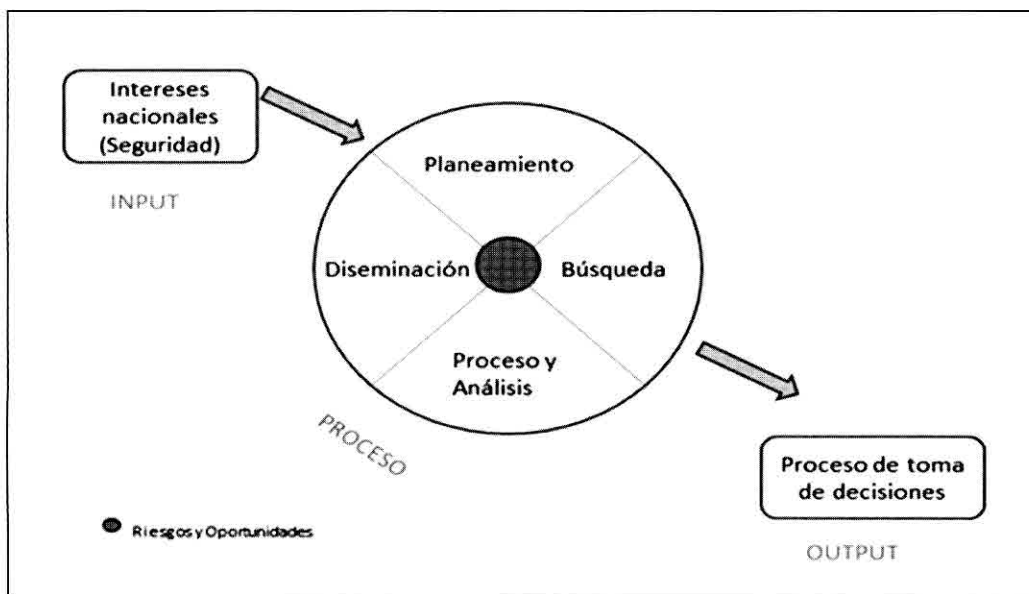


Figura 4. La inteligencia como instrumento estatal
Fuente: elaboración propia.

Conclusiones

El desarrollo de la investigación permitió afirmar que si la seguridad se ubica como el fin esencial de los Estados, paralelamente se debe identificar a la inteligencia como el medio para alcanzarlo, puesto que el ciclo contribuye a garantizar la soberanía a través de la reducción de incertidumbres, las cuales, en caso de ser ignoradas, pueden llevar incluso al colapso del orden sociopolítico establecido, producto de la transformación de riesgos a oportunidades en el proceso de toma de decisiones.

Desde la primera fase de investigación se hizo hincapié en que la inteligencia o información es un elemento estratégico en la toma de decisiones en materia de seguridad, ya que “tiene como función interpretar más que describir y evaluar tanto escenarios alternativos como las posibles implicaciones que puedan tener” (Office of Training and Education, s. f., p. 1), demostrado a partir de una revisión histórica de la inteligencia.

La inteligencia, como elemento estatal, “constituye el principal mecanismo para el desarrollo de políticas, asesoría y recomendaciones del presidente de la República” (Morrison, 1997, p. 7). Se puede decir que, en el nivel político, la inteligencia es de tipo estratégico e interagencial; es decir que no incluye a una sola agencia, sino que debe reunir a todas las que desarrollen esta labor en el orden nacional.

Para finalizar, se infiere que la inteligencia, desde su surgimiento en la víspera de la Primera Guerra Mundial hasta la actualidad, ha sido un elemento fundamental para los Estados, tanto en el diseño de políticas públicas de seguridad como en los procesos de toma de decisiones, por lo que se convierte no solo en la integradora de la política interior y exterior, sino también en un factor determinante para el análisis de las relaciones de poder frente a la supervivencia y seguridad del Estado.

Referencias

1. Aldrich, R. y Kasuku, J. (2012). Escaping from American Intelligence: culture, ethnocentrism and the anglosphere. *International Affairs*, 88(5), 1009-1028.
2. Bai, J. y Lagunoff, R. (2011). On the Faustian dynamics. *The Review of Economics Studies*, 78(1), 17-48.
3. Bailey, J. y Dammert, L. (2005). *Public Security and Police Reform in the Americas*. Pensilvania, United States: Pittsburgh.
4. Dougherty, J. y Pfaltzgraff, R. (1990). *Teorías en pugna en las relaciones internacionales*. Nueva York: Harper Collins Publishers.
5. Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana. (2012). *La seguridad humana en las Naciones Unidas*. Nueva York.
6. Fuerzas Militares de Colombia-Ejército Nacional. (1993). *Manual de inteligencia de combate*. Bogotá: Imprenta Ayudantía General Comando Ejército.
7. Halliday, F. (2002). Introducción: La pertinencia de lo internacional. En *Las relaciones internacionales en un mundo en transformación*. Madrid: La Catarata.
8. Halliday, F. (s. f.). International Relations and its contents. *International Affairs*, 71(4), 733-746.
9. Herman, M. (1996). *Intelligence power in peace and war*. Cambridge University Press.
10. Hinsley, F. y Simkins, C. (1990). *British intelligence in the Second World War*. Nueva York: Cambridge University Press.
11. Hoffman, S. (1991). *Jano y Minerva. Ensayos sobre la guerra y la paz*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
12. Hough, P. (2004). Security and securization. En H. Peter (Ed.), *Understanding Global Security* (pág. 260). Londres: Routledge.
13. Jeffrey, K. (2010). *MI6: The history of the Secret Intelligence Service 1909-1949*. Londres: Clays Limited.
14. Johansen, R. (1995). Swords into plowshares: Can fewer arms yield more Security? En C. Kegley (Ed.), *Controversies in international relations theory. Realism and the neo-liberal challenge*. Palgrave Mcmillan.
15. Johnson, L. (2010). *The Oxford Handbook of national security intelligence*. Nueva York: Oxford University Press.
16. Katzenstein, P. (1996). Conclusion: National security in a changing world. *The Culture of national security. Norms and identity in a world politics*. Columbia University Press.
17. Keohane, R. y Nye, J. (1987). Power and interdependence. Revisited. *International Organization*, 41(4), 725-753.
18. Macrakis, K. (2010). Technophilic Hubris and espionage styles during the Cold War. (T. U. Press, Ed.). *Isis*, 101(2), 378-385.
19. McGrayne, S. (2011). *The theory that would not die: How Baye's Rule Cracked the Enigma Code*. Yale University Press.
20. Méndez, J. A. (1998). *La inteligencia en las operaciones de mantenimiento de la paz*. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4643360.pdf>
21. Mintz, A. &. (2010). *Understanding foreign policy decision making*. Nueva York: Cambridge University Press.
22. Morrison, J. (1997). *Interagency coordination in military operations other than war*. Rand Cooperation.
23. Office of Training and Education. (s. f.). *Analytic thinking and presentation for intelligence producers*. OTE.
24. Organización de las Naciones Unidas. (26 de junio de 1945). *Carta de las Naciones Unidas*. Recuperado de http://www.cooperacionspanola.es/sites/default/files/carta_de_naciones_unidas.pdf
25. Padelford, N. (1949). Review politics among nations: the struggle for power and peace. *Political Science Quartely*, 64(2), 290-292.
26. Ramonet, I. (2004). Pensamiento único y nuevos amos del mundo. En I. Ramonet y N. Chomsky, *Cómo nos venden la moto*. Bogotá: Talleres Fica.
27. Ratcliff, R. (2006). *Delusions of intelligence: enigma, ultra, and the end of secure ciphers*. Londres: Cambridge University Press.
28. Russell, R. (2007). Debunking Cold War myths. *Sharpening Strategic Intelligence. Why the CIA gets it wrong and what needs to be done to get it right*. Cambridge University Press.

29. Russett, B. &. (2001). *Triangulating Peace. Democracy, Interdependence and international Organizations*. United States of America: Norton & Company.
30. Toffler, A. (1991). *Powershift: Knowledge, wealth and violence at the edge of 21st Century*. Bantman Paperback.
31. Toffler, A. (1991). *Powershift: Knowledge, wealth and power at the edge of the 21st Century*. Mass Market Paperback.
32. Toffler, A. y Toffler, H. (1997). *Las guerras del futuro*. Barcelona: Plaza y Janes.
33. Villamizar, A. (2004). *La reforma de la inteligencia. Un imperativo democrático*. Bogotá: Fundación Seguridad y Democracia.
34. Wirsing, R. (1973). Political power and information: a cross-cultural study. *American Anthropologist New Series*, 75(1), 153-170.
35. Zegart, A. (1999). *Flawed by design: The evolution of the CIA, JCS, and NSC*. California: Stanford University Press.