



Reflexiones sobre inteligencia: la autonomía de decisión, la rendición democrática de cuentas y los fundamentos para la supervisión

Rusell G. Swenson

Sobre el autor:

Profesor desde 1988 y desde 1995 Director de Investigación Aplicada en el U.S. Joint Military Intelligence College. Actualmente encabeza el Centro de Estudios Estratégicos de Inteligencia del colegio. Es editor y autor de numerosas publicaciones sobre el proceso de inteligencia, colaboración internacional de inteligencia y profesionalización en el campo de la inteligencia gubernamental. Es graduado de la University of Kansas (Geografía, Español, Área de Estudios Latinoamericanos) y de la University of Wisconsin-Milwaukee (maestría y doctorado en Geografía).

Las opiniones expresadas en el presente artículo son a título personal del autor y no representan la opinión de Insyde.

Reflexiones sobre inteligencia: la autonomía de decisión, la rendición democrática de cuentas y los fundamentos para la supervisión

* Russell G. Swenson

*¡Preciado don sería conocernos
con los ojos con que otros suelen vernos!*

Robert Burns, "To a Louse".

(traducción de Brian Hughes y F. Javier Torres Ribelles)

El hecho de que, en todas partes, los funcionarios de inteligencia sientan un aire de familia tiene sus beneficios. Entre otras cosas, se abre la oportunidad para que los servicios de inteligencia de un país ganen la confianza de otros servicios de inteligencia que operan en diferentes lugares del mundo, al punto de hacer posible que se comparta información, de manera efectiva, en una escala internacional. Sin embargo, ese mismo sentimiento de clan entre los profesionales de inteligencia significa que es posible que, sin ser notada, una visión insular se instaure y limite el alcance de la autorreflexión, un proceso necesario para inculcar un alto grado de profesionalismo en las filas. Por fortuna, algunos sagaces observadores de las prácticas de la inteligencia han aportado, desde fuera de esa fraternidad, hallazgos perspicaces y bien razonados en relación con el papel social de los servicios de inteligencia, que permitirían el crecimiento profesional de quienes trabajan y piensan en ese ámbito.

En fechas recientes, el Texas International Law Journal publicó un notable ejemplo de artículo académico, con muchas observaciones de utilidad, escrito por un observador "foráneo" a la inteligencia.¹ El presente ensayo tiene por objeto señalar cómo y por qué el mencionado ensayo sobre derecho puede ser visto como una profunda confirmación

*Las opiniones expresadas en el presente artículo son a título personal del autor
y no representan la opinión de Insyde.*

de la sabiduría esencial que encierra la famosa línea de Robert Burns. Todos reconocemos que la exposición directa a una cultura extranjera nos permite ver nuestro propio terreno conocido desde un punto de vista fresco y con una apreciación nueva. Es doblemente cierto que, si nos molestamos en aprender una lengua extranjera, comenzamos a entender y apreciar los matices de nuestra propia lengua. Estas obviedades aplican al ensayo de Elizabeth Sepper. Para el típico profesional de inteligencia, con frecuencia educado en las ciencias y las artes liberales, la perspectiva externa de una disciplina poco conocida, como el ámbito académico del derecho, presenta el desafío de comprender un terreno intelectual desconocido. Atravesar el umbral de la comprensión dará, en este caso, la ganancia de ver la función de la inteligencia de una manera más holística, teniendo en cuenta los intereses de los ciudadanos en una reconciliación significativa entre el secreto y la seguridad pública.

En el entendido de que el profesionalismo en inteligencia se origina dentro de una comunidad de profesionales, es necesario comenzar por una definición operativa del concepto. Entre los servidores públicos, profesionalismo significa saber lo suficiente sobre el ambiente institucional, cultural y social en el que uno trabaja para tener conciencia de cuando uno está promoviendo el bienestar de la sociedad a la que sirve, incluyendo, de manera significativa, si se trabaja con respeto a los principios contenidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

Nuestra autora, la experta legal Elizabeth Sepper comenzó, como era de esperar, con una recopilación bien organizada de bibliografía relevante para su tema, que es: las redes internacionales de intercambio de inteligencia son extensas y están creciendo, y son autogobernadas, pero con una limitada rendición de cuentas hacia sus respectivos países. Ella apunta que prácticamente todos los servicios de inteligencia del mundo practican el intercambio internacional y que dicho intercambio se sustenta principalmente sobre relaciones personales e informales, sin el beneficio de la autoridad

*Las opiniones expresadas en el presente artículo son a título personal del autor
y no representan la opinión de Insyde.*

formal que dan las estructuras duraderas y legales. Como resultado existe un déficit tanto de rendición de cuentas como de supervisión. Ella se queda especialmente preocupada de que esta faceta de la autonomía de la inteligencia pase por alto las garantías democráticas establecidas por las leyes nacionales y los tratados internacionales. Sugiere algunas medidas para hacer que la cooperación internacional en la que participan las agencias de inteligencia esté más sujeta a la rendición de cuentas hacia los gobiernos y las normas legales internacionales.

El siguiente ensayo de reseña se deriva de las reflexiones del autor sobre la contribución de Sepper y se amplía con base en sus cuatro décadas de observar y ser parte de la comunidad estadounidense de inteligencia, así como con su conocimiento del creciente acervo bibliográfico en estudios sobre inteligencia.

El entorno del intercambio internacional de información de inteligencia

Varios factores se han combinado para impulsar el desarrollo de extensas relaciones bilaterales y redes —que en ocasiones son multilaterales— dedicadas a compartir información entre servicios de inteligencia, con relaciones informales aun entre países con ideologías dispares. La literatura sobre estudios de inteligencia, por ejemplo, nos muestra que la Agencia Central de Inteligencia estadounidense mantiene más de 400 arreglos para compartir información con organismos de inteligencia extranjeros (un promedio de más de dos por país), y que el Reino Unido tiene 120 lazos de este tipo.² Las necesidades urgentes de la segunda guerra mundial promovieron este fenómeno, con la Oficina de Estudios Estratégicos, precursora de la CIA, como cabecilla, pero luego el escenario de inteligencia posterior a la guerra fría puso en juego factores todavía más decisivos.

Las corrientes de globalización en las esferas del bienestar económico y de los derechos humanos, y la capacidad de actores malintencionados para atropellar esos

*Las opiniones expresadas en el presente artículo son a título personal del autor
y no representan la opinión de Insyde.*

derechos, han hecho que el enfoque se dirija, de manera más nítida, sobre la seguridad pública interna. Al mismo tiempo se ha dado una revolución en las tecnologías de la información que hace posible que las organizaciones ilícitas se formen con rapidez, aumenta su capacidad de acción y les permite conservar una alta movilidad, con lo que se genera un entorno que exige una cobertura que también sea mundial para recabar pistas sobre su paradero y sus actividades.³ Otro factor poco valorado que genera la demanda de un mayor intercambio de información de inteligencia en el mundo es el hecho ya sabido de que los servicios nacionales no tienen la misma efectividad en todas las esferas de la función de inteligencia. La destreza estadounidense en capacidades técnicas de inteligencia, por ejemplo, se ve socavada por las deficiencias en inteligencia de fuentes humanas (HUMINT, por su acrónimo en inglés).⁴ Así, existen las bases para que un país intercambie escasa información acumulada mediante una sola disciplina de captación de información con otros estados cuyas capacidades tiendan en otra dirección.

Cuando se dé el caso de que el intercambio de información entre dos aspirantes a socios no sea parte de una red de larga duración, construida sobre una historia de confianza mutua, es posible poner en juego una estrategia alternativa para generar intercambios útiles. Esta estrategia es conocida como “contrato relacional”, un concepto de la economía que explica cómo los candidatos a socios económicos pueden ser inducidos a cooperar si hay seguridad de que ninguna de las partes tiene suficientes incentivos para renegar del contrato o para engañar a su socio. Como demuestra el especialista en Ciencias Políticas James Igoe Walsh, una relación jerárquica, o sea, donde un estado más poderoso pueda ejercer alguna supervisión sobre las actividades de inteligencia de otro estado, trae éxito al poder superar el peligro —siempre presente— de que la información compartida sea deliberadamente incorrecta e imprecisa.⁵ Los ejemplos incluyen la relación entre los Estados Unidos y los servicios de inteligencia Colombianos en las operaciones de contrainsurgencia y antidrogas (cap. 3 de Walsh,

*Las opiniones expresadas en el presente artículo son a título personal del autor
y no representan la opinión de Insyde.*

2010). Él señala que el silencio que prevalece en torno a las operaciones de inteligencia, en especial entre socios desiguales, hace que la confianza mutua y la existencia de instituciones y prácticas confiables sean menos probables de lo que son en relaciones más igualitarias, pero cuando se aplica un contrato jerárquico, también son menos necesarias.

Dentro de redes formales y bien conocidas, como las que hay en la OTAN (para inteligencia militar) y entre las agencias de inteligencia de señales de los países angloparlantes Reino Unido, Estados Unidos, Canadá y Australia / Nueva Zelanda (la comunidad de inteligencia UKUSA, por su acrónimo en inglés), el intercambio de inteligencia se lleva a cabo bajo los auspicios de agencias gubernamentales especializadas, y no bajo la supervisión de instituciones estándar de política externa, como el Departamento de Estado estadounidense o los ministerios de Relaciones Exteriores. Además —y de especial importancia para Sepper—, las decisiones sobre el inicio o rompimiento de las actividades para compartir información se toman de manera independiente por parte de los funcionarios de inteligencia y, por tanto, no están sujetas a una supervisión pública o democrática. Al menos en la comunidad de inteligencia estadounidense, las acciones de inteligencia encubiertas (negables) deben ser aprobadas por el presidente y reportadas con prontitud a los comités selectos de inteligencia.⁶ No existe ningún arreglo como este respecto de ninguna otra decisión o actividad de manejo de inteligencia.

Aunque para los gobiernos podría ser posible ejercer una presión que les permita controlar a sus servicios de inteligencia (en especial a los civiles) por medio de contratos relacionales de la misma manera en que lo exploró Walsh, el entorno internacional está, en esencia, al margen de la ley, dada la ausencia general de una aplicación extraterritorial de las leyes (con pocas excepciones, por ejemplo la ley anticorrupción estadounidense —el Acta de Prácticas Corruptas en el Extranjero, de

*Las opiniones expresadas en el presente artículo son a título personal del autor
y no representan la opinión de Insyde.*

1977, que gobierna los actos de las corporaciones con base en Estados Unidos cuando hacen ofertas para obtener contratos en otros continentes y asegura que haya transparencia en las prácticas contables financieras— y la rendición de criminales notorios ante la Corte Criminal Internacional, que tiene control supranacional pero rara vez sucede). En este escenario de deficiencia legal, los derechos humanos pueden ser violados con relativa impunidad, y en especial por las acciones secretas y negables de los organismos de inteligencia.

Debido al escrutinio ejercido sobre las operaciones de inteligencia estadounidenses, ha salido a la luz un tipo de violación a los derechos humanos que al parecer se presenta de manera rutinaria en el entorno internacional. De acuerdo con el relato de un académico que ha observado durante largo tiempo a la comunidad de inteligencia, funcionarios que hablaban de los viejos tiempos en su presencia recordaron ocasiones, en países no identificados, en que la Agencia Central de Inteligencia había “reclutado a jefes locales de la policía para que encarcelaran a ciudadanos locales con cargos espurios, hasta que hubieran logrado que los ciudadanos ‘cantaran’ ante los oficiales de la CIA acerca de lo que en realidad le importaba a la agencia (pero no les importaba gran cosa a los propios jefes locales de la policía)”.⁷ Este ejemplo (si bien es evidencia de oídas) encaja dentro del contexto de la colaboración y el intercambio internacionales de inteligencia, aunque no es en sí mismo un ejemplo de intercambio de información. Lo que sí ejemplifica es el ambiente libre de restricciones que alberga a las operaciones internacionales de inteligencia.

La preocupación de Sepper acerca de que los servicios de inteligencia puedan traer una notoriedad indeseada a sus respectivos estados, en especial por acciones precipitadas, la lleva a sugerir que las estructuras legales establecidas están haciendo una apuesta seria como árbitros societales de las prácticas de inteligencia.

*Las opiniones expresadas en el presente artículo son a título personal del autor
y no representan la opinión de Insyde.*

El sistema legal como árbitro de la práctica profesional de inteligencia

La materia prima para la comunidad de académicos del Derecho se extiende por toda la sociedad y por la variedad casi infinita de interacciones entre ciudadanos. Su objetivo es explorar la creación de reglas que gobiernen la interacción entre ciudadanos, y hacer que las leyes existentes se ajusten de una manera más tersa a las normas societales. Sepper ha elegido explorar la frontera del comportamiento extra nacional por parte de los funcionarios públicos cuyas acciones como empleados de las agencias de inteligencia quedan fuera del alcance de los sistemas legales nacionales. En tanto que los profesionales de la inteligencia alegarían que su propia ética profesional entra en juego en el entorno internacional para guiar los límites de sus acciones, Sepper considera que esa ética no es sustituto suficiente para unas leyes que reflejasen los intereses a largo plazo del cuerpo político que alberga a esos agentes.

La más destacada de las razones por las que Sepper desconfía de los servicios de inteligencia es que, en especial en las relaciones internacionales de intercambio de información, se guían por su propio —y restringido— proceso ético de toma de decisiones, en lugar de tener que rendir cuentas de acuerdo con las normas de su sociedad. Esta veta independiente por parte de los profesionales de inteligencia coincide con una falta de transparencia. A su vez, la falta de transparencia se deriva, en buena parte, de la cadena de decisiones que favorece el secreto y que comienza con las protecciones especiales otorgadas a la información compartida, por insistencia del servicio de inteligencia que la originó. Es claro que si la información compartida se hace conocimiento público, y se sigue su huella para llegar a las fuentes originales, con lo que se vuelve más fácil inferir los métodos de obtención (incluidos informantes individuales), entonces no se puede confiar en quienes recibieron la información compartida. Contar con la confianza de otros servicios de inteligencia es la condición *sine qua non* para los futuros intercambios de información útil. Sepper documenta las

*Las opiniones expresadas en el presente artículo son a título personal del autor
y no representan la opinión de Insyde.*

razones para su desconfianza demostrando que los servicios de inteligencia pueden capitalizar este convenio de confidencialidad para evadir limitaciones legales que de hecho existen, en particular las que protegen a los propios ciudadanos de un país para que no sea objeto de interceptaciones de comunicación y acciones similares. Un ejemplo de mal uso de la confianza de un aliado es cuando, presuntamente, los servicios de inteligencia de Estados Unidos observaron a objetivos nacionales noruegos, a quienes la policía noruega tenía prohibido observar.⁸

La tendencia de los servicios de inteligencia a volverse menos transparentes al tiempo que extienden su autonomía va contra las expectativas democráticas. Hasta la recuperación, a través de los procedimientos de desclasificación, de la actividad histórica de los servicios de inteligencia de un país se hace más difícil cuando se ha hecho uso de información extranjera.⁹ De nuevo, a esa información se le ha otorgado protección especial para promover el nivel de confianza requerido para intercambios futuros. Además, Sepper señala que la decisión, por parte de los profesionales, para no exponerse a que las fuentes y los métodos de inteligencia sean descubiertos a través del sistema de juzgados obstaculiza la capacidad de los medios públicos para supervisar las acciones del Gobierno.¹⁰ Cuando está involucrada información compartida que proviene del extranjero, el incentivo que tienen los servicios de inteligencia para resistirse a compartir más información con agencias hermanas en su propio país también aumenta la vulnerabilidad de una población nacional a escenarios donde el alcance de grupos internacionales cada vez más poderosos puede afectar la seguridad pública interna. En el caso estadounidense, la investigación retrospectiva del entorno de la información antes de los ataques del 11 de septiembre revela varias instancias donde dicha información se mantuvo demasiado guardada dentro de las agencias orientadas al exterior en la comunidad de inteligencia.¹¹

*Las opiniones expresadas en el presente artículo son a título personal del autor
y no representan la opinión de Insyde.*

Los académicos del Derecho entienden la aplicación de las normas sociales al entorno internacional desde el punto de partida embrionario del derecho internacional, lo que les ha traído, en particular, un cierto éxito en la creación de convenciones internacionales, a las cuales los estados pueden elegir si se adhieren o no.¹² Sin embargo, la falta generalizada de mecanismos de aplicación ligados a estas convenciones significa que el umbral para la rendición de cuentas entre las agencias de los gobiernos sigue sin cumplirse.¹³ Esta falta de rendición de cuentas con aplicación efectiva, excepto en los casos en que dos estados se pongan de acuerdo para que una jurisdicción internacional resuelva las disputas, significa en esencia que, bajo la ley internacional, al igual que para las agencias de inteligencia que operan en el entorno internacional, la presión de los iguales es el principal recurso para dar señales de comportamiento apropiado entre iguales. Sigue dándose la ausencia de aprobación o lineamientos para las acciones por parte de cuerpos políticos ya sea nacionales o supranacionales.

Por lo tanto, a pesar de las buenas intenciones de los académicos de meter a las agencias de inteligencia —y, en particular, a sus acuerdos y actividades de intercambio internacional— en el círculo de comportamientos sancionados por las normas sociales, la persistente falta de rendición de cuentas que vemos aplicada a la conducta de los estados con respecto a las convenciones internacionales existentes es un argumento en favor de un enfoque diferente al involucrarse en actividades de inteligencia, por lo menos en la etapa actual de desarrollo o evolución de un diálogo legal que tenga que ver con las normas internacionales y con sanciones efectivas.

La variedad y la extensión de las conductas no democráticas exhibidas en las prácticas de intercambio internacional de inteligencia, según las documentó Sepper, no dejan de ser un clamor en pro de una exploración seria de las estrategias alternativas para lograr una rendición de cuentas y una supervisión democráticas de las prácticas de

*Las opiniones expresadas en el presente artículo son a título personal del autor
y no representan la opinión de Insyde.*

inteligencia internacional compartida, tanto en el ámbito interno como en el internacional.

Para mantener la tradición de autonomía en la toma de decisiones dentro de los servicios de inteligencia

Los tenistas conocen bien el valor de que sean los mismos jugadores quienes avisen cuando la bola cae fuera de cancha porque, aunque quien dé el aviso sea el oponente, ambos jugadores reconocen que el jugador más cercano a donde cayó la bola tiene la mejor oportunidad para dar el aviso correcto. Lo que es más: cada jugador reconoce que hay una buena razón para evitar hacer trampa: formarse una reputación de integridad personal dentro del estrecho círculo de los buenos jugadores. De manera similar, en los servicios nacionales de inteligencia, cuando hay que dar un aviso acerca de la credibilidad de una fuente o de la validez de la información misma, es el agente en el campo o el analista de múltiples fuentes, sentado tras su escritorio, en lugar del asesor de seguridad nacional del presidente o un comité supervisor del congreso, a quien se le pedirán cuentas de lo que puede convertirse en un insumo decisivo de inteligencia. Además, y esto aplica para tenistas y para profesionales de la inteligencia, rara vez se toman decisiones individuales sin la mirada atenta e interesada de al menos unos cuantos espectadores o colegas. Una perspectiva ética de la rendición de cuentas en la profesión se da a partir de una conciencia de que existe una legitimación colegiada y condicionada de las acciones y decisiones que uno toma, y de que se participe en esa legitimación. La evolución de esta conciencia ha contribuido a la invención de una nueva revista internacional, en lengua inglesa, sobre la ética de la inteligencia.¹⁴

El reconocimiento y la observancia de una ética profesional es un argumento en favor de que continúe habiendo una autonomía sustancial en la toma de decisiones en los servicios de inteligencia, para incluir el ámbito de las prácticas de intercambio

*Las opiniones expresadas en el presente artículo son a título personal del autor
y no representan la opinión de Insyde.*

internacional de información, a las que Sepper destaca como listas para una rendición de cuentas más formal y con una base más amplia. Por definición, la función de los servicios de inteligencia es ocupar y actuar en el nicho que hay entre las necesidades de información de los líderes políticos de una sociedad y las fuentes incompletas, difíciles de obtener tanto en territorio nacional como internacional. En este contexto de información políticamente cargado e incierto, la autonomía para la toma de decisiones de inteligencia se vuelve esencial como soporte para hacer valoraciones independientes y objetivas y, en lo colectivo, para la operación independiente de una agencia.

La tradición actual de toma de decisiones entre los servicios de inteligencia es una costumbre que se origina en el ambiente militar. Se debe a que en las organizaciones militares, relativamente compartimentadas y jerárquicas, se diseña la inteligencia para que tome la delantera a la logística, las operaciones e incluso la planeación, en especial cuando se preparan para las decisiones estratégicas. Se va formando una camaradería entre los profesionales de la inteligencia militar que comparten secretos que son vetados incluso a sus pares operativos. Es un sentido de pertenencia que aumenta su autonomía, mientras se apartan de los “impuros” que no conocen ni los secretos ni las fuentes y los métodos que generan el conocimiento secreto. La exclusividad y el desapego que se derivan de la inteligencia militar, en la medida que contribuye a un sentido de exclusividad similar al de un club, se extiende a los acuerdos de enlaces extranjeros donde las agencias nacionales (en gran parte civiles), como la Agencia de Seguridad Nacional de Estados Unidos (NSA, por sus siglas en inglés) operan con una extensa autonomía profesional.¹⁵

Mientras miramos el panorama de la escena internacional con miras a examinar la toma de decisiones ética pero autónoma entre los servicios de inteligencia, Sepper alega que es un proceso de aculturación, más que la efectividad de las posibles sanciones punitivas, lo que explica por qué las agencias de inteligencia tienden a ajustarse a los

*Las opiniones expresadas en el presente artículo son a título personal del autor
y no representan la opinión de Insyde.*

estándares de comportamiento adoptados por los principales servicios internacionales. Diversos autores cuyo trabajo ella reseña explican que el “avergonzamiento” y el “ostracismo” entre los miembros de un grupo relativamente pequeño y con cohesión, como el de la fraternidad de inteligencia, aportan una presión negativa efectiva. Los incentivos positivos incluyen las “muestras de aprobación pública”.¹⁶ Sepper afirma que Estados Unidos y el Reino Unido, en particular, han aculturado a sus asociados para que adopten unos estándares de conducta relativamente arbitrarios.¹⁷ Hay que destacar que el propio Reino Unido tiene una alta sensibilidad hacia la desaprobación foránea de la competencia profesional de sus servicios de inteligencia, como se hizo evidente cuando trataron de impedir la publicación del libro *Cazador de espías* —donde quedaban expuestas las actuaciones ilegales e incompetentes dentro del servicio interno civil de inteligencia del Reino Unido, el MI5—, de la autoría de un asistente del director retirado.¹⁸

Los estados con poder político, como Estados Unidos, pueden, a través de la actuación y la reputación de sus agencias de inteligencia, aculturar (con o sin incentivos financieros o de capacitación) tanto a sus socios existentes como a los que aspiran a serlo para que usen el polígrafo para elegir a los profesionales, para que acepten el “contraterrorismo” como un término genérico para actividades políticas criminales y algunas con orientación ideológica y, por último, para que prefieran el desarrollo y el uso de agencias nacionales de seguridad (inteligencia militar así como agencias civiles de inteligencia con orientación internacional), en lugar de instituciones policiales nacionales o incluso internacionales.¹⁹ Así, no es el “control” externo ejercido por poderes judiciales, legislativos o ejecutivos el que hace que la toma de decisiones de inteligencia se ajuste a la norma internacional sino más bien un proceso social de aculturación hacia los estándares adoptados por los estados con liderazgo y poder. Es necesario reconocer una salvedad para la rendición interna de cuentas entre los servicios de inteligencia. Esa salvedad es que la rendición de cuentas entre los

*Las opiniones expresadas en el presente artículo son a título personal del autor
y no representan la opinión de Insyde.*

servicios nacionales de inteligencia para la seguridad existe como una serie de decisiones inmediatas y no como una preocupación a largo plazo o con consistencia. Para lograr una mayor consistencia se requiere una preocupación mayor por las tendencias de largo plazo encarnadas en ideas e ideales políticos con alcance mundial. Otra razón por la que estos servicios carecen de una capacidad bien establecida y representativa en nombre de todo el cuerpo político de sus respectivos países es que las agencias civiles, en particular, son instituciones relativamente nuevas, que datan cuando mucho de la Segunda Guerra Mundial y, en su estado actual, sería más preciso decir que del final de la Guerra Fría. Resulta importante que el sentido de inmediatez que rodea a la rendición de cuentas para los servicios de inteligencia se derive de un enfoque necesario sobre el futuro operable más que a lo largo de la historia, lo que lo vuelve más o menos aislado de la base aceptada de ética y rendición de cuentas en la sociedad en general, donde las leyes que encarnan el *zeitgeist* evolutivo de la sociedad han sido desarrolladas y aplicadas con base en la voluntad popular y el proceso político. Por lo tanto, si nos preocupa que el personal y las instituciones de inteligencia para la seguridad nacional estén sujetos a un escrutinio más minucioso y a una supervisión legalista, debemos buscar en otra parte para encontrar un modelo funcional de una institución de seguridad universal, con cobertura nacional, que tenga un derecho legítimo a la autonomía en la toma de decisiones para fines de recolección de información útil para la inteligencia, y que a la vez encarne las normas de comportamiento y actitudes que comparte un amplio espectro de sus respectivas sociedades.

El modelo de inteligencia policial para la rendición de cuentas y la supervisión

La prevalencia del concepto de “seguridad pública” en lugar del de “seguridad nacional”, la creciente popularidad de la labor policial centrada en la comunidad y el auge de la labor policial guiada por inteligencia en varios lugares del mundo, son todas señales de una mayor integración entre el interés local y el nacional en la seguridad personal y la

*Las opiniones expresadas en el presente artículo son a título personal del autor
y no representan la opinión de Insyde.*

responsabilidad cívica.²⁰ Michael Herman, un importante observador de la problemática de la inteligencia internacional, afirma que “en tanto que solo un estado (o una coalición de estados) puede ganar una guerra, un contrato de comercio o una disputa fronteriza, la mayoría de los estados reciben beneficios cuando hay una reducción en el tráfico de drogas o en el terrorismo; no se trata de un juego de suma cero”.²¹ ¿Sería posible aplicar esta misma inferencia a la escena dentro de un solo país? Para que esta afirmación sea cierta para cualquier país solo, debe haber, a lo largo y ancho del territorio nacional, una aplicación equitativa de medidas para mejorar la seguridad pública. Con la movilidad que tienen las organizaciones criminales sofisticadas, si no se da esta mejora con equidad geográfica, entonces la actividad criminal que pone en peligro la seguridad pública puede brotar donde no se le suprime de manera activa. Como podremos reconocer todos quienes estamos familiarizados con el género de películas y programas de televisión “de vaqueros”, hacer que hubiera “ley y orden” en la frontera dependía de que una comunidad local exigiera tener un comisario confiable, respaldado con agentes federales desplegados por toda la región. Por esto la policía basada en la comunidad y la orientada por inteligencia sean los elementos nuevos y esenciales en la frontera de la infomación, donde las tensiones entre la actividad criminal y la seguridad pública demandan solución. También podemos anticipar que las entidades criminales organizadas hayan descubierto la sinergia de la planeación orientada por inteligencia y el reclutamiento basado en la comunidad para sus propias operaciones.

Sepper alega que si los profesionales de inteligencia van a permitir que su trabajo se someta al escrutinio del sistema de justicia en sus respectivos países, entonces “El arresto y el juicio a los sospechosos, en lugar de su detención y tortura [...] mantendrían a raya los abusos y generarían apoyo público”. Además recomienda “tratar la violencia terrorista como un acto criminal, que se debe manejar por medio de los sistemas legales de acuerdo con la ley, la democracia y los derechos humanos”.²² Con la

*Las opiniones expresadas en el presente artículo son a título personal del autor
y no representan la opinión de Insyde.*

etiqueta de terrorismo, el sistema de inteligencia de Estados Unidos se ha, hasta cierto grado, aculturado a sí mismo y a sus socios para mantener fuera del sistema legal de policía, fiscales y jueces a los actos en su territorio nacional y muchas actividades mundiales en los que se detecta una motivación ideológica.²³ Lo que se dice usualmente es que los funcionarios de inteligencia temen que sus fuentes y métodos se vean expuestos durante los procedimientos en los juzgados. Sepper discute, sin embargo, que “las cortes son buenas para encontrar soluciones creativas para proteger información, mientras permiten que se haga una defensa efectiva”.²⁴ Agrega que “la participación de las cortes tiene varias ventajas distinguibles. Impulsa el interés de la inteligencia occidental en la precisión y la búsqueda de la verdad, lo que hace más fácil proteger a los estados democráticos, una tarea que está en la médula de las misiones de estas agencias”.²⁵

Un resultado de la tendencia a mantener la inteligencia sobre seguridad nacional apartada de los círculos policiales y de los sistemas legales es que las agencias de policía han tenido que desarrollar redes informales que dependen de la disposición y la capacidad personal e individual de funcionarios de gobierno para compartir información delicada, sin contar con el beneficio de la aprobación oficial por parte de los oficiales superiores.²⁶ El resultado de esta situación puede ser que se continúe dando fondos relativamente insuficientes para las actividades de aplicación de la ley, si se les compara con lo que se derrocha en instituciones de seguridad nacional e inteligencia que aceptan la estructura del “contraterrorismo” y actúan dentro de ella. Otro resultado es la proliferación de un intercambio internacional irrestricto entre cientos de agencias de inteligencia, el mismísimo fenómeno del que ella se queja.

Por supuesto, el enfoque de contraterrorismo para enfrentar comportamientos ilícitos o inaceptables gana apoyo público cuando se mata o se captura a figuras clave detestadas. Sin embargo, el enfoque que Sepper recomienda, de emplear sobre todo a

*Las opiniones expresadas en el presente artículo son a título personal del autor
y no representan la opinión de Insyde.*

agencias policiales, guiadas por sus capacidades de inteligencia, contra todos los objetivos, sea ideológica o no su motivación, para satisfacer los aspectos gemelos de rendición de cuentas (transparencia y sujeción a revisiones negativas o positivas), sigue recibiendo, en comparación, fondos insuficientes.²⁷ Cuando se presenta esta situación, existe una desconexión entre la prioridad normativa que la sociedad otorga a la seguridad pública —expresada por su estructura legislativa y judicial— y la falta de rendición de cuentas por parte de los servicios nacionales de inteligencia.

Cabe entonces la pregunta de si las agencias policiales, cuando se guían por acciones de inteligencia, ofrecen una auténtica rendición de cuentas respecto de su toma de decisiones. Dado que las instituciones policiales están insertas a conciencia en el sistema de justicia de un país, y dado que su recolección de evidencia debe pasar por el umbral de una confrontación (esperamos) abierta, oral y contrapuesta en una corte, este proceso sí ofrece la transparencia que define un aspecto importante de la rendición de cuentas. ¿Y hay sanciones contra quienes trasgreden el proceso debido? Aquí, como medida de rendición de cuentas, vemos que es cada vez más común que la afinidad cultural para el uso del polígrafo entre las agencias de inteligencia militar y civil de Estados Unidos para propósitos de contrainteligencia se va transmitiendo a los socios de inteligencia. En México, por ejemplo, recientemente se ha empleado el polígrafo como una “prueba de confianza” que se administra incluso a los empleados veteranos de la policía.²⁸ Así, ambos aspectos de la rendición de cuentas están presentes.

Las agencias policiales paramilitares y orientadas a la comunidad, cuando emplean violencia desproporcionada, quedan sujetas a la crítica de que han adoptado demasiado del ethos agresivo del estilo militar. La militarización de las agencias policiales tiene una contraparte potencial en la escala nacional e internacional: la policialización de los cuerpos militares. Puede pensarse en la policialización como una

*Las opiniones expresadas en el presente artículo son a título personal del autor
y no representan la opinión de Insyde.*

tendencia de los militares a usar la fuerza de una manera menos visible. Si existe entre el personal militar que ha sido desplegado en el ámbito interno un propósito central de ejercitar sus capacidades de inteligencia desarrollando informantes por medio de la construcción de relaciones con la comunidad, este prospecto se vuelve factible. Unos cuerpos militares dirigidos por la inteligencia para afilar el instrumento como de las fuerzas de seguridad nacional no debería, después de todo, ser algo inesperado, dada la tradición de que la inteligencia sea el elemento principal de punta reconocido entre las funciones militares especializadas. ¿Vemos, en este escenario, un modelo para la integración de la policía local con las capacidades nacionales de inteligencia que mantiene la milicia o las instituciones civiles nacionales?²⁹

Una condición para que la inteligencia policial tenga éxito como parte de una agencia de seguridad auténtica, orientada a la comunidad, asumiendo que obtengan una paridad presupuestaria con las instituciones de seguridad nacional, será la evolución de la sociedad hacia cortes independientes y antagónicas y hacia procesos exitosos por parte de las fiscalías. La mejor información de inteligencia viene de participantes quienes informan a las autoridades gubernamentales de acciones criminales futuras; por tanto, también son necesarios los programas de protección de testigos para familias enteras, para mostrar a los prospectos a informantes que el hecho de informar no constituye una sentencia de muerte. En especial en una sociedad donde es posible que se ataque a las familias extendidas, los informantes gubernamentales encubiertos, cuyas identidades pueden ser protegidas, son centrales para el proceso de la fiscalía. En ausencia de activos de inteligencia humana con capacidad para penetrar los círculos cerrados de los criminales nativos,³⁰ la mejor alternativa disponible es la “técnica”: la capacidad demostrada de la interceptación de comunicaciones para proporcionar evidencia relativamente inapelable para las cortes. El producto de la inteligencia técnica no revela la identidad de quien la colectó, incluso si algunos detalles que llevan a una recolección efectiva por este medio fueran proporcionados por informantes “internos”.

*Las opiniones expresadas en el presente artículo son a título personal del autor
y no representan la opinión de Insyde.*

Dichos individuos pueden permanecer desconocidos y sin ser identificados en la corte. Un escenario probable sería que un informante emergiera de la localidad agraviada y que la tecnología para coleccionar y procesar inteligencia de comunicaciones fuera un recurso estatal o nacional. En este escenario, el ethos de la comunidad y los recursos financiados por un gobierno representativo destilan las preferencias individuales y colectivas de la ciudadanía, dando así vida al ideal ético de tener actividades de inteligencia que estén ligadas a los valores de la sociedad.

Hacia el descubrimiento de un modelo preferible para encarnar una rendición de cuentas y una supervisión de la inteligencia que tengan sabor a democracia

Como lo explica la académica del Derecho Elizabeth Sepper, la desproporcionada autonomía de las prácticas internacionales de intercambio de inteligencia demanda reparaciones para proteger los ideales democráticos. La reseña que el presente autor hace del trabajo de ella desde la perspectiva de la inteligencia gubernamental va de un examen de la validez de su argumento de que el sistema legal de una democracia puede arbitrar con sabiduría una reducción en la autonomía de los servicios de inteligencia a una evaluación de los enfoques alternativos para lograr un nivel apropiado de supervisión y rendición de cuentas en la inteligencia. La supervisión de la inteligencia existe dentro de un marco legal diseñado e implementado por las ramas legislativa y judicial de una democracia funcional. La rendición de cuentas tiene que ver con una apertura por parte de las agencias de inteligencia a las inspecciones de sus prácticas y a la aplicación de revisiones negativas y positivas—incluyendo, de manera significativa, la aplicación de prioridades presupuestales— de su trabajo.

Resulta ser que el deseo, por parte de los académicos del Derecho, de lograr una función de arbitraje respecto de la conducción de las actividades de inteligencia, por lo menos en el nivel internacional, todavía no es capaz de llevar la rendición de cuentas a las prácticas de inteligencia. Esto se debe, sobre todo, a que no se ha instaurado

*Las opiniones expresadas en el presente artículo son a título personal del autor
y no representan la opinión de Insyde.*

ningún mecanismo confiable para ejercer sanciones contra esas prácticas. Las instituciones de inteligencia de seguridad nacional, sean militares o civiles, han podido mantener su autonomía en la toma de decisiones debido a expectativas sociales sobre su trabajo, en los entornos de seguridad nacionales e internacionales. Sin embargo, con esta autonomía como una característica permanente de su trabajo, experimentan limitaciones significativas para que les pidan cuentas las sociedades legalmente reguladas a las que sirven. En contraste con el inadecuado celo misionario de los académicos del Derecho y con la eficiencia extralegal de las agencias de inteligencia para la seguridad nacional, las instituciones policiales internas, incluidas las entidades locales y las nacionales, están en una situación buena para encarnar las necesidades y las preferencias individuales y colectivas de los ciudadanos. Las agencias policiales orientadas por la inteligencia pueden lograr una rendición auténtica de cuentas y, dado que están insertas en el sistema judicial, tienen una orientación natural hacia los rigores de la supervisión con orientación legal.

Artículo inédito para Insyde

* Russell G. Swenson

Profesor desde 1988 y desde 1995 Director de Investigación Aplicada en el U.S. Joint Military Intelligence College. Actualmente encabeza el Centro de Estudios Estratégicos de Inteligencia del colegio. Es editor y autor de numerosas publicaciones sobre el proceso de inteligencia, colaboración internacional de inteligencia y profesionalización

Las opiniones expresadas en el presente artículo son a título personal del autor y no representan la opinión de Insyde.

en el campo de la inteligencia gubernamental. Es graduado de la University of Kansas

(Geografía, Español, Área de Estudios Latinoamericanos) y de la University of

Wisconsin-Milwaukee (maestría y doctorado en Geografía).

Referencias

1 Elizabeth Sepper, "Democracy, Human Rights and Intelligence Sharing," 46, 1 *Texas International Law Journal* (Fall 2010): 151-207.

2 Gregory F. Treverton, *Reshaping National Intelligence in an Age of Information* (New York: Cambridge University Press, 2001), p. 137, y Michael Herman, "11 September: Legitimizing Intelligence?" *International Relations* 16, 2 (2002), 233.

3 Moisés Naím, *Illicit: How Smugglers, Traffickers, and Copycats are Hijacking the Global Economy* (New York: Doubleday, 2005). Como Sepper, Naím destaca que el submundo de criminalidad frecuente espacios no gobernados a nivel internacional o supranacional y opta por colaboraciones informales a través de países y culturas.

4 H. Bradford Westerfield, "America and the World of Intelligence Liaison," *Intelligence and National Security* 11, 3 (July 1996): 523-524.

5 James Igoe Walsh, *The International Politics of Intelligence Sharing* (New York: Columbia University Press, 2010), 4.

6 U.S. Code, Title 50, Chapter 15, Subchapter III, Section 413b. Disponible en <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/USCODE-2009-title50/html/USCODE-2009-title50-chap15-subchapIII-sec413b.htm>. Consultado 23 mayo 2012.

7 Westerfield, op. cit., 541.

8 Martin Rudner, "Hunters and Gatherers: The Intelligence Coalition Against Islamic Terrorism," *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence* 17 (2004), p. 215.

Las opiniones expresadas en el presente artículo son a título personal del autor y no representan la opinión de Insyde.

9 Alasdair Roberts, “Entangling Alliances: NATO’s Security of Information Policy and the Entrenchment of State Secrecy,” *Cornell International Law Journal* 36 (2003), pp. 353-354.

10 Sepper, op. cit., nota 99.

11 *The 9/11 Commission Report: Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States*, Official Government Edition (Washington: U.S. Government Printing Office, 2004), pp. 256, 258, 266, 268, 275-276.

12 Ejemplos de convenios internacionales: Protocolos de Ginebra para protección de no-combatientes y prisioneros de guerra; varios tratados internacionales sobre Derechos Humanos; Convenio de Comercio Internacional de Especies en Peligro de Extinción de Fauna y Flora Salvaje; y el Convenio sobre Ley del Mar de las Naciones Unidas.

13 Robert O. Keohane, “The Concept of Accountability in World Politics and the Use of Force,” *Michigan Journal of International Law* 24 (2003), 1124. El umbral para la rendición de cuentas requiere dos elementos: 1) un mecanismo efectivo para indagar las razones para una decisión, y 2) sanciones de alto costo que puedan ser impuestas a los transgresores.

14 *International Journal of Intelligence Ethics*, ISSN 2151-2868, revista semestral, su primer número apareció en la primavera de 2010.

15 Por ejemplo, desde la perspectiva del agudo observador externo de la NSA, la comunidad UKUSA constituye “un cuerpo supranacional único, dotado de sus propias leyes, su juramento, y su lenguaje, todo escondido al público”. James Bamford, *Body of Secrets: Anatomy of the Ultra-Secret National Security Agency—From the Cold War to the Dawn of a New Century* (New York: Doubleday, 2001), pp. 403-404.

16 Ryan Goodman and Derek Jinks, *Socializing States: Promoting Human Rights through International Law* (Oxford University Press, 2011), 14, descubren que la aculturación a través de instituciones internacionales es congruente con la idea de que

“[...] la conexión con un grupo de referencia determina la conformidad con una norma social, más que la influencia del contenido sustantivo de una norma”.

17 Sepper, *op. cit.*, p. 164.

18 Peter Wright, *Spy Catcher: The Candid Autobiography of a Senior Intelligence Officer* (New York: Viking, 1987). Tomado de la cara interior de la cubierta: “el gobierno británico ha intentado por todos los medios impedir la publicación de este libro...”. Versión en español: Wright, P., & Greengrass, P. *Cazador de espías* (Buenos Aires, J Vergara, 1988).

19 Véase Michael D. Bayer, *The Blue Planet: Informal International Police Networks and National Intelligence* (Washington, DC: National Intelligence University, 2010), p. 34 y en general el capítulo 2.

20 Sobre la aparición del concepto de seguridad pública, véase Organización de los Estados Americanos, en http://www.oas.org/en/topics/public_security.asp. Véase también International Peace Institute (anteriormente International Peace Academy), *Police Reform Through Community-Based Policing: Philosophy and Guidelines for Implementation* (New York: 2004), disponible en http://pksoi.army.mil/doctrine_concepts/documents/UN/POLICE_REFORM.pdf, donde hay una reseña de varias iniciativas. El surgimiento del concepto de acción policial liderada por inteligencia se encuentra en Jerry H. Ratcliffe, *Intelligence-Led Policing* (Portland, OR: Willan Publishing, 2008).

21 Tamizada por Sepper de Michael Herman, “Ethics and Intelligence After September 2001,” *Intelligence and National Security* 19, 2 (Summer 2004), especialmente pp. 346-350.

22 Sepper, *op. cit.*, p. 202.

23 La evidencia bien conocida de esta tendencia es entregar a los estados socios unos selectos combatientes, todos ellos “extraordinarios e ilegales”. Véase Dana Priest, “CIA Holds Terror Suspects in Secret Prisons,” *Washington Post*, 2 Noviembre 2005,

disponible en <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2005/11/01/AR2005110101644.html>.

24 Sepper, *ibid*, p. 203.

25 Sepper, *ibid*, pp. 203-204.

26 Bayer, *op. cit.*, capítulo 5.

27 Aunque las cifras comparativas sean difíciles de certificar debido a prioridades internas de las diversas agencias, las cifras presupuestarias para inteligencia de seguridad nacional comparadas con el presupuesto para la aplicación de la ley en territorio nacional son un ejemplo de la falta de equilibrio. El director de la inteligencia nacional pidió un presupuesto de \$55 mil millones, para el año fiscal 2012, para el Programa de la Inteligencia Nacional, que excluye el presupuesto para la inteligencia militar, según la información de Steven Aftergood en *Secrecy News*, 15 Feb 2011, disponible en

http://www.fas.org/blog/secrecy/2011/02/intelbud_request.html. Mientras tanto, solamente \$8.3 mil millones fueron pedidos para todas las actividades de la Oficina Federal de Investigación por el año económico 2011. Ver <http://www.fbi.gov/news/testimony/the-fbi-budget-for-fiscal-year-2011>.

28 Jeanna Cullinan, "Veracruz, Mexico, Fires 980 Police in Corruption Purge," 20 October 2011,

<http://insightcrime.org/insight-latest-news/item/1729-veracruz-mexico-fires-980-police-in-corruption-purge>.

29 Una serie de informes sobre despliegues militares al estado de Veracruz en México a finales de 2011 pronto fue seguida por un reporte sobre la revisión de los funcionarios de la policía en el mismo estado, en un ejemplo de la interacción de una institución de seguridad nacional con las agencias de policía. Algunas entregas relevantes: "México: envían más tropas a Veracruz para contener violencia," Noticias 24, 5 de octubre de 2011, <http://www.noticias24.com/actualidad/noticia/330158/mexico-envian-mas-tropas>

Las opiniones expresadas en el presente artículo son a título personal del autor y no representan la opinión de Insyde.

a-veracruz-para-contener-violencia/; Ronan Graham, "Mexico Installs Federal Forces in Operation to Secure Veracruz," 6 October 2011,

<http://www.insightcrime.org/criminal-groups/mexico/gulf-cartel/item/1667-mexico-installs-federal-forces-in-operation-to-secure-veracruz>; "Veracruz suma 980 policías despedidos," El Universal, 10 October 2011, <http://www.eluniversal.com.mx/estados/82622.html>.

30 Es tan raro que haya penetración de inteligencia de fuentes humanas en el "narco", que aparece en las noticias cuando sucede. Véase Ginger Thompson, "U.S. Agencies Infiltrating Drug Cartels Across Mexico," New York Times, 24 de octubre de 2011. Disponible en http://www.nytimes.com/2011/10/25/world/americas/united-states-infiltrating-criminal-groups-across-mexico.html?pagewanted=1&_r=3.

*Las opiniones expresadas en el presente artículo son a título personal del autor
y no representan la opinión de Insyde.*