

Diplomacia, inteligencia exterior y secreto diplomático frente a los desafíos de la era global*

Carlos Murillo
Zamora

Universidad de Costa Rica,
Universidad Nacional
Costa Rica
camuza@gmail.com

Recibido: mayo 25 de 2015

Aceptado: septiembre 10 de 2015

BIBLID [2225-5648 (2015), 5:2,29-74]

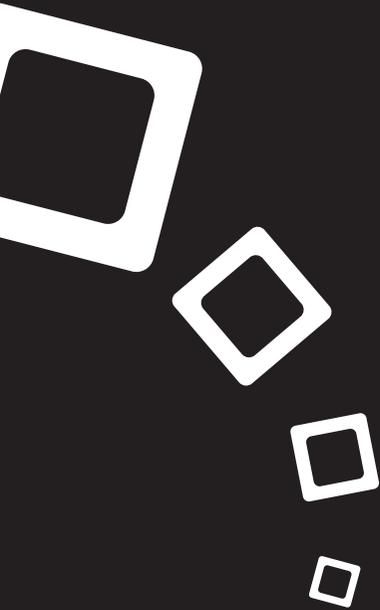
Resumen

En las últimas décadas, sobre todo tras el fin de la Guerra Fría, se han producido cambios profundos en el sistema internacional, que hoy se caracteriza por una nueva arquitectura y la construcción de un nuevo orden internacional; además algunos eventos particulares y revelaciones sobre las tareas de los agentes diplomáticos y de inteligencia han conducido a variaciones en dos instituciones claves de las relaciones internacionales: diplomacia e inteligencia, a lo cual se suma la revolución en las tecnologías de información y comunicación, y plantea serios cuestionamientos sobre el secreto diplomático. Este constituye un recurso fundamental en la gestión de la diplomacia, tanto en la vía de obtener información para la toma de decisiones como en la de transmitir los mensajes a la población del país en donde se acredita al diplomático. En el artículo se usa como ejemplo el caso de Costa Rica.

Palabras clave

Inteligencia exterior, diplomacia, secreto diplomático, globalización, interés nacional, política exterior

* Estudio original elaborado para la revista "Policía y Seguridad Pública" en el marco de las gestiones de apoyo académicas internacionales realizadas por el Centro de Investigación Científica (CINC-ANSP)



Diplomacy, foreign intelligence and diplomatic secrecy in face of the challenges posed by the global age.*

Carlos Murillo
Zamora

Universidad de Costa Rica
Universidad Nacional
Costa Rica
camuza@gmail.com

Received: may 25, 2015

Accepted: september 2, 2015

BIBLID [2225-5648 (2015), 5:2,29-74]

Abstract

In recent decades, especially after the end of the Cold War, profound changes occurred in the international system, which today is characterized by its new architecture and the construction of a novel international order; also some special events and revelations about the tasks of diplomats and intelligence agents have led to variations in two key institutions of international relations: diplomacy and intelligence, in addition to the revolution in information and communication technologies, which raises serious questions about the diplomatic secrecy. This is a fundamental resource in diplomacy management, both in the way of information for decision making and for transmitting messages to the population of the country where the diplomat is credited. The article used the example of Costa Rica.

Key words:

Foreign intelligence, diplomacy, diplomatic secrecy, globalization, national interests, foreign policy.

* Original study written for the "Police and Public Security" Journal within the framework of the international academic support efforts conducted by the Centro de Investigación Científica (CINC-ANSP)

Introducción

El embajador alemán Wilfried Bolewski (2007, p. 3) advierte que “la diplomacia en el siglo XXI se está transformando y expandiendo de ser un método pacífico de relaciones interestatales a un instrumento general de comunicación entre sociedades globalizadas”, lo cual es un cambio significativo, agrega, porque “originalmente fue practicado solo por diplomáticos profesionales como arte. Hoy, debido al creciente número de participantes en relaciones internacionales... el foco de la diplomacia tradicional se está ampliando, el monopolio sobre la diplomacia por los diplomáticos tradicionales se está debilitando”. Ello hace que cada vez sea más evidente, como lo anotó R. Cohen (citado por Sharp, 1999), que la diplomacia es el “cuarto de máquinas” (*engine room*) y una “institución maestra” de las interacciones en el sistema internacional, lo cual ha provocado una “inflación diplomática” desde el fin de la Guerra Fría (GF), producto del aumento de las representaciones y representantes diplomáticos y, sobre todo, embajadas residentes (Sharp, 1999, p. 33; Jönsson y Hall, 2005, p. 2); la otra institución es la guerra. A ese hecho innegable se agregan, al menos, tres factores claves: 1) los efectos de la tecnología de las comunicaciones y el transporte; 2) el proceso de mediatización y digitalización creciente de los procesos sociohistóricos; y 3) las repercusiones y retos que generaron los documentos dados a conocer por la organización *WikiLeaks*, fundada por Julian Assange, y las denuncias hechas por el contratista técnico estadounidense Edward Snowden. Estos tres aspectos han puesto en entredicho el secreto diplomático y su contribución a la inteligencia exterior; al mismo tiempo, demuestran la relevancia que mantiene la diplomacia a inicios del siglo XXI.

Por ello hay que considerar dos situaciones extremas; aquellos que hablan de la citada “inflación diplomática” y quienes consideran que se trata de una cuestión “redundante y anecdótica” y, por ende, de una especie en vías de extinción (Jönsson y Hall, 2005, p. 2). De ahí que las palabras de Bolewski (2007) son complementadas por A. Huxley (2014, p. 2) en los siguientes términos: la diplomacia está en “una ‘crisis existencial’ conforme el ambiente y las estructuras de las políticas operan en una creciente complejidad”, lo cual está cuestionando la esencia de la diplomacia como “parte del rápido cambio, teniendo lugar en la sociedad. Los profundos procesos tales como la globalización y la creciente velocidad de la comunicación se consideran están entre las causas principales de esos cambios”. Esto permite plantear que la cuestión básica es cómo están afectando esos cambios y cómo estos son percibidos por los tomadores de decisiones de las políticas públicas, particularmente la política exterior.

Sin duda, hay que tener en cuenta que esos cambios se producen en lo que denomino un “mundo transformado”, producto de los cambios en la arquitectura del sistema internacional y la construcción de un nuevo orden internacional, tras el fin de la Guerra Fría. Por consiguiente, la diplomacia enfrenta nuevos retos y desafíos que deben ser atendidos si los gobiernos quieren mantener el control sobre los procesos que inciden en su seguridad y defensa; sean superpotencias o pequeños Estados, posean poderosos ejércitos o carezcan de ellos, pues la sobrevivencia no es un asunto solo de una parte de los Estados, sino de todos. No obstante, la mayoría de los Estados pequeños, como los centroamericanos, y en particular aquellos sin fuerzas armadas –como ocurre en el caso de Costa Rica y Panamá, en esta región– tienden a considerar la inteligencia como un asunto propio del ámbito militar y descuidan tareas básicas que históricamente han sido parte esencial de la gestión diplomática.

Así como la diplomacia enfrenta nuevos retos y desafíos¹, la inteligencia y el análisis de esta también ha sufrido cambios significativos, sobre todo a partir de los atentados en Washington DC y Nueva York del llamado 9-11 y de la operación militar en Irak en 2003 (Jackson y Siegel, 2005, p. 1). Aunque hay que tener en cuenta que desde el fin de la II Guerra Mundial (IIGM) la inteligencia aceleró su proceso de transformación –iniciado a comienzos del siglo XX– y con ello se hizo evidente la relevancia que tiene sobre la formulación de políticas públicas, particularmente de las relaciones exteriores y de defensa. Sin duda, a esto contribuyó la revolución en la tecnología de información y comunicación (TIC). De esta forma el contexto tecnológico ha sufrido profundos cambios y hace difícil mantener ciertos valores que predominaban en el pasado, sobre todo libertad y privacidad, por el empoderamiento de algunos actores y la difusa frontera entre la implementación de la ley y el carácter preventivo (*preemptive*) de las estrategias de seguridad. Por ejemplo, de acuerdo con K. Taipale (2006/07, p. 4) “actores no estatales tienen ahora la capacidad potencial para amenazar la sobrevivencia nacional, minando la confianza pública que sostiene los sistemas económico y político de las democracias occidentales”.

Asimismo, se evidencia un desconocimiento de la naturaleza y dinámica de internet y de los procesos de digitalización y mediatización que han producido los cambios arriba señalados (Huxley, 2014), aunque no en todos los casos son vistos como potenciales amenazas a la seguridad del Estado y sus instituciones. Y cuando se toma consciencia, muchos gobiernos optan por la vía sencilla: la regulación y control de los espacios virtuales; lo cual es contrario al espíritu de esa red de redes. Pero esto no es un reto solo para los pequeños, sino que las grandes potencias no tienen

1 Entendiendo retos como aquellas oportunidades que se le presentan a los actores en un sistema dado, que pueden ser o no aprovechados, pero en esta última situación no generan efectos negativos; y desafíos como las situaciones que deben ser atendidas –ya sea para controlarlas, administrarlas o erradicarlas– para evitar que se produzcan consecuencias perjudiciales.

claridad sobre cómo enfrentar la situación (Legrain, 2015), incluso en lo que corresponde a proteger sus comunicaciones diplomáticas y garantizar la seguridad de sus archivos, desafiando la esencia y carácter del secreto diplomático. Algunos gobiernos, por ejemplo los europeos, buscan establecer regulaciones para restar el fuerte control que ejercen las empresas estadounidenses en internet (Legrain, 2015). Por eso es que cada vez más se alude a la diplomacia digital o ciberdiplomacia (Westcott, 2008), lo que amplía el horizonte descrito más arriba.

Ahora bien, lo antes indicado no quiere decir que la naturaleza de la diplomacia haya cambiado, aunque sí se puede considerar que esta pasa por la ya mencionada “crisis existencial” (Huxley, 2014; Hocking et al., 2012). La diplomacia –ejercida por gobiernos estatales y organizaciones intergubernamentales– continuará con su función primordial respecto del interés estatal/nacional, lo que ha variado es el escenario y los recursos con los que cuenta para alcanzar sus metas. Su ámbito de acción y los sujetos que la practican se ha incrementado, originando lo que se conoce como “paradiplomacia” o *parallel diplomacy*, ejercida por entidades gubernamentales no centrales, y que incluye también aquellas acciones de actores no estatales. Situación similar ocurre con la inteligencia exterior, sobre todo en el componente que corresponde al agente diplomático.

La premisa de este artículo es que los Estados, en distinto grado, no han tomado plena consciencia de los retos y desafíos que enfrenta la inteligencia diplomática debido a los cambios que ocurren en el mundo globalizado de inicios del siglo XXI. Dichos cambios incluyen las variaciones en la arquitectura sistémica y el orden internacional, complementadas por la revolución en las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y por la aparición de nuevos actores internacionales. Por consiguiente, los Estados no han hecho los ajustes estratégicos necesarios para introducir, en el mejor de los casos, cambios en sus mecanismos de obtención y análisis de información para la toma de decisiones o, si carecen de ellos, para establecerlos. Ello pone en entredicho el secreto diplomático.

Con la intención de contribuir a que los gobiernos, sobre todo de Estados pequeños, reconozcan la importancia de realizar las transformaciones necesarias o hacer cambios profundos en su estilo de hacer diplomacia e inteligencia exterior, se presenta en este trabajo, primero, un breve resumen de los cambios en las relaciones internacionales (r. i.)², seguido de una referencia a la diplomacia y lo relativo a inteligencia exterior; luego se hace mención del secreto diplomático en la era de globalización y desarrollo tecnológico, que rompe con los parámetros y estereotipos de centurias anteriores acerca de lo que es y hace la diplomacia. En una cuarta sección

2 Aquí uso lo que se estila en la disciplina de las siglas en minúscula para referirse al campo de estudio y en mayúscula para la disciplina científica.

utilizaré el caso de Costa Rica para mostrar las debilidades que caracterizan el servicio exterior de países pequeños y a partir de ello presentar, en las consideraciones finales, la importancia que tiene la inteligencia en el mundo transformado de inicios de este siglo, sobre todo en lo que corresponde al servicio exterior.

1. Cambios en el sistema internacional y las relaciones internacionales

El fin de la GF constituyó más que el término del orden internacional bipolar establecido tras el final de la IIGM y la transición hacia un nuevo orden global. En gran medida, marcó un cambio en la arquitectura sistémica, dando lugar a un giro en el denominado mundo westfaliano (establecido en el siglo XVII con los tratados de paz que acabaron con la Guerra de los Treinta Años o Paz de Westfalia³), adoptándose la denominada “soberanía westfaliana”, que se constituyó en el “principio ordenador básico de la nuestras sociedades” (Maher, 2013). Así se comenzó a hablar de un mundo poswestfaliano, aunque el cambio había comenzado en 1983 con la implementación de TCP/IP (*Transmission Control Protocol/Internet Protocol*) que da origen a internet y al ciberespacio, en palabras de K. Maher (2013), “la independencia fuera una realidad estructural del ciberespacio y la libre expresión y comunicación fueron agregados desde el inicio en la red. Los estándares y protocolos sobre los cuales internet opera son agnósticos”. Por ello H. Clinton (2011), como secretaria de Estado, acotaba que “el internet ha llegado a ser el espacio público del siglo XXI –la plaza mayor, el salón de clase, el mercado, la cafetería y el club nocturno del mundo–. Todos nosotros moldeamos y somos moldeados por lo que ocurre ahí, los 2000 millones de nosotros y contando”.

Por ello es que algunos autores (Zakaria, 2008) hablan de un “mundo posestadounidense” o de un “futuro de suma cero” (Rachman, 2011) y hasta de un mundo sin polaridad (Haass, 2008), como resultado del fin de la GF, que hizo pensar que se había replanteado la relación entre guerra y paz –como el motor de las r. i.–, dando lugar a expresiones como un “nuevo orden internacional” (G. Bush en 1990) y el “fin de la historia” (F. Fukuyama en 1992) o el “choque de civilizaciones” (S. Huntington en 1996), para citar algunas de múltiples expresiones de la última década del siglo XX (Hall y Paul, 1999, p. 1).

Se consideró que la desintegración de la Unión Soviética y de su área de influencia condujo a que Estados Unidos adquiriera ventajas político-militares globales, dando lugar al hecho de que en ningún sistema de Estados soberanos en la historia uno de sus miembros haya tenido tal preponderancia material (Brooks y Wohlforth, 2008, p. 1). Ello provocó cambios

3 Para una breve reseña sobre el orden westfaliano véase, entre muchos y variados textos, Hall y Paul (1999).

en la naturaleza del poder (Naím, 2013; Nye, 2004 y 2008), en la gobernabilidad global (Barnett y Duvall, 2005) y en las relaciones interestatales, lo que hace que en sentido estricto no se pueda hablar de un mundo poswestfaliano, sino de “un mundo en el cual las concepciones solidaristas y cosmopolitas de la gobernabilidad coexisten, a menudo más bien infelizmente, con muchos aspectos del viejo orden pluralista” (Hurrell, 2009, p. 9). Por ello es que antes se indicó que no ha habido cambio de sistema, pero ha sido más que el simple fin de un orden internacional y la transición hacia uno nuevo, en el que coexisten múltiples actores. Al mismo tiempo, el debilitamiento de la autoridad estatal y de su capacidad para controlar el espacio territorial facilita el crecimiento y empoderamiento de actores no estatales y la existencia de espacios transnacionales, lo cual conduce a que las variaciones “en el nivel nacional produzcan la posibilidad de nuevas formas de poder y política en el nivel subnacional y en el nivel supranacional” (Sassen, 2002, p. 217).

Es necesario reconocer que en siglos anteriores el sistema internacional estuvo dominado por los Estados-nación, que solo cedían algún espacio a las corporaciones transnacionales y a las organizaciones intergubernamentales y subestatales (Taylor, 1984). Esas entidades persisten hoy, pero son desafiadas por la redes trasfronterizas, algunas de las cuales ya existían y otras son nuevas; pero han proliferado a tal grado que desafían y controlan el espacio de las organizaciones jerárquicas como el Estado; observándose redes de ONG, redes de diásporas y redes oscuras de los “actores transnacionales clandestinos” (parte del fenómeno del crimen transnacional organizado), que se suman a las redes transgubernamentales (Kahler, 2009, p. 1). De ahí que hoy sea posible hablar de “insurgencia no política”⁴.

Ello, junto con los cambios ocurridos tras el 9-11 y las intervenciones militares estadounidenses en Afganistán e Irak, produjo ajustes en las relaciones de poder entre las grandes potencias, que llevó a F. Zakaria (2008, p. 1) a considerar que más que una declinación del poderío estadounidense se trata de un crecimiento de los demás, dando lugar a que “una gran transformación esté teniendo lugar alrededor del mundo que, aunque ha sido discutida, permanece pobremente entendida”⁵. A ello se suma el argumento de S. Davies (2014, p. 9) respecto de que “las relaciones de seguridad global son complejas, incrustadas y a menudo inescrutables. Han evolucionado a lo largo de muchas décadas, alentadas por acuerdos reservados y un marco operacional que es –en el mejor de los casos– profundamente opaco”.

4 Véase mi artículo inédito sobre insurgencia no política (Murillo, 2014b).

5 Para G. Rachman (2011, p. 15) “la Edad de la Transformación comenzó en diciembre de 1978 en Pekín, durante la tercera sesión plenaria del XI Comité Central del Partido Comunista Chino. Esta finalizó en las vísperas de Navidad, 1991, cuando la bandera de la Unión Soviética fue arriada por última vez del Kremlin”.

De esta forma, la intensificación de las interacciones entre Estados e individuos, que ha fortalecido el proceso de globalización, genera nuevas condiciones en el sistema internacional e incide en la gobernabilidad global, la cual resulta vital para que los distintos actores internacionales sean capaces de cooperar en los temas económicos, ambientales, de seguridad y políticos, resolver en forma pacífica sus diferendos, y lograr sus intereses y valores comunes (Barnett y Duvall, 2005, p. 1). Tal gobernabilidad global es clave en un sistema anárquico, pues impulsa lo positivo de las interacciones entre actores internacionales y evita que predominen los peores instintos propios del estado de naturaleza. Esto debe ser entendido en el contexto del proceso de cambio, pues “la transición de poder de viejas a nuevas potencias constituye una dimensión fundamental del cambio estructural en el sistema internacional, reflejado en las instituciones internacionales” (Barbé, 2014, p. 11).

Ello es lo que lleva a R. Haass (2008, p. 44) a afirmar que la característica dominante de las r. i. a inicios de este siglo es la no-polaridad: “un mundo dominado no por uno o dos o aún varios Estados, sino más bien por docenas de actores poseyendo y ejerciendo varias clases de poder. Esto representa un cambio tectónico respecto al pasado”⁶. Sin embargo, se trata de un tema que, como señalaba F. Zakaria (2008, p. 1), aún no ha sido explicado y entendido en su dimensión apropiada; como también advierte E. Barbé (2014, p. 11) cuando anota:

La noción de cambio en la estructura del sistema internacional y su impacto sobre el orden mundial ha hecho correr mucha tinta en los últimos años. Así, temas clásicos como la polaridad del sistema o las ideas que conforman el orden mundial dan lugar a preguntas recurrentes en los últimos años: ¿cuántos centros de poder tenemos en el mundo?, ¿cuántas potencias tienen capacidad para establecer el orden?, ¿quién establece las ideas legítimas?, ¿cómo se legitiman las ideas que estructuran el orden? La revisión de la literatura nos da algunas pistas, que reseñamos a modo de introducción a nuestro marco de análisis. Así, hay una opinión extendida de que la polaridad es difusa.

Sin duda, ello ha producido restricciones sobre las capacidades y libertades de acción de las potencias, grandes y pequeñas, replanteando en distinto grado las políticas públicas, la seguridad y la defensa de los Estados. Esto porque “conforme la concentración de poder en un Estado [o pequeño grupo de Estados] incrementa más allá de un umbral, las restricciones sistémicas sobre su política de seguridad pueden llegar a ser generalmente operativas” (Brooks y Wohlforth, 2008, p. 4). Para contrarrestar esa situación, los Estados recurren a todos sus recursos disponibles, incluida la diplomacia, la inteligencia exterior y la guerra; pero deben tener en cuenta los cambios en la naturaleza de algunos conceptos básicos de las

6 Acerca de la naturaleza del poder en el siglo XXI véase el trabajo de M. Barnett y R. Duvall (2005).

r. i., tales como autoridad, soberanía, territorialidad y ciudadanía (Caporaso, 2000, pp. 8 y ss.). Lo anterior, sumado a las ya citadas variaciones en las TIC, provoca una profunda transformación sistémica, e incide en la interacción entre las fuerzas sociales, económicas y políticas en los términos en que se concebía en el mundo westfaliano de las pasadas tres centurias (Caporaso, 2000), durante las cuales se asentaron las bases de la diplomacia y la inteligencia exterior.

Por su parte, Jazbec (2010, p. 68) considera que los principales cambios en el sistema internacional se resumen en los siguientes:

- El sistema internacional es global, las fronteras geográficas no tienen un rol tan importante como en el pasado.
- Los fenómenos internacionales son globales y vinculan lo político, militar, económico y otros ámbitos.
- Las r. i. se caracterizan por su heterogeneidad.
- Persisten discrepancias entre distintos ámbitos y regiones, y en los grados de intensidad de la actividad internacional.
- La comunidad internacional se enfrenta en su totalidad con la cuestión de la sobrevivencia (armas químicas y nucleares, desastres de origen natural, calentamiento global, interdependencia estructural, terrorismo, crimen transnacional organizado y otros).

En definitiva, hoy no se trata de un cambio en los fundamentos y premisas del sistema internacional, sino de una reconceptualización de la función de los actores estatales y no estatales, públicos y privados, legítimos o ilegítimos, y de la influencia y condicionamiento de la estructura internacional sobre esos actores. Ello ha provocado, como se indicó arriba, una nueva arquitectura sistémica; pero sin afectar la esencia y fundamentos del sistema –para que se pueda hablar de que el mundo enfrenta un cambio *de* sistema, como se pensó inicialmente–. Por ello el uso de los recursos de poder no tiene los mismos efectos y consecuencias que en el pasado, porque todas las interacciones entre los distintos actores se producen bajo parámetros y condicionantes distintos. Por consiguiente, las cosas han variado, pero no lo suficiente como para que se hayan redefinido instituciones como la diplomacia, la inteligencia y el secreto diplomático.

2. Diplomacia e inteligencia exterior: Algunas consideraciones

Sobre estos asuntos se ha escrito bastante, desde distintas perspectivas, pero al igual que ocurrió con el tema desarrollado en la sección anterior –para repetir las palabras de E. Barbé (2014, p. 11)– se “ha hecho correr mucha tinta en los últimos años”; por ello son necesarias algunas consideraciones sobre cada una de esas materias antes de establecer su vinculación. No se trata de una revisión exhaustiva –el espacio no lo permite–, sino más bien de algunas consideraciones generales, con la esperanza de que resulten provocativas, para que luego se ahonde sobre los distintos aspectos que se abordarán en los próximos apartados.

Primero se hará referencia a la diplomacia, sus principales características, su evolución e importancia para los Estados, más allá de su tamaño y poderío en términos del poder duro. Luego se incursionará en lo relativo a la inteligencia exterior, que ha tenido cambios significativos en las últimas dos décadas. Y en tercer lugar, se explicará la importancia que tiene la diplomacia en materia de inteligencia.

2.1. Diplomacia: naturaleza, evolución y cambio

Como se dijo en la introducción, la diplomacia es considerada como la “institución maestra” o el “cuarto de máquinas” de las r. i., aunque ha sido descrita de distintas formas. Por ejemplo, E. Satow (citado en Jönsson y Hall, 2005, p. 2) la concibió como “la aplicación de la inteligencia y el tacto a la conducta de las relaciones oficiales entre los gobiernos de los Estados independientes”; mientras que en el siglo XVIII el francés L. Trosne (citado en Jönsson y Hall, 2005, p. 2) la describió como “un arte oscuro que se oculta en los pliegues del engaño, que teme dejarse ver y cree que solo puede existir en la oscuridad del misterio”. Entre esos dos extremos, a los que se puede agregar el imaginario popular de la diplomacia como una actividad de intrigas, fiestas y un trasfondo poco transparente (Francescutti, 2013, p. 614), se han formulado muchas consideraciones para intentarla definir.

Al respecto P. Sharp (1999, p. 37) considera que la diplomacia es:

Uno de aquellos términos que es mejor abordado a través de una consideración de sus usos, más que a través de un intento para aseverar o capturar un significado preciso, inalterable o autoritario. La palabra es derivada del diploma griego, significando un documento doblado, y está vinculado al estudio del manuscrito oficial y la idea de las credenciales confirmando los derechos del portador.

Desde esa perspectiva, bastante limitada, se entiende la diplomacia como una parte de la administración pública, cuya principal –pero no única– función es contribuir a la implementación de la política exterior (Jazbec,

2010, p. 66). Por lo tanto, involucra la conducta de los actores, la habilidad para alcanzar las metas propuestas y la interpretación de las aspiraciones a la luz de las circunstancias contextuales, evaluando las limitaciones en las capacidades para ajustarse a los cambios y lograr los apoyos necesarios frente a las distintas coyunturas en los diferentes escenarios (Bjola, 2015, pp. 1-2). Pero no se puede pensar que se trata solo de un asunto de conceptualización, sino que este se intenta formular en una coyuntura particular, por lo que:

La definición práctica de diplomacia se está cambiando, mezclando la diplomacia tradicional con el subconjunto de diplomacia pública, como también con aspectos de desarrollo y gobernabilidad. Si la diplomacia ahora es crecientemente conducida en público, entonces una credibilidad cautivante con audiencias múltiples es aún más importante (Kalathil, 2013, p. 5-6).

Por ende, no se puede olvidar la otra dirección en la gestión diplomática, por lo cual es necesario tener en cuenta el rol de la diplomacia en la formulación de la política exterior y, en general, de las políticas públicas, pues aquella es una fuente clave en la provisión de información para la toma de decisiones que contribuyan a definir los cursos de acción que seguirá el Estado en sus interacciones en el sistema internacional (no se puede olvidar que, a pesar de la evolución del marco institucional, continúa siendo anárquico) y así garantizar su subsistencia. Es un asunto que tiene que ver con la gobernabilidad y gobernanza en la compleja sociedad de hoy. Esto lo resume W. Bolewski (2007, p. 6) en los siguientes términos:

La tarea central de cualquier ministro de Relaciones Exteriores es la coordinación de una política exterior coherente a través de la diplomacia (kohärenzkompetenz). Política y diplomacia no han perdido sus habilidades para moldear activamente las decisiones necesarias para la comunidad, pero tienen que justificar la capacidad de su estado del arte y por ende su legitimidad para resolver problemas de la comunidad a través de medios y métodos modernos. Política y diplomacia se mueven así más y más hacia un "sistema de aprendizaje" que no solo encuentra, sino que controla y corrige sus decisiones sobre la base de la competencia.

Ahora bien, se debe recordar que los Estados –desde la perspectiva westfaliana– buscan sobrevivir en un mundo en el que predomina la anarquía (entendida como ausencia de autoridad central) y el egoísmo, produciéndose dos situaciones extremas: paz y guerra, cooperación y conflicto. Por ello, los personajes simbólicos del Estado en su quehacer exterior son el diplomático y el soldado, que actúan en representación de la colectividad a la que pertenecen, por ello “el *embajador* en el ejercicio de sus funciones es la unidad política en nombre de la cual habla; el *soldado* en el campo de batalla es la unidad política, en nombre de la cual da muerte a su prójimo” (Aron, 1985, p. 30, cursiva en original).

Por supuesto que las funciones de esos dos personajes, en la medida que representan a la unidad política, no están desconectadas y, por ende, no pueden desligarse de sus ámbitos y planes de acción. Por eso R. Aron (1985, p. 53) señala:

La distinción entre la diplomacia y la estrategia es por completo relativa. Estos dos términos constituyen los aspectos complementarios del arte único de la política, que es el arte de dirigir el comercio con otros Estados para el mayor beneficio del "interés nacional". Si, por definición, la estrategia –dirección de las operaciones militares– no interviene cuando las operaciones no tienen lugar, los medios militares son sin duda parte integrante de los instrumentos que utiliza la diplomacia. En sentido contrario, la palabra, las notas, las promesas, las garantías y las amenazas pertenecen al arsenal del jefe de Estado en guerra, con respecto a sus aliados, a los neutrales y hasta a los enemigos del día, es decir, a los aliados de ayer o de mañana.

La diplomacia tiende a ser presentada como un instrumento de la política exterior, un medio de comunicación, un sinónimo del arte de gobernar y hasta de las r. i. (Sharp, 1999, p. 34 y 37), que tiene aspectos confidenciales y públicos, incluso llegando a ser –en algunos momentos de su historia– una de sus principales características su carácter secreto (Radó, 2011, p. 12). Por ello Sir H. Nicolson, diplomático británico, consideró que hay partes que son confidenciales, sobre todo durante la negociación y hay otras, relacionadas con la política exterior, que deben ser comunicadas a la población (Radó, 2011, p. 14). En ese sentido P. Sharp (citado en Radó, 2011, p. 15) considera que la diplomacia es:

Una discreta práctica humana constituida por la construcción, representación, negociación y manipulación explícita de identidades necesariamente ambiguas, para llevar a cabo actividad diplomática entre identidades políticas "necesariamente ambiguas", sin el principio de "secreto" habría malentendidos, falta de cooperación y el proceso general de la diplomacia sería interrumpido.

Es decir, el secreto y la confidencialidad son elementos fundamentales en las relaciones diplomáticas, por lo que se debe desconfiar de las contrapartes y evitar diseminar información clasificada; para ello el agente cuenta con una caja de herramientas, que incluye la valija y el correo diplomático, el secreto y los mensajes codificados, con lo cual no solo transmite información a los tomadores de decisiones en su país, sino que protege la inteligencia de los actos de espionaje y de las filtraciones a la prensa (Duquet y Wouters, 2015, p. 4). Sin embargo, lo relativo al secreto tiene una paradoja, como señala P. Francescutti (2013, pp. 616-17): para que sea eficaz debe ser representado, pues quien posee la información secreta necesita comunicar que se tienen datos o documentos, así se ejerce y acrecienta el poder; lo cual implica no comunicar el secreto.

Ello tiene sentido, como se deduce del planteamiento de W. Bolewski (2007, p. 15), porque la diplomacia, en su concepción tradicional, es “el arte y la destreza de la comunicación y el intercambio entre Estados actuando a través de sus representantes”, el agente diplomático, para alcanzar el interés nacional (sea político, económico, social o de otra naturaleza) por medios pacíficos, lo cual no excluye totalmente la “diplomacia coercitiva”. Por consiguiente, la diplomacia forma parte de la articulación de la política exterior, convirtiéndose en un instrumento de su implementación (Bolewski, 2007, p. 15). Sin embargo, no se puede perder de vista que también posee otras funciones ya citadas, que le otorgan una autonomía y le permiten dar origen a eventos y procesos internacionales, sin olvidar que sus acciones no estarán desligadas del interés nacional. Por eso S. Duquet y J. Wouters (2015, p. 5) advierten que “el juego diplomático es complicado por estar basado en presunciones, objetivos, el ejercicio del poder, política de alto nivel y, significativamente, la búsqueda de los intereses nacionales estratégicos –a menudo estrechamente definidos en términos de seguridad y comercio”.

Por consiguiente, cabe señalar, como lo hace C. Jönsson y M. Hall (2005, p. 3) que la diplomacia no puede ser vista como una institución estatal moderna (originada en la Italia del siglo XV), sino como “una institución internacional perenne” que precede al sistema westfaliano, porque en realidad es “un fenómeno atemporal existencial” con categorías esenciales que se ha manifestado en distintas formas a lo largo de la historia⁷.

Ahora bien, para H. Bull (1995, p. 156) la diplomacia tiene tres connotaciones: 1) conducta en las relaciones entre Estados y entre estos y otras entidades internacionales; 2) las acciones de los especialistas; y 3) una conducta que es realizada con tacto y sutileza. Para este autor, la tercera función de la diplomacia es “la recolección de inteligencia o información acerca de los países extranjeros”, pues:

Las políticas externas de cada país tienen que estar basadas en información acerca de los desarrollos en el mundo exterior. Mientras cada país busca negar a los otros países alguna información acerca de sí mismo, también desea contar alguna información (Bull 1995, p. 164).

Esto hace, como anotan C. Jönsson y M. Hall (2002), citando a V. Tran, que:

7 Según R. Rousseau (2011), la diplomacia tiene su origen en Grecia y Roma. Tucídides hace alusión a misiones diplomáticas y acuerdos propios de la acción de la diplomacia. El primer cuerpo diplomático formal surge en el Imperio Bizantino (en el año 476) que desarrolló acciones de inteligencia acerca de amigos y enemigos. N. Maquiavelo (en El Príncipe) reconoce la importancia de la inteligencia para contribuir a la permanencia del gobernante en el poder. En el siglo XIX sufre el mayor impulso, sobre todo con la diplomacia secreta; mientras que la “Gran Guerra del siglo XX” genera la “diplomacia moderna”.

La comunicación es a la diplomacia como la sangre es al cuerpo humano. Cada vez que la comunicación cesa, el cuerpo de la política internacional, el proceso de la diplomacia, está muerto y el resultado es el conflicto violento y la atrofia.

Así el péndulo de las r. i. se desplaza del extremo de la paz y la cooperación al del conflicto y la guerra; por lo que el agente diplomático cede el control al agente militar. Esto no significa que la diplomacia desaparezca en tiempos de crisis; como tampoco el rol de las fuerzas armadas desaparece en tiempos de paz.

En ese sentido la diplomacia resulta esencial para las r. i. porque “apun- tala las condiciones y prerequisites mínimos de cualquier orden social cooperativo”, que incluyen la capacidad de comunicar, la necesidad de convenciones lingüísticas y procedimentales, y los marcos institucionales que permiten la negociación en diferentes circunstancias (Hurrell, 2009, p. 37).

Si se tienen en cuenta los cambios mencionados en la primera sección, se hace evidente, como lo señala W. Bolewski (2007, p. 3) que:

[la] diplomacia en el siglo XXI se está transformando y expandiendo desde un método pacífico de relaciones interestatales a un instrumento general de comunicación entre sociedades globalizadas. Originalmente, fue practicado solo por diplomáticos profesionales como el arte de gobernar. Hoy, debido al creciente número de participantes en las relaciones internacionales... el foco de la diplomacia tradicional se está ensanchando, el monopolio sobre la diplomacia por los diplomáticos profesionales se está debilitando.

Elo es más relevante cuando se trata de un mundo complejo y con los profundos cambios descritos respecto al siglo XX y centurias anteriores. Esa complejidad se manifiesta tanto en las características del gobierno moderno, en la diversidad de actores y temas, en la velocidad de las comunicaciones, el volumen de la información disponible y los desarrollos de tiempo y recursos disponibles para la formulación y análisis de políticas públicas (Bolewski, 2007, p. 15). El escenario global que genera esa complejidad hace que para Bolewski (2007, p. 16) existan cuatro factores que impactan la diplomacia: 1) aceleración de la globalización, 2) nuevos participantes en las relaciones globalizadas; 3) nuevas técnicas de información; e 4) internacionalización de la política doméstica. Por eso, hoy la agenda de la diplomacia incluye, entre otros, tres temas que en el pasado no muy distante no eran atendidos por los agentes diplomáticos; se trata de migración, crimen transnacional organizado y terrorismo (Sassen, 2002). Para M. Jazbec (2010, p. 69), el diplomático también debe atender temas de cambio climático, seguridad energética y alimentaria e interactuar con organizaciones no gubernamentales, prensa, compañías privadas e individuos.

De ahí que hoy se aluda a distintas manifestaciones de la diplomacia, tales como tradicional, moderna, pública, de cumbres, mediática, informal, digital o ciberdiplomacia, integradora⁸, social, telediplomacia, entre otras. Aunque es posible señalar que se está en una fase de transición, puesto que muchos de los agentes diplomáticos iniciaron su gestión en un mundo muy distinto, en el cual el manejo de la información era mucho más sencillo y se limitaba al telegrama, el cable o si acaso al facsímil; por ello hay aspectos culturales que deben valorarse para tratar de lograr un acercamiento a la realidad del mundo de inicios del siglo XXI (Bronk, 2010). Así “la diplomacia como un conjunto de reglas, prácticas y tradiciones necesita ser adaptada” (Hayden, 2013, p. 22), teniendo en cuenta que los diplomáticos conservan sus cualidades tradicionales, tales como sensatez, buen juicio, coraje, elocuencia; sin embargo sus recursos han sido ensanchados por el uso de las computadoras, satélites y las tecnologías de información (Dizard, 2001). Pero al mismo tiempo se debe reconocer que el rol de la diplomacia en el nuevo escenario global es condicionado por:

- La emergencia de un nuevo conjunto de temas de política exterior e internacional, involucrando recursos de comunicación e información.
- Los cambios en la organización de los recursos de información de las agencias vinculadas con la política exterior.
- El incremento de la diplomacia pública y, sobre todo, del uso de las tecnologías digitales para influenciar la opinión pública doméstica y extranjera (Dizard, 2001, pp. 4-5).

De lo anterior resulta una mezcla de nuevos temas y desarrollos tecnológicos que hacen más rápida la distribución de información sobre una gran cantidad de asuntos a cargo del agente diplomático, incrementando la eficiencia y la vulnerabilidad. Lo anterior se combina con los esfuerzos de los Estados para incrementar la confianza mutua y la cooperación a través de foros diplomáticos institucionalizados, formales e informales, y de un incremento en el grado de apertura de las relaciones entre diplomáticos, y entre estos y la opinión pública, de forma que hoy “las misiones diplomáticas establecen diálogos, usando activamente los viejos y nuevos medios de comunicación, para informar y establecer conversaciones con públicos domésticos y extranjeros” (Duquet y Wourters, 2015, 4).

8 Hocking, Melissen, Riordan y Sharp (2012, p. 10) definen diplomacia integradora como aquella orientada a “capturar algo de las características claves del entorno diplomático esencial para apreciar los desafíos que confrontan los decisores políticos en una era de agendas atestadas e increíblemente densos patrones de comunicación. Aquí yacen los principales desafíos que confrontan los decisores de políticas y los profesionales diplomáticos”. Por tanto se deben considerar: 1) contextos y localizaciones, 2) actores y roles, 3) reglas y normas, y 4) patrones de comunicación.

Esto se hace más evidente con las variaciones en la arquitectura sistémica y en la interacción entre actores estatales y no estatales; cambios que se producen desde la década de los ochenta, los cuales –como se dijo antes– no han sido comprendidos en toda su dimensión. La magnitud del fenómeno la resume M. Jazbec (2010, p. 70) en los siguientes términos:

Después de los cambios globales y estructurales de finales de los años ochenta y principios de los noventa del siglo XX, el rol y la posición del Estado y su diplomacia, también como la naturaleza y la estructura de su relación, empezó a mostrar obvias e importantes señales evolutivas. Un ambiente de seguridad radicalmente modificado, que trajo consigo, como se mencionó, nuevos jugadores y nuevos tópicos, también afectó la naturaleza del Estado-nación al poner parte de su soberanía en el ámbito de regiones subnacionales y de entidades supranacionales. En este se encontraron en un ambiente estructuralmente nuevo, que básicamente les ofrece nuevos enfoques, posibilidades e instrumentos para su posicionamiento.

No obstante las transformaciones que han tenido lugar en los últimos años, Duquet y Wouters (2015, p. 4) advierten que:

Sería erróneo afirmar que el secreto ya no es un tema en la diplomacia y el derecho internacional. Por el contrario, los agentes diplomáticos son muy conscientes del hecho de que están sentados en la información que puede dañar al Estado acreditante o a sus aliados. La mayoría de las negociaciones bilaterales y multilaterales sigue ocurriendo a puertas cerradas, en lugares con reglas predefinidas sobre confidencialidad. Por otra parte, las normas que protegen el secreto que se han traducido en el derecho internacional, en particular durante el período de la Guerra Fría, siguen siendo fundamentales para la forma en que se lleva a cabo la diplomacia.

2.2. Inteligencia exterior: fundamentos y cambios

Cuando se habla de inteligencia la mayoría de las personas piensan inmediatamente en espionaje y en las películas de espías durante la GF, lo cual genera una confusión acerca de la naturaleza y propósitos de la inteligencia y su análisis. Esto se profundizó con las publicaciones de WikiLeaks⁹ y las denuncias del excontratista de la Agencia Nacional de Seguridad de EE. UU. (NSA, por sus siglas en inglés) que filtró a la prensa información clasificada sobre las actividades de esa entidad en junio de 2013. Esos informes generaron una ola de cuestionamientos y reacciones que pusieron en entredicho la labor de la comunidad de inteligencia –no solo en EE. UU.– acerca de los alcances de sus actividades; sin embargo, lo cierto es

9 WikiLeaks es una organización periodística internacional sin fines de lucro, establecida en octubre de 1996 por Julian Assange, que publica información secreta, filtra noticias e información clasificada de fuentes anónimas. Sobre los detalles de este caso, conocido también como “Cablegate” véase Francescutti (2013).

que tales revelaciones “generaron un cambio en la percepción del público y un aumento de la sensibilidad política en torno a cuestiones como la rendición de cuentas de los servicios de seguridad”, lo cual no se tradujo en reformas a los sistemas de inteligencia, ni pareciera que se puso una piedra angular que marque el inicio de una reforma tangible (Davies, 2014, p. 9). En realidad, las reacciones oficiales fueron más retóricas que de fondo, por lo que todos los gobiernos continuaron usando la inteligencia para contribuir a la toma de decisiones. En donde, de acuerdo con S. Davies (2014, p. 10), sí parece haber cambios significativos es en las medidas para mejorar la privacidad y seguridad de las comunicaciones entre agentes de cada gobierno; al igual que un incremento en la transparencia de los contratos entre entidades públicas y privadas.

En términos básicos, inteligencia es información, especialmente confidencial o secreta, reunida acerca de un real o potencial enemigo o adversario, e implica la búsqueda, procesamiento, análisis y distribución de tal información para contribuir a la toma de decisiones por parte de las autoridades de un país. Mientras que por inteligencia exterior se entiende la inteligencia relacionada con las capacidades, intenciones y actividades de potencias, organizaciones o personas extranjeras (no incluyendo contrainteligencia), o en palabras de G. Berridge y A. James (2001, p. 93), “toda la información sobre objetivos extranjeros obtenida por agencias de inteligencia, excluyendo inteligencia de defensa”. Esto lo complementa D. Keithly (2010, p. 43) anotando que la recolección, evaluación, análisis, integración e interpretación de la información está vinculada con uno o más aspectos de los países y áreas, lo cual conduce a desarrollar o ejecutar planes, políticas y operaciones. Es decir, inteligencia, sobre todo exterior:

Es todo acerca del monitoreo de países, tendencias, personas, eventos y otros fenómenos importantes y la identificación de patrones o anomalías en la conducta y relaciones causa-efecto ante factores claves que explican las consecuencias pasadas y podrían apuntar a desarrollos futuros con implicaciones en las políticas (Bruce y George, p. 1).

Para el Departamento de Defensa de EE. UU. la “inteligencia es requerida para la formulación de la estrategia, la política y los planes y operaciones militares en los niveles nacional y del teatro de operaciones” (Heidenrich, 2007, p. 2).

Entonces por inteligencia se debe entender “tanto la información como el proceso a través del cual esa información es reunida, analizada, distribuida y usada por los decisores” (Jackson y Siegel, 2005, p. 3), utilizando diversos medios y recursos tecnológicos, incluidas las famosas *hotlines* de la década de 1960, bajo la tesis de que “la comunicación directa en tiempos de crisis era preferible a la comunicación entre intermediarios especializados” (Bull, 1995, p. 172). Sin embargo, es necesario advertir sobre un aspecto que no puede obviarse y que limitaba la efectividad y eficacia de

esas líneas o “teléfonos rojos” (el más célebre se instaló en junio de 1963 entre la Casa Blanca y el Kremlin), como lo hace H. Bull (1995, pp. 172-3):

Hay más en la comunicación que el intercambio de mensajes; los mensajes tienen que ser entendidos e interpretados. Tienen que verbalizar humores e intenciones también como información. Sus significados dependen de su contexto: la persona que los envía y los recibe, las circunstancias en las cuales son enviados, la historia previa de intercambios sobre el objeto. El significado de un mensaje puede yacer en lo que omite, también como en lo que incluye, en la elección de una frase más que en otra para verbalizar una idea.

Desde esa perspectiva es necesario tener en cuenta que los aspectos socioculturales –a los que se hará referencia más adelante– son fundamentales en el análisis de inteligencia, sobre todo porque no hay que perder de vista que esta es un instrumento de la política exterior y de defensa y complementaria a la política de seguridad doméstica. Por ello J. Ferris (citado en Tanase, s/f, p. 979) considera que la inteligencia:

No es una forma de poder, sino un medio para guiar su uso, sea como un multiplicador de combate o ayudándolo a uno a entender el ambiente y las opciones, y así como aplicar fuerza o influencia y contra quién.

Existen tres tipos principales de inteligencia: 1) *básica*, es la que más se utilizaba en el pasado y es la esencia del trabajo del agente; 2) *actual*, que se refiere a los eventos del presente; y 3) *estimaciones de inteligencia interesada en el futuro o presente desconocido* (Keithly, 2010, p. 44). Esas categorías comprenden seis fases: 1) *dirección y planificación*; 2) *recolección*; 3) *procesamiento y explotación*; 4) *producción*; 5) *diseminación e integración*; y 6) *evaluación continua*, que forman parte del ciclo de inteligencia, las cuales no necesariamente ocurren en forma secuencial (Keithly 2010, p. 44). A ello se suman tres enfoques significativos: 1) el medio de adquirir nueva información para contribuir a la toma de decisiones; 2) el análisis de los sesgos que caracterizan a la comunidad de inteligencia para determinar el uso de la inteligencia en el proceso de políticas; y 3) centrado en la función política de la inteligencia como medio de control estatal (Tanase, s/f, p. 980).

Conforme ha evolucionado la inteligencia se han generado ramas especializadas, entre las que destacan seis disciplinas:

- Inteligencia espacial (GEOINT)
- Inteligencia humana (HUMINT)
- Inteligencia de señales (SIGINT)
- Inteligencia de medición y marca (MASINT)
- Inteligencia de fuentes abiertas (OSINT)
- Inteligencia sociocultural (SOCINT) (Keithly, 2010; Patton, 2010).

A lo largo de la historia de la humanidad la inteligencia ha cumplido distintas funciones y ha sido vital para la sobrevivencia de las entidades político-administrativas. Sin embargo, adquirió relevancia a partir de la I Guerra Mundial con la interpretación de las comunicaciones. Esto no quiere decir que antes no se usara, pues en el siglo XIX el desarrollo de los ferrocarriles y su uso militar condujo a los gobiernos a reunir e interpretar información para planificar operaciones (Kahn, 2006). Por ello, al inicio se centró en la inteligencia militar. Prueba de esto fue el establecimiento por parte de Rusia de una unidad de análisis de inteligencia en 1856, en el marco de la Guerra de Crimea; aunque había algunos antecedentes en Gran Bretaña y Francia. Y sin duda fue durante la IIGM que adquirió nuevos bríos, sobre todo por los avances tecnológicos para captar información (Kahn, 2006), que recibieron un nuevo impulso en la década de los noventa tras el fin de la GF, particularmente en EE. UU. (sin olvidar la transformación de la KGB soviética) y:

Luego vino el 9/11. Del mismo modo que las derrotas del siglo XIX habían creado agencias de evaluación de inteligencia y Pearl Harbor había generado la CIA, así los ataques contra el Centro de Comercio Mundial y el Pentágono condujeron a la creación de la Oficina del Director de Inteligencia Nacional. Esta vez el enemigo no era un Estado, sino una colección amorfa de individuos y grupos radicales empeñados en causar daño catastrófico. La resultante “guerra contra el terror” había colocado a la inteligencia en un papel protagónico. Este desarrollo era de esperar dada la imprevisibilidad del enemigo y la naturaleza inherentemente defensiva de la lucha. Pero, cuáles funciones los establecimientos de inteligencia pueden y deben asumir en el conflicto es vehementemente cuestionado –tanto a causa el perfil pequeño, ágil y no convencional de los objetivos, como porque las demandas operacionales han borrado esencialmente la brecha entre las actividades encubiertas domésticas e internacionales que habían permitido que los públicos occidentales se sintieran confortables con el husmear y fisgonear de las agencias trabajando en su nombre. El fracaso en detectar el estado relativamente moribundo de los programas de armas de destrucción masiva de Saddam Hussein, por otra parte, ha dado a la comunidad de inteligencia otra mala reputación (Kahn, 2006).

Así el 9/11 y las intervenciones en Afganistán e Irak replantearon el rol de la inteligencia, pues visibilizaron la relación entre los líderes políticos y los asesores de inteligencia. Ello porque la premisa del sistema de inteligencia es que esta provee información permanente y fiable frente a todas las amenazas que enfrenta el Estado, sean domésticas o internacionales, para que los políticos tomen las decisiones apropiadas para contrarrestar tales amenazas (Jackson y Siegel, 2005, p. 1). Tal información proviene de distintas fuentes que no poseen otros observadores y decisores, además implica el uso de una amplia gama de técnicas de recolección, que permiten profundizar y conocer detalles de las situaciones para una mejor

toma de decisiones (Bruce y George, 2008, p. 7)¹⁰. Por ende, es un proceso político e histórico, que provee y analiza información que de otra forma no sería obtenida, por lo que “el único rol de la inteligencia es la recopilación, integración y análisis de información de todas las fuentes, incluyendo información secreta obtenida por espionaje clandestino y medios técnicos de recolección de información” (Garthoff, 2004, p. 21).

Los problemas comienzan cuando la información provista para la toma de decisiones no es la correcta, cuando el analista de inteligencia hace interpretaciones subjetivas para influir en el resultado de la decisión y cuando se replantea el vínculo entre el político y el responsable de la inteligencia. Hay que tener en cuenta que una de las dificultades de la inteligencia es la objetividad y la objetivación. Pero no se trató solo de un cambio o de un mayor escrutinio de la opinión pública sobre la tarea de la comunidad de inteligencia, sino que, como anota R. Sanders (2008, p. 9), durante mucho tiempo se estableció una clara diferencia entre inteligencia exterior y doméstica, en términos de alcances e intención de cada una, pero los cambios citados introdujeron aspectos novedosos que tornaron obsoleta esa diferencia. En el caso de EE. UU. la situación varió con los ajustes e interpretaciones a *Foreign Intelligence Surveillance Act* (originalmente adoptada en 1978, para diferenciar entre la naturaleza y funciones de la inteligencia en los dos ámbitos) durante la administración Bush. La *Intelligence Reform and Terrorist Prevention Act* (2004) amplió la vigilancia y seguimiento a personas extranjeras que potencialmente pudieran planear ataques terroristas, convirtiéndose en “agentes de política exterior”. A ello le siguió la adopción de *Patriot Act* (2001) y *Terrorist Surveillance Program* (2001), replanteando las funciones de las agencias de inteligencia de EE. UU. Esto introdujo variaciones en el factor clave de la inteligencia: objetividad de la información y el análisis, lo cual garantiza que el analista genuinamente está buscando cómo entender la situación y no está comprometido con un curso particular de acción política (Bruce y George, 2008, pp. 9-10). Esto último constituye una diferencia importante con el agente diplomático.

La denominada *Patriot Act* o “Uniendo y fortaleciendo América por la provisión de instrumentos apropiados requeridos para interceptar y obstruir el terrorismo” fue aprobada por el Congreso en 2001, como respuesta a la demanda de la administración Bush de una autoridad sin precedente para detener a ciudadanos estadounidenses como “enemigos combatientes” y

10 Al respecto J. Bruce y R. George (2008, p. 8) anotan que “este atributo clave de la inteligencia – la recolección de información secreta por medios secretos– da a los analistas una mayor ventaja sobre las fuentes no clasificadas y abiertas, debido a que casi toda esta información adquirida clandestinamente no se puede obtener de otra manera. A menudo los analistas están involucrados en el desarrollo de los requisitos de recolección, tareas de recolectores y redirigir los esfuerzos de recolección, y a veces participan en la validación y evaluación de la inteligencia recolectada”. Es necesario tener en cuenta las diferencias entre la información de fuentes abiertas (que enfrentan un problema de confiabilidad y fiabilidad) y clasificadas para evitar delatar a quien proveyó los datos, y que de revelarse se perdería. Agradezco esta referencia a uno de los revisores anónimos.

manejar como secreto muchas de las acciones y procedimientos gubernamentales (Chemerinsky, 2004, p. 1621). Para E. Chemerinsky lo que el gobierno hizo fue incorporar acciones propias de las operaciones extranjeras al ámbito doméstico; lo cual replanteó la noción de inteligencia exterior, en particular por el uso de un concepto de terrorismo muy amplio, que aludía al “terrorismo doméstico”.

Incluso Washington fue más allá y estableció regulaciones y controles sobre los canales de comunicación, incluidos el “tráfico en tránsito” a través de servidores y nodos ubicados en EE. UU.; teniendo en cuenta la denominada *VoIP technologies* y *data mining* que usa computadoras para escanear e identificar patrones en la comunicación (Sanders, 2008, p. 12). Ello gracias a los cambios en la *Foreign Intelligence Surveillance Act* (1978), que autorizó las escuchas telefónicas sin autorización, con la premisa de que no se escucharían conversaciones que no fueran atinentes a la investigación, que en su mayoría estuvieran relacionadas con terrorismo o actividades clandestinas de inteligencia (Chemerinsky, 2004, pp. 1627-28). Aunque hasta la fecha no se ha comprobado que las acciones implementadas por el gobierno de Bush sobre vigilancia doméstica hayan realmente conducido a evitar alguna acción terrorista, siendo más efectiva la acción de la CIA (Fein, 2007, p. 24).

Pero esos cambios no se limitaron al ámbito estadounidense, sino que generaron diversas reacciones entre los aliados y adversarios de EE. UU. Por eso se han generado algunos acuerdos y alianzas como Five Eyes Agreement (Australia, Canadá, Nueva Zelanda, Reino Unido y EE. UU.) y ECHELON surveillance network que había evolucionado dentro de un sistema global capaz de barrer cantidades masivas de comunicaciones privadas y comerciales, incluyendo llamadas telefónicas, facsímiles, mensajes de correo electrónico y otros tráficos de datos, utilizando satélites y redes de telefonía¹¹.

Para entender la importancia de esa transformación, considero necesaria una breve reseña sobre la naturaleza de la inteligencia, desde una perspectiva más académica; lo que permite en el siguiente apartado comprender por qué A. Cadogan, subsecretario de Asuntos Exteriores (1938-1946) del Reino Unido, y antes (1933-1936) embajador en China, consideró la inteligencia como la “dimensión perdida de la historia diplomática” (Davies y Gustafson, 2013, p. 5).

11 Por supuesto hay otros programas informáticos como PRISM, Tempora, MUSCULAR, STATEROOM que son operados por distintas agencias de inteligencia. Por otra parte, ECHELON (un código usado para detectar señales e interceptar comunicaciones, como parte de la denominada “inteligencia de señales”, y considerado la red de espionaje más grande del mundo) evolucionó del ámbito militar/diplomático hasta llegar a ser un sistema global para dar seguimiento a las comunicaciones privadas y comerciales.

El análisis de inteligencia como disciplina surge a partir de los planteamientos de S. Kent en 1949 con el libro *Strategic Intelligence for American Foreign Policy* y en 1955 con su artículo *The Need For an Intelligence Literature*, siendo director de la CIA, quien continúa como un referente; aunque también persiste la literatura (más conocida por la opinión pública) sobre las actividades de inteligencia y particularmente el espionaje (al estilo de la época más cruda de la GF) y que busca, como anotan J. Bruce y R. George (2008, p. 1), “exponer sensacionales operaciones de inteligencia para excitar o enfurecer al público”. Antes de 1960 la inteligencia fue considerada solo como aquella ejecutada por operaciones encubiertas y vinculada con políticas de seguridad en un sentido restrictivo, limitada –en gran medida– a la idea del espionaje, por lo que no tenía sentido pensar en los estudios de inteligencia y menos en su entendimiento académico (Davies y Gustafson, 2013, p. 3). Con ese desarrollo llegó a convertirse en un subcampo de r. i., contribuyendo a mejorar el estudio de la seguridad internacional, al comprender el rol de la inteligencia en la formulación de las políticas públicas (Tanase, s/f, p. 978).

El análisis es “la parte pensante del proceso de inteligencia”. En el caso del agente diplomático, J. Bruce y R. George (2008, p. 2) consideran que este requiere combinar las habilidades y destrezas de historiadores, periodistas, metodólogos, archivistas y escépticos, pues debería contar, al menos, con las siguientes habilidades:

- i. Dominar asuntos relacionados con las políticas del país;
- ii. Entender la organización sistemática de la información y valoración de datos;
- iii. Contar con rigor científico para generar y probar hipótesis;
- iv. Entender la particularidad de los métodos de recolección con fines de inteligencia;
- v. Reconocer los sesgos y otras influencias cognitivas sobre el análisis;
- vi. Tener mente abierta ante las posiciones contrarias; y
- vii. Poseer autoconfianza para admitir y aprender de los errores analíticos.

Tales requerimientos son necesarios para las tareas que realizan los agentes de inteligencia (sean diplomáticos o especializados), pues se debe tener en cuenta el trasfondo cultural y el origen del Estado-Nación (en donde radica la conducta de la agencia estatal) y el hecho de que dos entidades de inteligencia con similares deberes y objetivos no actuarán de la misma forma, pues no son parte de una situación de isomorfos (Davies y Gustafson, 2013, p. 9). De esta forma el uso de recursos tecnológicos, por sí solos, no es garantía de un buen resultado del análisis de inteligencia;

aunque sin duda los avances en informática, tales como sistemas complejos de interpretación y análisis (por ejemplo, ANTHROPAC, ANALYST NOTEBOOK or CRIMELINK, para citar algunos), han hecho una contribución significativa para evitar que los tomadores de decisiones tengan que leer grandes textos con información detallada y a partir de ello generar sus conclusiones (Patton, 2010, p. 34). La contextualización y la creciente mediatización de los procesos, particularmente los diplomáticos, demanda una más clara comprensión de la cultura y sus efectos sobre las normas, instituciones, decisiones y acciones. Por ello cabe citar a P. Davies y K. Gustafson (2010, p. 288) cuando anotan:

La cultura nos dice menos lo que la gente va a hacer que la forma en que se van haciendo. Las creencias, conceptos, valores y normas son, en el último análisis, la caja de herramientas para ayudar a los seres humanos a navegar esta vida individual y colectivamente. En este sentido, aquellos que tratan y asignan explicaciones culturales contra recuentos “materialistas, realistas”, o “estructurales” fundamentalmente han malentendido no solo el rol explicativo y el valor de los enfoques culturales, sino también los verdaderos procesos a través de los cuales los factores “realista”, “estructural” y “materialista” juegan en las instituciones, decisiones y acciones.

La inteligencia exterior resulta fundamental para los actores estatales, pues les permite tomar decisiones y contribuir a la estrategia nacional; pero también facilita el compromiso de los escenarios en que deben actuar sus agentes (diplomáticos, soldados y especialistas en inteligencia), así como la información que deben transmitir a las autoridades y poblaciones extranjeras.

2.3. El rol de la diplomacia en materia de inteligencia

En los dos apartados anteriores se han establecido algunas vinculaciones entre los campos de diplomacia e inteligencia, fundamentales en los esfuerzos que realizan los Estados para sobrevivir en un sistema anárquico y lograr alcanzar sus intereses nacionales, planteados en las dos políticas claves que tienen, exterior y defensa, con los dos recursos básicos, diplomacia y fuerza armada. Lo anterior es ejecutado a través dos agentes con características particulares: el diplomático y el soldado.

Como ello no puede ser observado desligado del trasfondo, del contexto y del entorno¹² es necesario tener en cuenta la vinculación entre la diplomacia y la inteligencia, por una parte, y entre estos y los otros ámbitos de

12 Para los efectos, se entiende por trasfondo aquellos aspectos, hechos, procesos y fenómenos que están más allá del espacio inmediato de una situación o acontecimiento y que le sirve de referente, al mismo tiempo que condiciona las acciones e interacciones de los agentes. Por contexto, se entienden aquellos aspectos, expresados en principios, valores, normas y expresiones lingüísticas, de naturaleza simbólica o abstracta, resultantes de la construcción social que rodea cierto acontecimiento, situación o proceso, tanto recientes como antiguos, que pueden ser políticos, económicos, sociales, jurídicos, culturales, históricos y de otra naturaleza. Finalmente, el entorno consiste en el ambiente, sobre todo material, que rodea un acontecimiento o proceso e influye, condicionando directa o indirectamente la dinámica y naturaleza del acontecimiento.

acción y actores estatales y no estatales que intervienen en el juego de poder que tiene lugar en el sistema internacional y repercute en lo doméstico y, sobre todo, en la toma de decisiones sobre políticas públicas, planes, acciones y estrategias del Estado y de otros actores dentro del espacio territorial estatal.

En la segunda mitad del siglo XX, por la naturaleza del sistema internacional y la dinámica bipolar político-ideológica-militar de la GF, la inteligencia fue considerada como el factor desaparecido, o al menos depreciado, del estudio de las r. i. y, particularmente, de la gestión diplomática. Se llegó a considerar que no había relación entre la inteligencia y la diplomacia, puesto que aquella era un dominio exclusivo del espía y su contribución iba, casi exclusivamente, dirigida al ámbito militar. Esto cambió tras el fin de la GF, pues se acabaron una serie de estereotipos y la ruptura de las tensiones a lo largo del eje Washington-Moscú. Así llegó a ser clara, sobre todo para algunos historiadores diplomáticos, la relevancia de la inteligencia exterior y sus efectos sobre la formulación de políticas públicas, particularmente las ya citadas, exterior y defensa.

Lo anterior no quiere decir que en algún momento se rompiera o extinguiera la vinculación entre diplomacia e inteligencia; por el contrario, las revelaciones de WikiLeaks y E. Snowden evidenciaron que los Estados continúan usando la vigilancia y el seguimiento de las acciones de los otros, tanto aliados como adversarios (Bjola, 2014, p. 86). Incluso la diplomacia secreta se mantiene como un recurso en el proceso diplomático; sobre todo cuando se trata de complejas negociaciones de paz, normalización de relaciones entre antiguos adversarios, prevenir las escaladas peligrosas, incrementar la estatura de los Estados pequeños, como lo destaca C. Bjola (2014). Por supuesto que no en todos los casos resulta positivo su uso, pues tiende a generar desconfianza mutua, vulnera las situaciones o escenarios precarios, es contraria a las normas fundamentales y principios del gobierno democrático y, en general, resulta impráctica (Bjola 2014).

Además la diplomacia secreta resulta cada vez más difícil de poner en práctica por el desarrollo de las TIC y la creciente demanda por transparencia y responsabilidad; por ello tuvo su época de oro cuando la comunicación diplomática era lenta, fragmentada e incierta, de ahí que C. Bjola (2014) afirma que hoy “no solo los diplomáticos están constantemente forzados a reaccionar al ciclo de noticias 24/7, sino que cada vez más se encuentran en la situación de competir por la atención pública en un ambiente saturados de medios de prensa”. Por eso resulta válido afirmar que las TIC provocan y promueven inestabilidad, riesgo e incertidumbre sobre los asuntos internacionales.

Respecto a las funciones del agente diplomático en materia de inteligencia cabe citar a H. Bull (1995, pp. 164-5) cuando anota que los diplomáticos “han jugado un rol importante en la recopilación de inteligencia, y los in-

tereses recíprocos de los Estados en permitir acceder a información sobre una base selectiva, en ninguna parte es mejor ilustrada que en la institución del agregado militar”.

Precisamente por esa función, los agentes diplomáticos son especialistas en comunicación precisa y certera, y son más que simples mensajeros o heraldos; asumen una posición más compleja que la del agente de inteligencia, pues “están equipados no simplemente para entregar un mensaje, sino para juzgar el lenguaje en el cual este debería ser presentado” (Bull, 1995, p. 173). Ello ha dado lugar al denominado “lenguaje diplomático”, que sirve para minimizar los malentendidos y les permite moverse en distintos círculos en el país en donde están acreditados, a diferencia del espía o de otros agentes de inteligencia.

Las fuentes para obtener información que utiliza el diplomático son variadas, como se dijo en el apartado anterior; destacan fuentes diplomáticas oficiales, la prensa, académicos, escritores y público en general (producto de la diplomacia pública), apoyándose en distintos recursos tecnológicos. Ello hace que los medios de comunicación tengan cada vez más un papel clave en la comprensión de los fenómenos, lo cual está generando que la mediatización sea un metaproceso (Hepp, 2011), que incide en las percepciones, construcciones y entendimientos intersubjetivos entre los diversos actores. Por ello, los medios de comunicación son parte integral del quehacer diario y su penetración en todos los aspectos de la sociedad repercute directamente en los procesos sociohistóricos, generando una mediatización creciente¹³, que se ha complementado con la digitalización (Huxley, 2014, p. 2)¹⁴.

Ahora bien, como advierte H. Bull (1995, p. 174), el diplomático “es excepcionalmente habilidoso en reunir una particular clase de información, que es esencial a la conducta de las r. i. Es la información acerca de las visiones y políticas del liderazgo político de un país, ahora y en el futuro cercano”. En ese sentido, el diplomático es en gran medida un estratega.

Este debe tener en cuenta que el escenario con que se enfrenta el tomador de decisiones tiene un alto grado de incertidumbre y se torna más complejo porque el “terreno diplomático” no puede delimitarse, y en la esfera de acción figuran todos los actores susceptibles de intervenir en caso de un conflicto armado (Aron, 1985, p. 35), por ello:

13 Mediatización alude a la importancia que tienen los medios de prensa en la sociedad, lo cual se enmarca en la institucionalidad del país. Ella es parte de los metaprocesos, incluidos la globalización y la individualización, que contribuyen a ordenar las interacciones entre los distintos actores en una sociedad (Huxley, 2014).

14 El concepto de digital está relacionado con todo aquello que es factible gracias a internet, tal como teléfonos móviles y tecnologías de comunicación e información. Por ello la digitalización es “un proceso holístico que afecta la sociedad en todas sus partes”; mientras que “la digitalización es un proceso holístico que penetra todos los aspectos y actores en la sociedad”; por ende, “la mediatización como la globalización afecta los diferentes contextos en distintas formas”, es decir la digitalización tiene una amplia cualidad transformadora (Huxley, 2014, p. 4).

Cooperativa y competitiva, la conducción de la política extranjera es además, por naturaleza, de carácter aventurado. El diplomático y el estratega actúan, es decir, se deciden, en un determinado sentido, antes de haber reunido todos los conocimientos deseables y antes de haber adquirido una certidumbre. Su acción se basa en probabilidades. No sería razonable si rechazase el riesgo, mientras que sí lo es en la medida en que lo calcula. Pero nunca se eliminará la incertidumbre que surge de la imprevisibilidad de las reacciones humanas... del secreto del que se rodean los Estados y de la imposibilidad de saberlo todo antes de comprometerse en la acción (Aron, 1985, pp. 35-6).

Aunque se deben tener en cuenta las debilidades del agente diplomático en su trabajo de inteligencia, lo que conduce a que los Estados también recurran a los agentes de inteligencia profesionales y a otras fuentes, para lograr obtener la información más confiable y adoptar las mejores políticas públicas. Como señalé antes, la información debe considerar el trasfondo, el contexto y el entorno, por lo que el diplomático junto con su conocimiento sobre la política exterior del país receptor, de su cultura y de las acciones de contrainteligencia que realiza el gobierno, requiere ir más allá y adquirir una visión panorámica, pues el limitarse a su campo de acción específico es un conocimiento valioso, pero no suficiente, porque:

Tal conocimiento por sí mismo puede ser engañoso. Los oficiales exteriores necesitan suplementarlo con el entendimiento de una sociedad extranjera en su conjunto, como distinta de los elementos políticos rectores, y con el conocimiento de las continuidades básicas y las tendencias de largo plazo, como distintas de las valoraciones de la actual escena. De estas últimas clases de conocimiento, los diplomáticos profesionales no son la mejor fuente. Pero la conducta día a día de los negocios internacionales depende de la información y el consejo acerca de las personalidades en un gobierno extranjero, las fluctuaciones de sus fortunas políticas, las combinaciones y rivalidades entre ellos, y esto es lo que los profesionales diplomáticos a veces mejor pueden proveer (Bull, 1995, p. 175).

Por ello es que se considera que la tarea diplomática se torna cada vez más compleja, sobre todo porque debe observar a un mayor número de actores, individuales y colectivos, administrar y analizar un mayor volumen de información, reconociendo el carácter cada vez más difuso del poder, atender y entender la dinámica de los distintos ámbitos del quehacer diario, al mismo tiempo que hace un buen escrutinio y análisis de la información de las distintas fuentes, para cumplir con los requerimientos de una buena inteligencia (Bolewski, 2007, p. 22). A ello se suma el gran desafío que enfrenta hoy para garantizar la confidencialidad de la información que transmite, lo cual forma parte del secreto diplomático.



3. El secreto diplomático en la era de la globalización

Como se señaló en la sección 1, las transformaciones en el sistema internacional y en los niveles de acción de las últimas dos décadas, sumadas a las consecuencias de la globalización –que aumentaron de manera significativa tras el fin de la GF– han cuestionado muchas de las premisas e instituciones básicas de las r. i., particularmente la diplomacia. Mientras que, como se mencionó en la sección anterior, las TIC se han constituido en un factor condicionante y hasta determinante en el quehacer de los agentes estatales, en gran medida porque “los cambios en la velocidad, la diversidad del volumen, la naturaleza y accesibilidad de la información, también como la forma en que esta es intercambiada, ha contribuido a una variedad de fenómenos emergentes y en evolución” (Kalathil, 2013, p. 3). Por eso se ha hecho referencia aquí a los cambios en la gestión diplomática y en la inteligencia exterior.

En el caso de la diplomacia, no solo por esas variaciones, sino por las ya citadas revelaciones de WikiLeaks y E. Snowden¹⁵ –sin olvidar las reacciones de algunos gobiernos aliados de EE. UU., particularmente los de Reino Unido y Alemania, seguidos por Brasil–, se han tenido que revisar algunas prácticas (aunque con distintas reacciones por parte de los diferentes gobiernos [Davies, 2014, p. 7]); pero quizás en donde se presentan los mayores retos y desafíos es en materia del secreto diplomático. Una cuestión que está garantizada por el derecho internacional. De ahí que se hayan generado muchos cuestionamientos sobre el futuro de la gestión diplomática y su confidencialidad. Al respecto J. Stancil (2010) señala:

Una diplomacia más abierta no significará que las transcripciones de todas las reuniones tendrían que ser publicadas, o que las negociaciones a puerta cerrada nunca podrían tener lugar. Hay un terreno medio sensible en algún lugar entre la cultura del secreto, que domina ahora, y la clase de vertido indiscriminado que parece ser el objetivo de Julian Assange y WikiLeaks. Por ejemplo, las discusiones francas y el “diálogo privado honesto” que perdura a través del tiempo entre los líderes políticos, lobistas, empleados, expertos, abogados y otros ciudadanos en el Capitolio, y hay una clase de suave confidencialidad que cubre muchas estas interacciones. Pero esa información también puede ser expuesta legalmente. La opción por defecto sería para el gobierno conducir sus negocios en asuntos exteriores de acuerdo con ese mismo modelo, implementando la discreción estrictamente solo en un pequeño margen muy estrecho, áreas bien definidas en donde es absolutamente necesaria por seguridad o la privacidad de un individuo.

15 Si bien ambos casos generan, como ya se indicó, reacciones y críticas por distintos gobiernos, fue el de Snowden el que provocó mayor impacto y condujo a investigaciones sobre el quehacer de la comunidad de inteligencia (Davies, 2014).

Frente a esos argumentos aparece la tesis del “derecho a conocer” que está relacionada con la transparencia y el acceso a la información, que han llamado la atención de gobiernos, grupos de interés y de la ciudadanía en general. En ese sentido A. Florini (2014, p. 1) señala:

Es también una guerra de ideas acerca de para qué es buena la transparencia y cuando el secreto puede servir mejor al interés público. Esto no es un debate trivial o arcano. Los acuerdos a favor y en contra de la transparencia reflejan los temas fundamentales acerca de la naturaleza de la democracia, la buena gobernabilidad, la eficiencia económica y la justicia social, en los niveles oscilando de las villas a las instituciones globales.

El debate está encapsulado en parte en palabras en conflicto: “transparencia” y “el derecho a conocer” versus “privacidad” y “seguridad nacional”.

El tema no es nuevo. A mediados de la década de 1970 M. Halperin y D. Hoffman (1976) lo plantearon, considerando que en el caso de EE. UU. “con la creciente atención, y la conducta presidencial, la diplomacia y la política de defensa, la ‘seguridad nacional’ ha llegado a estar bajo un amplio manto que hace que la política pública realmente sea hecha en privado”, pues se argumenta que la total revelación “amenazaría las actividades diplomáticas, militares y de inteligencia encubierta” (Halperin y Hoffman, 1976, p. 132). Por eso, en 1919 el entonces presidente de EE. UU., Woodrow Wilson, propuso poner fin a la diplomacia secreta, pero tras el fin de la IIGM los fundadores de la mayoría de las organizaciones intergubernamentales reconocieron la necesidad de conservar la discrecionalidad y el secreto en algunas actividades de esas entidades. Hasta se llegó a hablar del “vicio de la publicidad” en la diplomacia; e incluso la Corte Suprema de EE. UU. expresó, en decisión de 1936, que “la naturaleza de las transacciones con las naciones extranjeras, además, requiere precaución y unidad de diseño, y su éxito frecuentemente depende del secreto y el envío” (citado en Blanton, 2014, p. 249).

En algunos momentos el secreto diplomático ha sido utilizado en extremo, como lo estableció el Departamento de Estado en 1999, cuando advirtió que “la confidencialidad diplomática prevalece... aun con respecto a información que puede parecer inocua” (Blanton, 2014, p. 250). Ese argumento se ampara en convenciones como la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas (CVRD) de 1961 y la Convención sobre Privilegios e Inmunidades de la ONU de 1946.

La CVRD, si bien no utiliza el concepto específico de secreto diplomático (Duquet y Wouters, 2015, p. 5), en su artículo 27 establece que:

El Estado receptor permitirá y protegerá la libre comunicación de la misión para todos los fines oficiales. Para comunicarse con el gobierno y con las demás misiones y consulados del Estado acreditante, dondequiera que se radiquen, la misión podrá emplear todos los medios de comunicación adecuados, entre ellos los correos diplomáticos y los mensajes en clave o en cifra. Sin embargo, únicamente con el consentimiento del Estado receptor podrá la misión instalar y utilizar una emisora de radio.

Y el párrafo 2 del mismo artículo agrega que: “La correspondencia oficial de la misión es inviolable. Por correspondencia oficial se entiende toda correspondencia concerniente a la misión y a sus funciones”; ello incluye la valija diplomática (par. 3); y agrega (par. 5) por lo que “el correo diplomático, que debe llevar consigo un documento oficial en el que conste su condición de tal y el número de bultos que constituyan la valija, estará protegido, en el desempeño de sus funciones, por el Estado receptor”, gozando de inviolabilidad personal. Y aunque la valija no viaje acompañada de un “correo diplomático” mantendrá ese carácter de inviolabilidad, como lo indica el párrafo 7:

La valija diplomática podrá ser confiada al comandante de una aeronave comercial que haya de aterrizar en un aeropuerto de entrada autorizado. El comandante deberá llevar consigo un documento oficial en el que conste el número de bultos que constituyan la valija, pero no podrá ser considerado como correo diplomático. La misión podrá enviar a uno de sus miembros, a tomar posesión directa y libremente de la valija diplomática de manos del comandante de la aeronave.

Asimismo (art. 26), garantiza “a todos los miembros de la misión la libertad de circulación y de tránsito por su territorio”, y también advierte (art. 29) que el agente diplomático es inviolable. Ello lleva a S. Duquet y J. Wouters (2015, p. 7) a afirmar que “una de las premisas de la Convención de Viena es facilitar y proteger la comunicación interestatal, incluyendo su carácter secreto”.

Por su parte, la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963 extiende ese carácter de inviolabilidad a los locales, archivos y documentos consulares, en estos dos últimos casos sin importar el lugar en donde se encuentren (art. 31 y 33). Se entiende por “archivos consulares” toda la documentación, correspondencia, libros, grabaciones, y registros de un consulado (art. 11). Se considera, por extensión, que un concepto similar se aplica en el caso de las misiones diplomáticas, pudiéndose aludir a “archivos diplomáticos” que tendrán el mismo carácter de inviolabilidad que los consulares.

Si se revisa la historia diplomática reciente, se comprobará que el secreto diplomático ha cumplido un importante papel, sobre todo en negociaciones sobre temas sensibles; ha contribuido a garantizar la seguridad de los negociadores y ha permitido avanzar más rápido en la búsqueda de soluciones a situaciones de crisis (Faris, 2013, p. 37). Para Denza (citado por Duquet y Wouters, 2015, p. 7), la inviolabilidad de los documentos, la confiabilidad, la discrecionalidad y la libertad de las comunicaciones diplomáticas son “los más importantes de todos los privilegios e inmunidades acordadas bajo la ley diplomática internacional”, pues le garantizan al agente diplomático el espacio de maniobra necesario para cumplir con sus responsabilidades como representante del Estado que lo acredita.

Lo cierto es que la edad de oro del secreto diplomático y la diplomacia discreta ha finalizado, con la llegada de los medios de comunicación social –incluidas redes como Facebook y Twitter–, dando paso a la “edad del reparto”, porque hoy “el ciudadano ordinario gasta horas cada día leyendo, anotando y creando críticas a las políticas del gobierno y entonces comparte sus pensamientos con las redes sociales en línea” (Faris, 2013, p. 37). Sin embargo, ello no quiere decir que haya desaparecido, y menos que convenga que desaparezca el secreto diplomático, pues ello incrementaría la vulnerabilidad de los Estados en términos de su seguridad y defensa. (Estas ya se han debilitado bastante por los problemas de ejercicio del poder mencionados en la primera sección).

Ahora bien, es necesario considerar que la vigencia de esa libertad y confidencialidad de las comunicaciones diplomáticas no debe conducir, por una parte, al regreso de la diplomacia secreta que precedió a la IGM; pero tampoco, por otra, puede generar un “velo de invisibilidad” sobre la gestión del agente diplomático, que impida garantizar la transparencia que debe caracterizar la acción gubernamental. Debe lograrse un equilibrio entre las necesidades que tienen la diplomacia, el buen gobierno, el acceso a la información por parte de la ciudadanía, la existencia de varias capas de gobernabilidad y las características de la gobernanza a inicios del presente siglo. En ese sentido cabe citar a S. Duquet y J. Wouters (2015, p. 14) cuando anotan:

Los diplomáticos operan, en gran medida, fuera del escrutinio del público, con poca supervisión de los parlamentos. El estatus especial dado a la diplomacia va contra la tendencia del “gobierno abierto”, reconocido en la ley de derechos humanos y las provisiones a través del mundo. En realidad, la mayoría de los tratados de derechos humanos contienen un derecho a buscar, recibir y compartir información e ideas... Estas provisiones son cada vez interpretadas por relevantes cuerpos competentes como protectores de un derecho de acceso a documentos oficiales... Limitaciones sobre el derecho a acceder a documentos oficiales solo son permitidas a fin de proteger ciertos intereses.

Ello conduce a las dos dimensiones que caracterizan el secreto diplomático: sustantiva y procedimental (Gill y Spirling, 2014, p. 1). La primera se refiere al secreto per se, que busca evitar que se produzcan daños a la integridad del Estado, pues se revelarían aspectos claves sobre sus capacidades. Ahora bien, sin duda el difundir información depende de la naturaleza del tema; por ello los mensajes diplomáticos se clasifican en tres categorías: ultra secreto (*top-secret*), secreto y confidencial; a las anteriores se suman todos aquellos mensajes no clasificados. Así por ejemplo: “la comunicación diplomática concerniente a ‘asuntos gubernamentales internos’ o ‘controles de armas’ es mucho más probable que se guarde del público mucho más que los cables que tratan sobre ‘expansión comercial’ o ‘viajes’” (Gill y Spirling, 2014, p. 4).

La segunda dimensión hace referencia a la forma en que se obtiene y se difunde la información, pero también es la que determina qué debe ser conservado como secreto y qué puede ser dado a conocer al público, independientemente del área temática. Así, lo que se preserva de la opinión pública es lo que el agente diplomático obtiene de fuentes oficiales y aquello que recibe en forma confidencial (Gill y Spirling, 2014, p. 5). Por consiguiente, a partir de su definición:

La información privada de los líderes, obtenida o transmitida por sus diplomáticos, no suele estar disponible para los observadores. Esto es con mayor razón el caso de la información que el Estado considera como sensible: esta puede nunca ser liberada en razón de que al hacerlo se podría perjudicar el interés nacional, poniendo en peligro a sus ciudadanos o más cínicamente, porque podría permitir desafíos populares a la élite que controla la política exterior (Gill y Spirling, 2014, p. 5).

En definitiva, como lo advirtió H. Clinton (2011), respecto a la libertad de opinión en el espacio virtual que ofrece internet, se identifican tres grandes desafíos: 1) el balance entre libertad y seguridad, porque “sin seguridad, la libertad es frágil. Sin libertad, la seguridad es opresiva”; 2) la protección en términos de transparencia y confidencialidad que requieren las comunicaciones; y 3) la relación entre libertad de expresión, y la tolerancia y civilidad. Lo anterior no puede perder de vista que la diplomacia moderna está asentada en los conceptos de soberanía –aun con la gran transformación que ha sufrido esta institución internacional– e inmunidad; pero también debe comprender el rol de nuevos actores y nuevas dinámicas (Sharp, 1999, p. 48).

Por la naturaleza de la gestión diplomática y la necesidad de garantizar los intereses nacionales, en un marco de convivencia pacífica mundial, teniendo en cuenta la revolución en las TIC, el secreto diplomático continúa siendo un factor vital de la diplomacia a inicios del siglo XXI. Ello aplica tanto a grandes potencias, como a Estados pequeños; de ahí que en la siguiente sección se hará referencia al caso de Costa Rica.

4. La experiencia costarricense en materia de inteligencia

En la idiosincrasia costarricense y, sobre todo en el consciente colectivo, persiste la idea de que el país no puede adoptar instituciones y prácticas que sean concebidas como típicas del ámbito militar. Por ello no se concibe necesaria la formulación de una política pública de defensa¹⁶. De igual forma, se considera que no es necesario un cuerpo de inteligencia exterior, porque Costa Rica basa su defensa en la vigencia del derecho internacional, en la coexistencia pacífica y en los mecanismos internacionales de seguridad colectiva¹⁷. Asimismo, no existe en el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (MREC) una instancia encargada de inteligencia o de análisis de inteligencia y tampoco los agentes diplomáticos han sido capacitados en estas materias.

De acuerdo con D. Matul y R. Juárez (2015, p. 1), el tema de los servicios de inteligencia en Costa Rica adquiere relevancia hasta en los últimos años, siendo la única entidad que como tal existe en el país la Dirección de Inteligencia y Seguridad (DIS). En realidad, tal interés se fundamenta más en cuestionamientos a esta entidad y su existencia, a lo que se hará referencia más adelante, que a lo propio del trabajo de inteligencia. Por ello, esos dos autores (Matul y Juárez, 2015, p. 1) resumen la situación en el hecho de que:

no solo han puesto en cuestión la existencia de la DIS, sino que además, dejan una serie de dudas sobre sus objetivos, sus métodos de investigación y acceso a los datos, su rol en la seguridad del Estado y, en especial, la identificación sobre para quién (el consumidor de las investigaciones que se realizan) se producen tales análisis.

La DIS fue creada en el marco de la Ley General de Policía, número 7410 de 1994, cuyo artículo 13 establece la “Dirección de Inteligencia y Seguridad Nacional” como un “órgano informativo del Presidente de la República”, estando bajo su mando exclusivo, pero adscrita al Ministerio de la Presidencia. Sus atribuciones son (art. 14):

-
- 16 Sobre esta materia véase Murillo (2012), en donde se concluye que “Hoy se reconoce, en teoría y en la práctica, que los recursos diplomáticos y los militares operan tanto en escenarios de paz como de guerra, y que la política exterior y la política de defensa responden –o deben responder– a la gran estrategia del Estado” (pp., 44-5) y “Costa Rica es un buen ejemplo de cómo la separación de políticas, y el argumento de que la defensa solo corresponde a Estados que tienen fuerzas armadas, dificultan el logro de las metas nacionales. Pero también es una muestra de cómo la política exterior requiere de una gran estrategia que la oriente en el largo plazo”.
- 17 Esta tesis persiste aun cuando tras la ocupación nicaragüense de isla Portillos (extremo norte de isla Calero), el Gobierno comprobó que no podía esperar –a diferencia del periodo de GF– que la comunidad internacional, sobre todo EE. UU., enviara tropas para proteger el país de una intervención armada extranjera.

- detectar, investigar y analizar y comunicar al presidente o al ministro de la presidencia “la información necesaria para prevenir hechos que impliquen riesgo para la independencia o la integridad territorial o pongan en peligro la estabilidad del país y de sus instituciones”;
- coordinar con organizaciones internacionales los asuntos de seguridad externa;
- ejecutar labores de vigilancia en materia de seguridad del Estado y sus bienes; e
- “Informar a las autoridades pertinentes del Poder Judicial, de la amenaza o la comisión de un delito y trabajar coordinadamente con esos cuerpos, para prevenirlo o investigarlo”.

Es evidente que no tiene vinculación alguna con el Servicio Exterior de la República y está más dedicada a asuntos internos que a inteligencia exterior.

La citada ley (art. 15) establece como restricciones de la gestión de la DIS y sus funcionarios:

La Dirección de Inteligencia y Seguridad Nacional no podrá dirigir allanamientos, realizar interrogatorios, emitir citatorios ni participar en detenciones.

Por su especialización técnica y si un caso lo justifica, esa Dirección podrá participar, junto con las autoridades que realizan acciones coercitivas, para brindarles información o colaboración.

No obstante, esa intervención deberá autorizarla el juez respectivo.

Mientras, el artículo 16 establece la confidencialidad de los informes y documentos internos, pudiendo declararse secreto de Estado por resolución presidencial. Esto es regulado por el decreto ejecutivo 32522, que contiene el Reglamento de organización y funcionamiento de la Dirección de Inteligencia y Seguridad Nacional, cuyo artículo 15 alude a la “confidencialidad y reserva” señalando que:

dada la especialidad de sus actividades, los miembros de la Dirección de Inteligencia y Seguridad Nacional deberán mantener en el mayor anonimato posible su identidad e igualmente absoluta reserva sobre la naturaleza de sus funciones, identidad de otros miembros del grupo de trabajo, ubicación de sus instalaciones, tipos de equipo con que se cuente y especialmente detalles y conocimiento que tengan sobre los asuntos que conocen en razón de su cargo, en concordancia con el artículo 12 inciso g) del Reglamento Autónomo de Organización y Servicio de la Presidencia de la República y el Ministerio de la Presidencia o las normas expresas que así lo establezca este reglamento.

Desde su establecimiento, la DIS fue vista más como una agencia de vigilancia política al servicio del gobierno de turno, que como una auténtica agencia de inteligencia. Esa percepción existe por adscribirse al Ministerio de la Presidencia y no como un órgano independiente; por la idea ya citada de que no es necesario para un país sin fuerzas armadas tener una comunidad de inteligencia; y por el escaso conocimiento que existe sobre la materia en el país. Sobre esto último, Matul y Juárez (2015, p. 1) anotan:

La bibliografía en el país es escasa, los estudios y bases de datos sobre las técnicas utilizadas, fuentes de cooperación, tipo de formación que se recibe, métodos para la clasificación de los expedientes, operaciones especiales y, con mayor énfasis, mecanismos de control para evitar abusos de poder en el uso de tales métodos y violaciones a los derechos fundamentales, entre otros temas, no son frecuentes y por tanto, no hay una base documental que facilite el análisis de la institución.

Con el ascenso al poder del presidente Luis G. Solís en mayo de 2014, rompiendo con el denominado bipartidismo que predominó desde 1948 en el país, se cuestionó la función de la DIS, e incluso líderes del Partido Acción Ciudadana, como su fundador Ottón Solís, demandaron su desaparición (Matul y Juárez, 2014). Sin embargo, la actual administración gubernamental consideró necesaria no solo su permanencia, sino su reforma; por ello nombró como su director a una persona de confianza del mandatario, Mariano Figueres. Este defendió la necesidad de una “agencia de inteligencia nacional” que trabaje en materia de “inteligencia estratégica”, pero que no haga “persecución política” (de lo que ha sido acusada en reiteradas ocasiones la entidad a su cargo), sino que se trabaje para contrarrestar las actividades del narcotráfico, las redes de terrorismo y de crimen organizado (Sancho, 2014).

Entre los cuestionamientos que se han hecho a la DIS es que, si bien la constitución y las leyes protegen los derechos humanos y políticos “con demasiada frecuencia, la DIS se ha apartado de esos lineamientos” (Editorial, 2014). Agrega este medio que sus agentes operan en secreto, pero no tienen dedicación exclusiva, como tampoco limitaciones para actuar en todo el territorio del país, ni para “espíar a ciudadanos costarricenses sin cuentas con la justicia”, por lo que “la institución ha probado ser una amenaza para las libertades públicas y los derechos fundamentales”. Por ello cuando el nuevo director asumió advirtió: “No vamos a usar a la DIS para sacarnos clavos entre un Gobierno y otro, entre un partido y otro. Queremos que eso nunca se vuelva a dar”, y agregó “la DIS no es una Policía represiva que detenga a nadie, la DIS es un cuerpo de investigación, de inteligencia del Estado” (Editorial, 2014).

A la fecha se han presentado ocho proyectos de ley para reformar la ley 7410, específicamente en lo concerniente a la DIS; tres de ellos a inicia-

tiva de congresistas (Matul y Juárez, 2014, p. 4). El primero está en el expediente legislativo 17266 del 21 de enero de 2009, presentado por el entonces diputado José Merino, del Frente Amplio, que derogaba la sección 1, “De la Dirección de Seguridad del Estado”, trasladando sus bienes al Ministerio de Seguridad y sus archivos al Ministerio de la Presidencia. El razonamiento es que la DIS ha operado como una “policía política”, que ha desarrollado tramas contra el Ministerio Público y la policía judicial (Organismo de Investigación Judicial); y además varios sectores políticos y populares “durante años denunciaron las actividades de espionaje y persecución de la DIS, no para defender la democracia, sino para perseguir a los opositores al gobierno de turno, o a las personas críticas con un orden que consideran injusto y antidemocrático”.

El segundo es el número 17993 de 28 de febrero de 2011, cuyo propósito es eliminar esta dirección, de manera que desaparezcan todas sus funciones y competencias. Fue propuesto por el entonces diputado del Frente Amplio, José Villalta, repitiendo prácticamente los mismos términos del proyecto inicial. Mientras que el tercer anteproyecto es del 30 de setiembre de 2014, presentado por un grupo de congresistas, siendo una copia del anterior.

La última iniciativa provino del Poder Ejecutivo y está contenida en el proyecto 19346 de 1 de octubre de 2014. En este caso se trata de una reforma de la DIS para transformarla en la Dirección de Inteligencia Estratégica Nacional (DIEN), por lo que establece tres tipos de inteligencia: de Estado, estratégica y prospectiva¹⁸. La necesidad de esa transformación en materia de inteligencia, la administración Solís Rivera (2014-2018) la resume en los siguientes términos:

Inseguridad pública, crimen organizado, corrupción, narcotráfico, ciberdelincuencia, amenazas a la soberanía, gobernabilidad deficitaria con respecto a las expectativas ciudadanas, competencia internacional, riesgo financiero, crisis alimentaria, desempleo, crisis energética, pobreza, son temas presentes en las sociedades modernas. Estas incertidumbres y amenazas pueden ser enfrentadas con mejores estrategias y mayores probabilidades de éxito. Es por ello que se requiere desarrollar una cultura de inteligencia para transformar la incertidumbre en riesgo, diseñar las estrategias para enfrentar los retos y aprovechar las oportunidades.

18 El proyecto define la estrategia de Estado como: “el proceso sistemático de recolección, evaluación y análisis de información, dirigido a los poderes del Estado para la toma de decisiones de carácter preventivo o correctivo, en el ámbito de sus competencias constitucionales”. La inteligencia estratégica la concibe como: “la información completa, segura y oportuna, que responde a los requerimientos del Estado para tener una visión global de los asuntos políticos, económicos y diplomáticos, necesaria para la preparación de políticas y planes en los niveles nacional e internacional, cuyo objetivo es la seguridad del Estado y sus habitantes”. Finalmente, la inteligencia prospectiva es: “el estudio de las posibilidades de ocurrencia en el tiempo por venir, con el objetivo de desarrollar la potencialidad de alertas tempranas, así como las herramientas necesarias que permitan incidir en la construcción del futuro deseado”.

Por eso se hace necesario dar un salto cualitativo en la metodología y los objetivos de creación de inteligencia nacional. Aprovechando las potencialidades de la era de la información se deben crear los mecanismos para la generación de inteligencia estratégica y prospectiva, que ayude a enfrentar los riesgos actuales y posibilite una gobernabilidad acorde a la exigencia ciudadana.

Sin duda lo anterior constituye una radical transformación de la inteligencia en Costa Rica, incorporando el componente de la inteligencia exterior y reconociendo el rol del agente diplomático como parte de lo que denomina inteligencia estratégica. En ese sentido, C. Murillo (2014a) anota:

El punto medular es que todo Estado, tenga o no fuerzas armadas, debe desarrollar la actividad de inteligencia, que resulta clave para su supervivencia. En ese sentido, la inteligencia debe estar al servicio del país, del Gobierno y de la ciudadanía en general, nunca en contra de ellos. Es decir, no debe usarse con fines políticos sino para alcanzar objetivos nacionales.

A lo anterior, este autor (Murillo, 2014a) agrega que “el Servicio Exterior, es decir, los diplomáticos costarricenses acreditados alrededor del mundo, son piezas vitales en materia de inteligencia para países sin instituciones militares permanentes, como Costa Rica”; pues “es indispensable que el Gobierno tenga un aparato de inteligencia. En el mundo transformado del siglo XXI todo Estado debe tener tal estructura, con funciones precisas”.

Sobre este asunto de las funciones de los agentes diplomáticos costarricenses, el Estatuto del Servicio Exterior de la República (ley 3530 de agosto de 1965), deja entrever que aquellos deben realizar una labor de inteligencia en los países en donde son acreditados y garantizar la inviolabilidad de los archivos diplomáticos, con lo que se establece el secreto diplomático; sin embargo, como se indicó antes, no se les capacita en esta materia. Tales aspectos están contenidos en los artículos 34 y 35, que se transcriben en su totalidad a continuación:

Artículo 34.- Son deberes de los agentes diplomáticos y consulares en servicio:

- a) Velar por los intereses y el prestigio de la República;*
- b) Velar por que se respeten y defender, si fuere preciso, los derechos de sus conciudadanos y facilitar, en lo posible, sus actividades lícitas;*
- c) Mantener informado al Ministerio de Relaciones Exteriores acerca de los asuntos internos e internacionales del país donde desempeñen sus funciones, así como del desarrollo de los asuntos confiados a su cuidado;*

d) *Custodiar debidamente los archivos, las propiedades, la clave y los sellos oficiales que se les confíen, aún después de cesar en sus funciones hasta tanto no los entregue a su sucesor o quien el Gobierno le indique;*

e) *Ajustar su vida al rango de la representación de que están investidos y actuar con el decoro que ella requiere;*

f) *Observar celosamente las reglas de etiqueta social de los países en que actúen;*

g) *Cumplir en el desempeño de sus cargos las disposiciones de la Constitución y las leyes de la República y las instrucciones del Ministerio de Relaciones Exteriores.*

Artículo 35.- Queda prohibido a los funcionarios del Servicio Exterior:

a) *Intervenir directa o indirectamente en la política interna de los países donde estén acreditados;*

b) *Aceptar la representación diplomática o consular de otro país sin previa autorización del Ministerio de Relaciones Exteriores;*

c) *Retirar para su uso personal documentos que se hallen en los archivos de la Misión, Consulado o Ministerio, o publicarlos sin autorización del Ministro de Relaciones Exteriores;*

d) *Revelar detalles secretos sobre gestiones o negociaciones que a su Misión o Consulado le hubieren sido confiados;*

e) *Recibir condecoraciones, honores o recompensas de gobiernos extranjeros, sin permiso del Ministerio de Relaciones Exteriores;*

f) *Participar, directa o indirectamente en actividades comerciales, profesionales o industriales en el país donde ejerzan sus funciones;*

g) *Participar en representaciones colectivas ante el Gobierno local, sin autorización del Ministerio de Relaciones Exteriores;*

h) *Residir los funcionarios diplomáticos fuera de la ciudad sede del Gobierno local y establecer los funcionarios consulares sus oficinas fuera de la ciudad que indiquen las letras patentes; e*

i) *Hacer uso indebido de documentos, valijas, sellos oficiales, franquicias aduaneras y postales, correos diplomáticos y de las inmunidades y privilegios propios de sus cargos.*

Sin embargo, de acuerdo con un reporte para el *Informe del Estado de la Nación* (Chacón Araya, 2014), en los reportes de las actividades realizadas por los agentes diplomáticos costarricenses en el periodo mayo 2013-mayo 2014 no aparecen registradas acciones de inteligencia.

Mediante una revisión de noticias en diversos medios de prensa costarricense y en redes sociales, sobre todo en Facebook, se puede determinar que algunos funcionarios diplomáticos hacen manifestaciones de este tipo en las redes sociales y se pueden leer comentarios de diplomáticos externando su criterio personal sobre la situación que se produce en el país en donde están acreditados. Tales comentarios evidencian que utilizan información confidencial o bien que se hace un uso no valorado de la TIC. En el actual gobierno destacan dos casos. Uno es el del embajador en Venezuela, Édgar Picado, por declaraciones en un periódico sobre la situación interna en país en donde estaba acreditado. El funcionario fue destituido. El segundo caso es el de la embajadora designada en Bolivia, que en un mensaje en Twitter hizo críticas de la procuradora general de la República, quien había cuestionado algunas acciones de la administración gubernamental.

En resumen, en Costa Rica no hay claridad sobre las funciones de la comunidad de inteligencia, aunque estén de manera más o menos explícita en la normativa que regula las distintas actividades de entidades que están directamente relacionadas. En ese sentido, es una tarea pendiente por parte del Gobierno, tanto del Poder Ejecutivo como del Legislativo; sin embargo, predominan estereotipos en contra del uso de la inteligencia para la toma de decisiones. Ello conduce a graves filtraciones de información, que resultan perjudiciales para el interés nacional. Por supuesto, no hay que perder de vista que en la gran mayoría de Estados en desarrollo persiste una fragilidad institucional y, en algunos casos, una pendiente tarea de construcción de Estado, lo cual dificulta el apropiado uso de los mecanismos disponibles para alcanzar y defender los intereses nacionales. Esto hace que persista un uso limitado de la diplomacia tradicional.

Algunas consideraciones finales

La aceleración de la globalización tras el fin de la GF, la revolución de las TIC, el empoderamiento de los actores no estatales, los cambios en las capacidades de los Estados y las nuevas dinámicas en el ejercicio del poder, entre otros fenómenos y procesos, han influenciado la construcción de un nuevo orden internacional, que esta vez produce (luego de varios siglos) un sistema internacional con una nueva arquitectura. Ello provocó variaciones en las instituciones claves de las r. i., como es el caso de la diplomacia y la inteligencia exterior. En ambos casos se suman las revelaciones de WikiLeaks y E. Snowden que se producen en el marco de las tesis de buen gobierno, gobierno abierto y la relación entre gobernabilidad y gobernan-

za, agregándose el empoderamiento que ha tenido la ciudadanía, que demanda la vigencia del denominado “derecho a conocer”.

Ello puede hacer pensar que la diplomacia ha adquirido más formalidad frente a la informalidad de algunos procesos políticos internacionales, sobre todo aquellos relacionados con la inteligencia y el servicio exterior. Sin embargo, es evidente que, cada vez más, la diplomacia recurre a mecanismos informales y puede parecer que existe un alto grado de informalización –en este sentido algunos sectores estadounidenses, por ejemplo, acusan de informalidad el uso que hizo la entonces Secretaria de Estado, Hillary Clinton, de su correo personal para tratar asuntos oficiales–, sobre todo redes sociales y otras vías para superar las dificultades que enfrentan un número significativo de Estados que carecen de recursos suficientes para realizar una apropiada inteligencia.

Por ello, es necesario tener en cuenta en todo momento el contexto y entorno de los procesos y metaprocesos domésticos, transfronterizos y globales, políticos, económicos, sociales, jurídicos y estratégicos, propios de este “mundo transformado”, por una parte, y del trasfondo cultural, condicionado por la mediatización y digitalización de las interacciones, por otra; se completa el panorama para poder analizar la relación entre diplomacia e inteligencia y los problemas que enfrenta hoy el secreto diplomático. Este es un componente clave en la consecución del interés nacional y en la definición de las dos políticas que definen la conducta exterior de los Estados: políticas exterior y de defensa. Para ello la diplomacia y la inteligencia, con todos los cambios que ha tenido en las últimas décadas, continúan siendo instrumentos claves.

Como se reseñó en la sección 2, la diplomacia está en un complejo proceso de transición, que se inició a principios de la década de 1980 y se aceleró con el fin de la GF y los eventos posteriores al 9-11. Hasta el momento no solo se trata de nuevos requerimientos para los agentes diplomáticos, sino de la aparición de nuevas formas de diplomacia. Así ahora se habla, entre otras, de diplomacia pública, digital, integradora y de cumbres. Sin embargo, ello no quiere decir que la versión tradicional ni la moderna hayan desaparecido. Esto constituye un reto para el diplomático, que sin abandonar todas las funciones clásicas debe asumir las nuevas. Algunas de ellas se convierten en grandes desafíos, como ocurre con las noticias 24/7 y el manejo de las redes sociales –en donde convergen y hasta se confunden los ámbitos profesional y personal–. Por consiguiente, el agente diplomático se enfrenta a la decisión de mantener las funciones que han caracterizado por siglos a la institución, al mismo tiempo que suma las nuevas, conservando su habilidad para lograr el balance apropiado entre la confidencialidad y discrecionalidad de sus actividades, y las demandas de transparencia y acceso a la información por parte de la ciudadanía.

En el caso de la inteligencia exterior, es más evidente que la “época romántica” de los espías terminó hace varias décadas, no solo por los cambios en el sistema internacional y en el uso de las TIC para que los agentes realicen sus tareas y análisis; sino por los ajustes en la normativa internacional, la creciente relación directa entre jefes de Estado y de Gobierno, y los diversos efectos de la globalización. Frente a ello, la comunidad de inteligencia enfrenta el desafío de la transparencia, sin incrementar la vulnerabilidad y sin dejar de cumplir su rol de proveer información suficiente y fiable a los decisores. Es decir, enfrenta un dilema similar al del agente diplomático.

En su función de inteligencia, tanto el diplomático como el agente profesional, requieren de discrecionalidad, por ello para la diplomacia el secreto diplomático es el recurso básico, que junto con su inmunidad, le permite cumplir con sus compromisos en la implementación de la política exterior y en la retroalimentación y provisión de información para la toma de decisiones, y para la formulación de esa política y el diseño de la estrategia nacional. La cuestión es que ese secreto enfrenta serios obstáculos y desafíos, tanto por la dificultad para garantizar la confiabilidad de los canales de comunicación, como para evitar filtraciones por el uso de redes sociales y algunas tecnologías para la recolección de información y su análisis.

Aun en el mundo transformado de inicios del siglo XXI, el secreto diplomático debe mantener su vigencia. Por ello los gobiernos deben buscar canales de comunicación seguros. En el caso de las grandes potencias, esto los obliga a tener sus propios satélites y a desarrollar sus propios mecanismos de encriptación de los mensajes; lo cual no es viable en la gran mayoría de los casos de Estados intermedios y pequeños.

A lo anterior se suma, como evidencia el caso de Costa Rica, el limitado conocimiento y los estereotipos que existen acerca de la función de inteligencia, y su aporte a la seguridad y defensa del país. No por tratarse de un país pequeño o de uno sin fuerzas armadas permanentes, debe abandonarse el trabajo de inteligencia y el aporte de los agentes diplomáticos a la provisión de información para la toma de decisiones y la formulación de políticas públicas.

Sin duda, el tema observado en este artículo requiere de mayor análisis y de una comparación de las experiencias recientes de varios países, al menos de la región; sin embargo, estimo que los aspectos identificados y las consideraciones generales permiten a las autoridades correspondientes revisar la situación que enfrentan sus gobiernos y sus agentes diplomáticos en materia de inteligencia exterior.

Bibliografía

1. Aron, R. (1985). Paz y guerra entre las naciones. Madrid: Alianza Editorial.
2. Barbé, E. (2014). Introducción: cambio en el sistema internacional, adversidad para la UE. Revista CIDOB d'Afers Internacionals, (108), 7-21. Disponible en: <http://www.cidob.org>
3. Barnett, M., y Duvall, R. (2005). Power in Global Governance. En M. Barnett y R. Duvall (Eds.), Power in Global Governance (pp. 1-32). New York: Cambridge UP
4. Berridge, G., y James, A. (2001). A Dictionary of Diplomacy. New York; Palgrave.
5. Bjola, C. (2014). The Ethics of Secret Diplomacy: a contextual approach. Journal of Global Ethics, 10(1): 85-100.
6. Bjola, C. (2015). Introduction. Making Sense of Digital Diplomacy. En C. Bjola y M. Holmes (Eds.) Digital Diplomacy: Theory and Practice (pp. 1-9). New York: Routledge.
7. Blanton, T. (2014). The Struggle for Openness in the International Financial Institutions. En R. Chadwick, M. Levitt, y D. Shickle (Eds.), The Right to Know and the Right. Transparency for an Open World (pp. 243-278). New York: Columbia UP.
8. Bolewski, W. (2007). Diplomacy and International Law in Globalized Relations. Heidelberg: Springer-Verlag.
9. Bronk, C. (2010). Diplomacy Rebooted: Making Digital Statecraft a Reality. Foreign Service Journal, 43-47.
10. Brooks, S., y Wohlforth, W. (2008). World Out of Balance. International Relations and the Challenge of American Primacy. Princeton, NJ: Princeton UP.
11. Bruce, J., y George, R. (2008). Intelligence Analysis. The Emergence of a Discipline. En B. James y R. George (Eds.), Analyzing Intelligence: Origins, Obstacles, and Innovations (pp. 1-15). Washington DC: Georgetown UP.
12. Bull, H. (1995). The Anarchical Society. A Study of Order in World Politics. New York: Columbia UP.
13. Caporaso, J. (2000). Changes in the Westphalian Order: Territory, Public Authority, and Sovereignty. International Studies Review, 2(2), 1-28.
14. Chacón Araya, K. (2014). Vigésimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (2013). San José: Proyecto Estado de la Nación. Recuperado de <http://www.estadonacion.or.cr/>

15. Chemerinsky, E. (2004). Losing Liberties: Applying a Foreign Intelligence Model to Domestic Law Enforcement. *UCLA Law Review*, (51), 1619-1643. Recuperado de http://scholarship.law.duke.edu/faculty_scholarship/1136
16. Clinton, H. (2011). Speech on Internet Freedom. Recuperado de <https://secretaryclinton.wordpress.com/2011/02/15/secretary-of-state-hillary-clintons-speech-on-internet-freedom/>
17. Davies, P., y Gustafson, K. (2010). Legacies, Identities, Improvisation, and Innovations of Intelligence. En P. Davies y G. Gustafson (Eds.), *Intelligence Elsewhere. Spies and Espionage Outside the Anglosphere* (pp. 287-297). Washington DC: Georgetown UP.
18. Davies, P., y Gustafson, K. (2013). An Agenda for the Comparative Study of Intelligence. Yet Another Missing Dimension. En P. Davies y G. Gustafson (Eds.), *Intelligence Elsewhere. Spies and Espionage Outside the Anglosphere* (pp. 3-12). Washington DC: Georgetown UP.
19. Davies, S. (Ed.). (2014). A Crisis of Accountability. A Global Analysis of the Impact of the Snowden Revelations. Recuperado de <https://citizenlab.org/wp-content/uploads/2014/06/Snowden-final-report-for-publication.pdf>
20. Dizard, W. (2001). *Digital Diplomacy: U.S. Foreign Policy in the Information Age*. Westport, CT: Praeger Publishers.
21. Duquet, S., y Wouters, J. (2015). *Diplomacy, Secrecy and the Law*. Working Paper 151. Leuven, Belgium: Leuven Center for Global Governance Studies/Institute for International Law at KU Leuven.
22. Faris, D. (2013). From the Age of Secrecy to the Age of Sharing: Social Media, Diplomacy, and Statecraft in the 21st Century. En S. Kalathil (Ed), *Diplomacy Development and Security in the Information Age* (pp. 35-47). Washington DC: Institute for the Study of Diplomacy, Georgetown University.
23. Fein, B. (2007). Presidential Authority to Gather Foreign Intelligence. *Presidential Studies Quarterly*, 37(1): 23-36.
24. Florini, A. (2014). Introduction. The Battle Over Transparency. En R. Chadwick, M. Levitt, y D. Shickle (Eds.), *The Right to Know. Transparency for an Open World* (pp. 1-16). New York: Columbia UP.
25. Francescutti, P. (2013). El secreto diplomático después de WikiLeaks. Las relaciones internacionales en una era de filtraciones. En J. Azcona, J. Torregrossay y M. Re (Eds.), *Guerra y Paz. La sociedad internacional entre el conflicto y la cooperación* (pp. 611-625). Madrid: Dykinson SL.

26. Garthoff, R. (2004). Foreign Intelligence and the Historiography of the Cold War. *Journal of Cold War Studies*, 6(2): 21-56.
27. Gill, M., y Spirling, A. (2014). *Dimensions of Diplomacy. What the Wikileaks Cables can tell us about information and privacy in international relations*. Paper presented to 5th Annual Text as Data Conference, October 10-11, Kellogg School of Management, Northwestern University, Chicago. Recuperado de <http://kellogg.northwestern.edu>
28. Haass, R. (2008). The Age of Non-Polarity. What Will Follow U.S. Dominance. *Foreign Affairs*, 87(3), 44-56.
29. Hall, J., y Paul, T. (1999). Introduction. In T. Paul y J. Hall (Eds.), *International Order and the Future of World Politics* (pp. 1-15). Cambridge, UK: Cambridge UP.
30. Halperin, M., y D. Hoffman. (1976). Secrecy and the Right to Know. *Law and Contemporary Problems*, 40(3): 132-165.
31. Hayden, C. (2013). Social Diplomacy, Public Diplomacy, and Network Power. En S. Kalathil (Ed), *Diplomacy Development and Security in the Information Age* (pp. 17-33). Washington DC: Institute for the Study of Diplomacy, Georgetown University.
32. Heidenrich, J. (2007). The State of Strategic Intelligence. *Studies in Intelligence*, 51(2). Disponible en: <http://www.cia.gov>
33. Hepp, A. (2011). *Mediatization, Media Technologies and the 'Moulding Forces' of the Media*. Paper presented to The International Communication Association's 2011 Virtual Conference, 23 May-10 June. Recuperado de http://www.andreas-hepp.name/hepp_2012.pdf
34. Hocking, B., Melissen, J., Rordan, S., y Sharp, P. (2012). *Futures for Diplomacy. Integrative Diplomacy in the 21st Century*. The Hague: Netherlands Institute of International Relations Clingendael.
35. Hurrell, A. (2009). *On Global Order. Power, Values, and the Constitution of International Society*. New York: Oxford UP.
36. Huxley, A. (2014). *Discovering Digital Diplomacy. The Case of Mediatization in the Ministry for Foreign Affairs of Finland*. Thesis of Master Programme in Social Sciences Digital Media and Society. Uppsala, Sweden: Uppsala Universitet.
37. Jackson, P., y Siegel, D. (2005) Introduction. En P. Jackson y J. Siegel (Eds.), *Intelligence and Statecraft: The Use and Limits of Intelligence in International Society*, (pp. 1-10). Westport, CT: Greenwood Publishing Group.
38. Jazbec, M. (2010). Small States and Diplomacy: An Indispensable, though Much Diversified Relation. *Halduskultuur-Administrative Culture*, 11(1), 66-83.

39. Jönsson, C., y Hall, M. (2002). *Communication: An Essential Aspect of Diplomacy*. Prepared for 43rd Annual ISA Convention, New Orleans, LA.
40. Jönsson, C., y Hall, M. (2005). *Essence of Diplomacy*. New York: Palgrave Macmillan.
41. Kahler, M. (2009). Networked Politics. Agency, Power, and Governance. En M. Kahler (Ed.), *Networked Politics. Agency, Power, and Governance* (pp. 1-22). New York: Cornell UP.
42. Kahn, D. (2006). The Rise of Intelligence. *Foreign Affairs*. September/October. Recuperado www.foreignaffairs.com
43. Kalathil, S. (2013). Transparency and Volatility: International Relations in the Information Age. En S. Kalathil (Ed.), *Diplomacy Development and Security in the Information Age* (pp. 3-13). Washington DC: Institute for the Study of Diplomacy, Georgetown University.
44. Keithly, D. (2010). Intelligence Fundamentals. En K. Logan (Ed.), *Homeland Security and Intelligence* (pp. 43-58). Westport, CT: Praeger Security International.
45. Editorial. Confuso planteamiento de la DIS. (2014, 14 de mayo). *La Nación*. Recuperado de http://www.nacion.com/opinion/editorial/Confuso-planteamiento-DIS_0_1414458552.html
46. Legrain, P. (2015, mayo 10). Alemania contra Google. *La Nación*, p. 24A.
47. Maher, K. (2013). The New Westphalian Web. *Foreign Policy*. Recuperado de <http://www.foreignpolicy.com>
48. Matul, D., y Juárez, R. (2014). *Reforma de la Dirección de Inteligencia y Seguridad (DIS). Lineamientos para la construcción de una hoja de ruta*. Serie Perspectivas 6/2014. San José: Friedrich Ebert Stiftung FES America Central.
49. Matul, D., y Juárez, R. (2015). *Los sistemas de inteligencia en Centroamérica: el caso de Costa Rica*. Recuperado de <https://www.academia.edu/>
50. Murillo, C. (2012). Algunas consideraciones sobre política exterior y de defensa. El caso de Costa Rica. *Revista Científica "General José María Córdova"*, 10(10): 27-48.
51. Murillo, C. (2014a, 23 de mayo). Costa Rica y el recurso a la inteligencia. *La Nación*. Recuperado de <http://www.nacion.com/opinion/foros/>
52. Murillo C. (2014b). *Insurgencia no política. La experiencia de Centroamérica y México. Una aproximación preliminar*. Recuperado de <https://www.academia.edu/>

53. Naím, M. (2013). *The End of Power: From Boardrooms to Battlefields and Churches to States, Why Being in Charge Isn't What It Used to Be*. New York: Basic Books. Recuperado de <http://www.crhoy.com/mariano-figueres-sobre-cuestionamientos-de-otton-solis-a-la-dis-se-acuerda-de-aquella-pelicula-durmien-do-con-el-enemigo/>
54. Nye, J. (2004). *Soft Power. The Means to Success in World Politics*. New York; Public Affairs.
55. Nye, J. (2008). *The Powers to Lead*. New York: Oxford UP.
56. Patton, K. (2010). *Sociocultural Intelligence: A New Discipline in Intelligence Studies*. New York: The Continuum International Publishing Group.
57. Rachman, G. (2011). *Zero-Sum Future. American Power in an Age of Anxiety*. New York: Simon y Schuster.
58. Radó, N. (2011). *On WikiLeaks and Diplomacy: Secrecy and Transparency in the Digital Age*. Master Thesis, Central Europe University, Department of International Relations and European Studies. Recuperado de http://www.etd.ceu.hu/2011/rado_nora.pdf
59. Rousseau, R. (2011). From Ancient Greek Diplomacy to Modern Summitry. *The Diplomatic Courier*. Recuperado de www.diplomaticcourier.com
60. Sancho, M. (2014, 16 de setiembre). Mariano Figueres sobre cuestionamientos de Ottón Solís a la DIS: ¿Se acuerda de aquella película "Durmiendo con el enemigo". *Crhoy.com*.
61. Sanders, R. (2008). *The Obsolescent Wall: Foreign Intelligence Surveillance in a Transnational Age*. Paper presented to International Studies Association Annual Conference. New York: International Studies Association.
62. Sassen, S. (2002). Global Cities and Diasporic Networks: Microsites in Global Civil Society. En H. Anheier (Ed.), *Global Civil Society 2002* (217-238). New York: Oxford UP. Recuperado de <http://transnationalism.uchicago.edu/Diasporic%20Network.pdf>
63. Sharp, P. (1999). For Diplomacy: Representation and the Study of International Relations. *International Studies Review*, 1(1), 33-57.
64. Stancil, J. (2010). On WikiLeaks and Government Secrecy. *The Nation*. Recuperado de <http://www.thenation.com/>
65. Taipale, K. (2006/07). Rethinking Foreign Intelligence Surveillance. *World Policy Journal*, Winter, 77-81.
66. Tanase, T. (s/f). *The Study of Intelligence in the Euro-Atlantic Area*. Recuperado de <http://www.upm.ro>

Taylor, P. (1984). *Nonstate Actors in International Politics. From Transregional to Substate Organizations*. Boulder, CO: Westview Press.

Westcott, N. (2008). *Digital Diplomacy: The Impact of the Internet on International Relations*. Research Report 16. Oxford Internet Institute. Recuperado de www.oii.ox.ac.uk/research/publications/RR16.pdf

Zakaria, F. (2008). *The Post-American World*. New York: W. W. Norton y Company.