
El papel de la actividad de inteligencia en el inicio de una nueva era

*Alberto Mendes Cardoso**

I. Introducción

El mundo ha sufrido cambios importantes en los últimos años. La revolución en las telecomunicaciones posibilita el libre flujo de datos en tiempo real. Está surgiendo un nuevo paradigma en la producción de informaciones estratégicas que condena a la extinción el exceso de sigilo. Estructuras demasiado centralizadas y jerárquicamente organizadas ceden el espacio al "empoderamiento", a la gestión por células, a los grupos de trabajo. Ideas y capitales se mueven con soltura sin respetar fronteras nacionales. Nunca antes en la historia tantas naciones adoptaron la democracia como forma de gobierno. La sociedad civil se agrupa en organizaciones no gubernamentales (ONG) y empieza a desempeñar un importante papel de apoyo en la ejecución de las políticas públicas. Se alteran el ambiente interno y la conjunción de variables determinantes en el escenario internacional.

Siguiendo esta evolución, las transformaciones por las cuales pasa la actividad de inteligencia exigen una evaluación de su papel en el proceso de decisión en la "era de la información". Los medios se vuelven cada vez más un aliado importante, una vez que muchos de los esfuerzos antes orientados por la inteligencia para la generación de determinados datos pueden ser ahora reorientados hacia cuestiones de mayor complejidad, teniendo en cuenta la disponibilidad y la calidad de numerosos análisis en los medios de comunicación de masas sobre temas de interés relacionados con el proceso de toma de decisiones a nivel nacional.

En contrapartida, el desarrollo tecnológico exige la renovación de los medios y los métodos para la recolección de datos, así como de técnicas para la operación de equipos. Las cuestiones de seguridad nacional se multiplican y, en

* General de División del Ejército Brasileño y Ministro de Estado, Jefe del Gabinete de Seguridad Institucional de la Presidencia de la República, Brasil

ocasiones, escapan al objetivo de la acción autónoma y unilateral de los estados soberanos. La acción adversa en el área económico-científica sustituye frecuentemente la estrictamente político-militar.

A su vez, el respecto a la individualidad y a la libre expresión, conquista de la democracia y de la aplicación de los preceptos de los derechos humanos, propicia el fortalecimiento y la organización de las minorías, incluyendo movimientos nacionalistas y grupos contrarios al orden constitucional. Así paralelamente al fortalecimiento de la ciudadanía y de la opinión pública, son estimuladas distorsiones con el riesgo de impacto sobre la seguridad del Estado.

Se despliega un escenario en el cual crecen el terror y la violencia, financiados, en parte, por organizaciones criminales ligadas al narcotráfico; los crímenes financieros se vuelven rutinarios y amenazan el control sobre la economía; las drogas promueven la degradación de la persona; el recurso del terrorismo permanece como instrumento en la búsqueda de objetivos políticos y como amenaza a la vida de los ciudadanos; y las armas de destrucción en masa (ADM) generan pánico en las poblaciones y desafíos a los estados democráticos, llevándolos a combatir la utilización o la proliferación de aquéllas, bajo cualquier pretexto y por cualquier actor internacional.

Frente a esos desafíos, corresponde a las instituciones responsables por la eficiencia de la actividad de Inteligencia, que busca la defensa del Estado, repensar su actuación, definir una agenda para la prospección de oportunidades y el resguardo de los intereses de la seguridad nacional en el inicio de una nueva era.

II. Facilidades y retos contemporáneos

Los cambios vividos en este momento son consecuencias, en gran medida, del desarrollo de la informática y de las telecomunicaciones que contribuyen a la reducción de costos y, consecuentemente, amplían el acceso a las tecnologías correspondientes. La interconexión de esas tecnologías es lo que ha permitido anular el efecto de la distancia en las relaciones humanas y en la obtención de datos en cualquier parte del mundo. La información gana también en calidad, posibilitando la difusión en tiempo real y la integración de voz e imagen al contenido escrito. La Internet es la resultante más palpable de esa evolución, estimándose que en el año 2005 el número de usuarios alcance mil millones y que en el 2010 la mitad de la población mundial esté conectada a la red.

El perfeccionamiento de las herramientas de búsqueda ha contribuido a la tarea

de investigación y facilitado la ubicación precisa de datos. Con el desarrollo y la introducción de nuevos sistemas, el acceso a datos abiertos se vuelve potencialmente ilimitado. Por otro lado, ese desarrollo ha suscitado riesgos relacionados con la seguridad de las transacciones comerciales, con la protección del conocimiento sensible y la promoción de actividades ilícitas. La creciente dependencia de los procesos productivos y de los sistemas de control de la tecnología de computadoras y de telecomunicación despierta, en última instancia, recelos con relación a la seguridad del Estado debido a su eventual vulnerabilidad a los ataques electrónicos.

En ese marco, se debilita el control del Estado sobre el flujo de informaciones, lo que reduce su capacidad de utilizarlo en la defensa de sus objetivos políticos. Sin embargo, las instituciones políticas encargadas de promover el proceso de decisión pasan, contando con el apoyo directo de los medios, a la difusión abierta de las informaciones actualizadas. Además de eso, otras agencias especializadas en la implantación y coordinación de las políticas públicas, con acceso directo a las informaciones, pueden producir sus propias evaluaciones, disponiendo, en muchos casos, de mejores condiciones de análisis y respondiendo con mayor propiedad a los requisitos de los usuarios potenciales.

Sin embargo, como los medios tienden a ser determinados por las demandas del mercado, los gobiernos se ven obligados a evaluar con mayor profundidad el contenido cotidiano expresado en los medios de comunicación. Cabe al Estado y, de forma directa, a la inteligencia, analizar de forma más elaborada y no sólo retransmitir noticias o describir sucesos sujetos a seguimiento por los medios. Además, incumbe a los órganos de inteligencia proveer la seguridad a los sistemas de conocimientos sensibles del país, resguardando el patrimonio de la nación de ataques de los llamados criminales cibernéticos, que actúan por medio de las redes electrónicas y de computación.

Otro aspecto de la globalización es la reducción de la capacidad de intervención del Estado en la economía nacional. Diariamente, las negociaciones que envuelven grandes sumas son realizadas en los mercados financieros, con poca o ninguna posibilidad de control por parte de las instituciones gubernamentales.

Con la ampliación del acceso a las mercancías y a las ideas, las corporaciones transnacionales efectúan su planeación estratégica a nivel global y la operan según especificidades de los mercados regionales, aprovechando el libre flujo de bienes y servicios, la inexistencia de barreras a los capitales y a las condiciones particulares de competitividad de

cada país. Las empresas, buscando adquirir mejores condiciones de competencia global, recurren a fusiones y adquisiciones.

Esta nueva realidad ha sido responsable de las distorsiones en los sistemas sociales, normalmente con reflejos negativos en las estructuras menos favorecidas o menos calificadas de los países, en que los que deciden encuentran dificultades en procesarlas de forma ágil y conforme los intereses nacionales. La evolución de este cuadro estimula las desigualdades en el plano internacional y deficiencias en la distribución del ingreso, justificando la formación de movimientos y grupos resistentes a la globalización.

La preponderancia de los factores económico-comerciales en el proceso de decisión, con la ampliación de las demandas por información de esa naturaleza, restringe las alternativas de las políticas públicas. Debido a la velocidad de las acciones en esa área, sin interferencia efectiva del Estado, la estabilidad interna y la internacional pueden ser amenazadas en el caso de que el flujo de información se revele equivocado o inconsistente.

Así, para la Inteligencia, la obtención de informaciones precisas y actuales sobre el cuadro internacional pasa a ser crucial, en especial en la inminencia de crisis, buscando salvaguardar la seguridad económico-financiera e institucional del país.

En la esfera política, se observa la adopción, en los últimos años, de la democracia como forma preferente de gobierno. Esto ha permitido el fortalecimiento de la ciudadanía y por eso ha estimulado la participación de la sociedad en los procesos de decisión. Las minorías se organizaron y la sociedad civil se agrupó en la defensa de derechos específicos, ejecutando y controlando políticas, generalmente de contenido social, en las áreas en que el Estado presenta dificultades de operar. Las ONG interactúan directamente en la toma de decisiones en áreas como salud, ambiente, derechos humanos y hasta en la misma política externa.

Por otro lado, el respeto a la individualidad y a la libre expresión facilita el surgimiento de movimientos ultranacionalistas con predisposición para oponerse a la propia democracia y a los derechos humanos, algunas veces apoyados por las ONG con objetivos espurios no declarados. La apología a las actividades ilícitas y a la difusión de informaciones que amenazan la seguridad individual se confunde con el concepto de libertad, volviendo difícil la acción del Estado para cohibir lo que se opone al orden constitucional.

Estamos asistiendo al ascenso de los temas globales hacia el tope de la agenda. Las cuestiones que trascienden las fronteras nacionales, por lo tanto, difícilmente solucionadas por la acción unilateral y autónoma del Estado, no son

novedades en el escenario internacional. Con todo, ellas son potenciadas por las condiciones tecnológicas, económicas y sociopolíticas del mundo actual. Las democracias se benefician del libre flujo de informaciones y su difusión bajo distintos puntos de vista. El intercambio de informaciones técnicas y la relativa apertura de las fronteras favorecen la construcción de armas de destrucción en masa y la tecnología de la información y las facilidades del flujo migratorio son utilizadas en apoyo al narcotráfico y a los crímenes transnacionales.

III. El papel de la inteligencia en el proceso de decisión

Frente a esos desafíos, cabe a los órganos de Inteligencia volver a evaluar su actuación para identificar oportunidades y amenazas contra los intereses nacionales.

La inteligencia puede ser definida como el ejercicio permanente de acciones para la obtención, evaluación, integración e interpretación de conocimientos del interés del Estado, que tengan significado, aunque potencial, para la planeación de la gestión gubernamental. Estos conocimientos, cuando están disponibles oportunamente o de forma precisa, son elementos claves en el proceso de toma de decisiones. Su función es vital cuando son utilizados en la operación de escenarios, con la perspectiva adecuada para el seguimiento de las cuestiones

nacionales frente a los desafíos que deben ser enfrentados.

Los gerentes de crisis no pueden planear respuestas si no entienden cuáles escenarios tienen mayores oportunidades de ocurrir, pues los gobiernos no disponen de tiempo ni de personal suficientes para el estudio de cada uno de ellos. Así, la selección de hipótesis es una acción indispensable en la confección de la agenda del nivel de decisión.

Los escenarios de crisis deben ser objeto de amplia planeación, posibles sobre todo en el caso de que haya gran probabilidad de que lleguen a ocurrir y que sus efectos sean inaceptables al liderazgo político del país. En situaciones críticas, provocadas por factores humanos, la planeación puede prevenir la ocurrencia de un incidente o preparar al gobierno para neutralizarlo rápidamente. Así la inteligencia provee el conocimiento oportuno sobre la naturaleza y la magnitud de una amenaza, de acuerdo con la planeación.

En crisis deflagradas por el elemento humano, tales como sabotajes, la inteligencia puede disponer de estudios detallados acerca de probables blancos y tácticas, armas, explosivos e instrumentos disponibles para los sabotadores. Se pueden crear medidas de seguridad para inhibir esas acciones. Se pueden establecer medidas preventivas

para interrumpir la planeación y la ejecución de esos actos ilícitos. Como respuesta se pueden definir acciones de aplicación inmediata. Sin la inteligencia, sería imposible poner en práctica medidas diseñadas para desarrollar la planeación operacional y reducir vulnerabilidades.

En síntesis, a la inteligencia le toca el papel fundamental de subsidiar el proceso de toma de decisiones, identificando las hipótesis probables, coadyuvando en la planeación de respuestas y actualizando las informaciones respecto a los escenarios prioritarios.

IV. La propuesta brasileña al actual escenario

El concepto brasileño de seguridad nacional nace de la intersección de tres áreas temáticas que comprenden los intereses nacionales: defensa de la soberanía, desarrollo económico e inserción internacional. Con base en ese trionomio, se definen prioridades estratégicas, que son:

- Mantenimiento de la integridad territorial y de la unidad nacional como patrimonios de la nacionalidad;
- Defensa del Estado democrático de derecho como cuerpo político nacional permanente;
- Apropiación plena del territorio nacional en condiciones de desarrollo sustentable, englobando aspectos económicos, sociales, ambientales y de integración nacional;

- Corrección de los desequilibrios sociales y regionales;
- Avance en la capacitación nacional en ciencia y tecnología, inductores del desarrollo nacional y de la cooperación internacional;
- Inserción estratégica favorable en el ámbito regional y el global;
- Consolidación de una área próspera suramericana y suratlántica, y
- Fortalecimiento de la política brasileña para la paz con pleno respeto a los compromisos internacionales.

Esas prioridades estratégicas orientan la actuación de la inteligencia, contribuyendo para la definición de los temas a ser considerados. Aun cuando el escenario internacional favorezca la aparición de nuevas cuestiones, la obtención, el procesamiento y la difusión de conocimientos sobre esos asuntos deben ser subordinados al entendimiento y a la actualización de las áreas prioritarias definidas por la política de defensa nacional y por la política nacional de inteligencia.

Según el modelo del proceso de decisión nacional en el área de seguridad, el Gabinete de Seguridad Institucional (GSI) de la Presidencia de la República fue encargado de articular la administración de las crisis, en caso de amenaza grave e inminente a la estabilidad institucional, además de coordinar la actividad de inteligencia federal.

En esa configuración, el órgano de inteligencia tiene la función primordial de proveer al jefe del Estado de informaciones oportunas y adecuadas. La operación, en conjunto con la administración de las crisis, favorece el cumplimiento de los principios de utilización de la inteligencia en la identificación de escenarios de crisis, en la provisión de conocimientos para la planeación de políticas y en la actualización de las informaciones sobre los cuadros prioritarios para la seguridad nacional.

V. Consideraciones finales

La complejidad creciente y la dinámica del escenario internacional son las características definitorias del ambiente en que debe actuar la inteligencia. Amenazas transnacionales como terrorismo, narcotráfico, crímenes cibernéticos, contrabando de armas convencionales y desarrollo de armas de destrucción en masa, muestran la necesidad de una acción coordinada entre organismos de inteligencia de los diferentes países, teniendo en cuenta la imposibilidad del Estado de anteponerse a tales acciones criminosas de forma

unilateral. Así, se amplía efectivamente la importancia del intercambio de informaciones de inteligencia, para permitir a los respectivos gobiernos anticipar la posibilidad de neutralizar crisis en esas áreas.

Además, crecen en importancia el entrenamiento y la profesionalización de aquellos que actúan en inteligencia, de modo que puedan desarrollar de forma eficaz sus funciones en la generación de informaciones oportunas y adecuadas al proceso de toma de decisiones, con la calidad requerida.

Finalmente, se subraya una vez más que el dinamismo de las relaciones internacionales y de las coyunturas nacionales son los grandes retos de la inteligencia para el próximo milenio, necesitando una adecuación constante para el cumplimiento de sus misiones. Así, la mejor o peor calidad del trabajo estará condicionada por la capacidad de la institución de identificar e interpretar, anticipada y coherentemente, las amenazas y oportunidades, para el logro de los intereses del país en un ambiente complejo y volátil.