

# Perspectivas de futuro de la Inteligencia Estratégica en Latinoamérica

Rafael Jiménez Villalonga

*Análisis GESI, 9/2016*

25 de abril de 2016

**Resumen:** Como toda evolución de las particularidades que identifican a las sociedades, la correspondiente a la inteligencia también ha acompañado la que se produce en todos los ámbitos de un país. Bien es verdad que esta no ha sido homogénea en todos los países de Latinoamérica ni esta evolución podríamos considerarla positiva en el caso de alguno.

Precisamente esta es una de las dificultades para considerar la inteligencia estratégica en Latinoamérica como un conjunto capaz de ser estudiado de forma global. Aun considerando las características que determinan el hecho identificativo de los países latinoamericanos, ni todos los países partían de la misma situación, ni sus regímenes de desarrollo han sido (están siendo) similares, ni lo están haciendo a la misma o análoga velocidad y calidad. Por tanto, las líneas que siguen tendrán como referencia común a los países que componen el conjunto de Latinoamérica, pero no en todos serán de aplicación las afirmaciones que se hagan, ni tampoco lo serán en las mismas medidas en los que sí sean de aplicación.

### **Características de la inteligencia estratégica en Latinoamérica**

A pesar de la diversidad de países que componen el conjunto latinoamericano, es posible encontrar algunas características en el ámbito de la inteligencia estratégica que les afectan de forma común. Estas características permiten hacer un análisis de las circunstancias en que se encuentra la inteligencia estratégica, su grado de evolución y los factores que debe enfrentar para alcanzar el nivel de desarrollo que se espera para unos países que, tras su reciente crecimiento político, social y económico, están destinados a convertirse en actores cada vez más influyentes del concierto mundial.

Una de las primeras que se pueden considerar es la **limitación de sus ámbitos de actuación**. Este hecho se deriva de tres circunstancias complementarias: a) la ausencia de grandes motivos de conflicto entre los países de la Región; b) su procedencia desde regímenes dictatoriales; y c) su aislamiento de los puntos 'calientes' del planeta. Efectivamente, la general estabilidad regional, basada en una aceptación histórica de fronteras y en el arreglo normalmente pacífico de divergencias mediante la aplicación de los compromisos adquiridos ante los organismos internacionales (ONU y OEA, fundamentalmente) han permitido avanzar en la Región durante una época de conflictos en otras zonas del mundo. Asimismo, el largo camino emprendido por casi todos los países del Hemisferio para democratizar sus estructuras e insertarse entre las democracias occidentales ha tenido también su repercusión en el desarrollo de la inteligencia estratégica, que poco a poco va descubriendo nuevos campos de actuación ajenos a aquellos que les tuvieron ocupados durante las dictaduras. Complementariamente, la lejanía de las zonas donde se debatían los principios del mundo multipolar, así como de los nuevos riesgos provenientes del yihadismo, han mantenido la inteligencia estratégica en Latinoamérica ajena a las preocupaciones y ocupaciones de otras del resto del mundo. ¿Es esto una ventaja o un inconveniente? Realmente, para llevar a cabo una transformación de objetivos y estructuras, la limitación de parámetros no deja de ser una ventaja, que permite adaptar paulatinamente y sin sobresaltos las organizaciones a las nuevas necesidades e, incluso, adelantarse a ellas. En buena manera, la gran modificación de objetivos y cambios orgánicos y legislativos que afectó a las inteligencias de los países occidentales tras la caída del Muro de Berlín y la disolución de la Unión Soviética, apenas se ha dejado notar en las de los países latinoamericanos. E igualmente, la gran amenaza del yihadismo, que afecta a toda Europa, EE. UU., Canadá y buena parte de África, Asia y el Pacífico occidental, afortunadamente no ha hecho acto de presencia en Latinoamérica y, por tanto, no ha habido que reservar, por ahora, grandes recursos para atenderla.

Por el contrario, la procedencia de regímenes dictatoriales limitó hasta hace pocas décadas la inteligencia que las autoridades demandaban, ciñéndola al sostenimiento de tales regímenes –en un uso y abuso de las denominadas amenazas internas– y, en todo caso, al aislamiento de las influencias procedentes de los regímenes comunistas. De esta manera, la inteligencia estratégica de casi todos los países ha estado opacada por unos tipos de inteligencia prácticamente policiales y políticos, que tras el advenimiento de lo que se ha venido en denominar "primavera árabe" no tienen ya cabida más que en algunos países del continente africano.

El problema estriba ahora en hacer evolucionar las enseñanzas y prácticas adquiridas durante esos periodos a las correspondientes a la inteligencia estratégica de matriz occidental. En este sentido, es fundamental la labor que realizan las distintas Escuelas de Inteligencia y la apertura de sus puertas a nuevas generaciones de empleados de los Servicios, que han cursado sus carreras y adquirido sus conocimientos profesionales en Universidades abiertas y al margen de los adoctrinamientos políticos del pasado. Como acertadamente señala el doctor José Gabriel Paz "Se advierte un creciente interés (de los Servicios) por adoptar cánones de calidad académica con criterio universitario" (Military Review, mayo-agosto 2014).

Estrechamente relacionado con lo escrito anteriormente se encuentra una segunda característica de la inteligencia estratégica latinoamericana: la **atención preferente a amenazas internas**. Como si se tratara de un mundo aislado en sí mismo, la mayor parte de los países centran sus preocupaciones en la estabilidad interna, lo que repercute inmediatamente en las necesidades informativas de sus dirigentes y, en consecuencia, en las demandas de inteligencia a sus Servicios. En cierto modo, pareciera que la globalización no está influyendo en las distintas facetas del desarrollo de las sociedades latinoamericanas, a excepción hecha de la correspondiente al ciberespacio y, no totalmente, a las influencias económicas mundiales. Este hecho es natural que se produzca en periodos de evolución, cuando las sociedades están aprendiendo a abrirse al resto del mundo y las influencias de este dejan sentir su acción.

Se ha visto palpablemente en el caso de Brasil, país que ha acogido durante estos últimos años varios eventos de alcance mundial (V Juegos Mundiales Militares en 2011, la Conferencia para el Medio Ambiente Río + 20 en 2012, la Copa de las Confederaciones de la FIFA en 2013, la Jornada Mundial de la Juventud en 2013 y la Copa del Mundo de la FIFA de 2014). Como es natural, la preocupación de los Servicios brasileños ha sido que dichos eventos se celebraran con seguridad, para lo que han volcado sus esfuerzos en neutralizar los riesgos y amenazas procedentes del interior del país, dejando un margen simplemente testimonial para atender las posibilidades de perturbar dichos acontecimientos desde el exterior. Evidentemente, a ello ha ayudado el que Brasil es un país sin amenazas externas, pero su aspiración a ocupar un importante lugar en el mundo, por la vía del desarrollo económico y de sus recursos naturales, le deben impulsar a atender más efectivamente la inteligencia estratégica de orden externo.

En el caso de esta característica, el problema se centra en delimitar qué amenazas internas deben suscitar el interés de la inteligencia estratégica, apartando de ella todas aquellas que se fraguaron y fueron objeto de atención durante largos años de inestabilidad social o política. Este tipo de atención ha debido sucumbir ante el paso firme de la evolución democrática, mientras las discrepancias sociales y políticas han debido ser absorbidas por el propio funcionamiento del juego político. En esto se demuestra la madurez de una sociedad y la liberación de importantes recursos de los servicios de inteligencia para atender nuevos tipos de amenazas que, estos sí, representan un riesgo para la integración y soberanía del Estado y la estabilidad de la sociedad.

Otra característica que puede resaltarse es el **incipiente marco legislativo** que incardina a los Servicios de Inteligencia latinoamericanos en el funcionamiento general de los Estados. En esta cuestión se dan dos casos: el de los países que han propiciado hace poco la integración de su Servicio de Inteligencia estratégica en el marco legislativo del Estado y el de aquellos otros que, habiéndolo iniciado hace al menos dos décadas, están en un proceso de revisión y actualización constante de sus legislaciones.

Estas nuevas legislaciones, que legitiman la existencia y actuación de los Servicios de Inteligencia, deben acompañar al desarrollo legislativo de los Estados en otras materias relacionadas, como las políticas de seguridad y defensa, la política exterior o el marco de derechos y libertades. Y eso es lo que marca la diferencia entre unos y otros, al no mantener todos una evolución similar. En cualquier caso, se observa una tendencia progresiva, basada casi siempre en el derecho comparado, a establecer las reglas de presencia y funcionamiento de los Servicios de Inteligencia en el Estado.

La cuestión a tener en cuenta en esta materia es la necesidad de completar esas legislaciones, más o menos incipientes, con todos los aspectos que deben contener para evitar que los Servicios puedan ser acusados de eludir algún control del Estado o extralimitarse en sus funciones.

Y es precisamente en este aspecto legislativo en el que se encuentra una nueva característica: la **deficiente profesionalización de su personal**. Como es natural, la regulación legal de los Servicios debe incluir, como se señalaba anteriormente, todos los aspectos que les son de aplicación; y, en este sentido, uno de los más importantes es el del amparo legal que debe otorgar cada Estado a unos servidores que se van a encargar de prestarle seguridad.

El amparo legal debe ser entendido en sus dos facetas: el que debe facilitar la legislación vigente a unos servidores públicos en el cumplimiento de sus funciones, en este caso de inteligencia, y el que debe convertirles en auténticos funcionarios del Estado, profesionalmente estables. Respecto al primer aspecto, es fundamental que los miembros de los Servicios de Inteligencia se encuentren legalmente respaldados en el ejercicio de su trabajo, para el que están legitimados por las leyes del Estado. No sería de recibo que se detuviera y encausara a un agente operativo de un Servicio mientras está cumpliendo una acción legalmente amparada y establecida por su Dirección. Ni que se dé publicidad de su identidad o de las circunstancias en que está realizando su trabajo, de forma que permitiera tomar represalias a los objetivos sobre los que está cumpliendo su misión. En este sentido, la trayectoria laboral de un analista o agente operativo de su Servicio debe ser comparable a la que se otorga a un profesional de la sanidad, de la hacienda pública, de la milicia o de la seguridad pública, en el sentido de que no se enjuicia su labor profesional más que por quienes están legitimados para ello, los inspectores de sus respectivos ministerios y el poder judicial, en caso de transgresión de las leyes vigentes. Con el aditamento de que, en el caso de los profesionales de la inteligencia, su trabajo habitual estará protegido por el secreto de sus actuaciones, como mecanismo que debe ofrecer el Estado a quienes deben proporcionarles los medios para su seguridad y la promoción de sus intereses estratégicos.

En el segundo aspecto, el de la profesionalización, es preciso que el recurso humano, el más importante de cualquier organización que se precie, esté convenientemente seleccionado y formado para constituir una verdadera profesión del Estado, como podría serlo un funcionario de cualquier Ministerio. Los miembros de los Servicios de Inteligencia deben ser "profesionales de la inteligencia", como los maestros son "profesionales de la educación", los militares son "profesionales de la guerra" o los policías "profesionales de la seguridad ciudadana". Para ello tienen que darse dos circunstancias: la estabilidad de sus carreras profesionales, que no deben

estar sometidas en ningún caso al vaivén de las alternancias políticas, sino que deben mantener un principio de continuidad al margen de los cambios políticos que puedan producirse en la dirección de los Gobiernos; y que posean unas garantías jurídicas y personales, de derechos y deberes, de funciones y sanciones..., que regule su incardinación en el sistema funcional de los servidores públicos. Es claro que esta regulación debe estar íntimamente relacionada con la del funcionario público, y recoger sus particularidades en un colectivo que, como profesionales de la inteligencia, estarán sometidos a una serie de limitaciones en sus derechos ciudadanos. Esta limitación de derechos está justificada por la necesidad que tiene el Estado de protegerse ante un posible mal uso que pudiera hacer un profesional de la inteligencia como depositario de unos conocimientos que el propio Estado le ha otorgado para que pueda obtenerlos y tratarlos responsablemente. En este sentido, su limitación de derechos ciudadanos es comparable a los que afectan a los profesionales de las fuerzas armadas y fuerzas de seguridad del Estado, también depositarios del uso responsable de los principales medios que posee el Estado para ejercer la fuerza ante las amenazas que puedan perturbar los principios constitucionales y el bienestar de la población.

En cualquier caso —es preciso insistir en ello—, ningún Servicio de Inteligencia puede lograr un grado de eficacia mínimamente necesario para satisfacer las necesidades de inteligencia de sus dirigentes gubernamentales si sus miembros o gran parte de ellos mantienen una situación de inestabilidad profesional en sus relaciones como servidores del Estado, si no poseen unas garantías jurídicas que les permitan trabajar con seguridad, ni si se ven sometidos a la inestabilidad de los cargos públicos cada vez que cambia el color del Gobierno tras unas elecciones legislativas. Y ese grado de eficacia se consolidará en tanto en cuanto su estabilidad profesional esté garantizada, tanto por los aspectos anímicos y de motivación personal que le acompañan, como por la mayor eficacia que se produce a lo largo de una vida profesional enriquecida por el perfeccionamiento continuo de su formación y la experiencia en sus actuaciones.

Otra característica común que afecta a la inteligencia estratégica en varios de los países latinoamericanos es el **riesgo de su politización**, es decir que el trabajo de los Servicios que elaboran inteligencia estratégica se realice en beneficio del partido político gobernante, en lugar de ser considerada una labor de protección del Estado ante amenazas exteriores e interiores y de promoción de los intereses de todo el Estado. Este riesgo se da más en los países con un cierto déficit democrático o que se encuentran en periodo de consolidación de los principios que deben regir la democracia en un país.

Esta característica trae causa inicialmente de algo tan elemental como el nombramiento del Director del Servicio de un país por su Presidente. Como es lógico, elegirá a una persona que le inspire la máxima confianza y que, presumiblemente, pertenecerá al partido político gobernante o mayoritario. En esta situación, para el Director del Servicio es muy fácil caer en la tentación de enviarle la inteligencia que aquel quiera oír, no la que realmente se elabora en su Servicio. O que el citado Director ejerza una influencia tan grande en los analistas que hagan caer a estos en "*lapolitización del análisis de inteligencia*, situación que se produce cuando el analista adapta el enfoque y las conclusiones de su trabajo a las preferencias del decisor político (*intelligence to please*) con el fin de que a este le resulte más aceptable" (Jordán, 2013).

¿Cómo se puede enfrentar este riesgo? En primer lugar por la honestidad de los gobernantes: ni el Presidente y sus ministros deben considerar al Servicio como un instrumento de uso partidista, al que le encarguen obtener la inteligencia que les permita conocer los entresijos de las políticas de sus adversarios políticos —al estilo del presidente Nixon en el caso Watergate—, o ejercer presiones

sobre aquel para que obtenga las informaciones que convengan al partido y no al Gobierno; ni el Director del Servicio debe considerar que su organismo es una oficina de su Partido político y, mucho menos, un órgano de utilidad personal. En segundo lugar, tampoco los analistas deben sucumbir a las "orientaciones" que les lleguen desde el Gobierno o, peor aún, de sus contactos en el partido político gobernante, para sesgar sus productos de inteligencia en el sentido que convenga a este. Para ello es fundamental desarrollar la característica a que se ha aludido anteriormente, conseguir cada vez un mayor grado de profesionalidad en los analistas y agentes de inteligencia. Y en tercer lugar, es imprescindible el ejercicio sistemático y riguroso de los controles legislativo y judicial sobre el Servicio de Inteligencia, de forma que tanto los partidos representados en el Parlamento como los jueces correspondientes comprueben la adecuada ruta de funcionamiento del Servicio de inteligencia.

Esta última reflexión lleva a poner de manifiesto otro hecho característico de la inteligencia estratégica en Latinoamérica: las **deficiencias en los controles** de los Servicios. A este respecto es fundamental sistematizar el estudio, según el principio de que "los objetivos deberán ser trazados por el poder ejecutivo, mientras que los otros poderes del Estado (legislativo y judicial) deberán asumir sus naturales responsabilidades. El Congreso deberá asumir la técnica del control externo del aparato. El poder judicial se centrará más bien en acciones de coordinación, especialmente los jueces penales, quienes asumirán las responsabilidades de habilitar al órgano competente en caso de actividades que supongan potenciales amenazas al ejercicio de los derechos ciudadanos –particularmente de derechos individuales–" (Gómez de la Torre, 2002).

En primer lugar hay que hacer referencia al control administrativo o del propio Gobierno. Puede ser frecuente en algunos Estados que, el Ministro o Jefe del Gobierno de quien dependa el Servicio, abandone el control de este por mor de su importante grado de confianza en el Director que ha puesto al frente del dicho Servicio. Este hecho podría llegar a considerarse un caso de dejación de responsabilidades, y corresponde al Presidente del Ejecutivo exigir a sus Ministros que ejerzan la responsabilidad de su cargo con la máxima garantía de competencia. Este riesgo de la falta de control gubernamental se puede dar con mayor frecuencia cuando es el propio Presidente el que ha designado al Director del Servicio sin participación del Ministro de quien jerárquicamente depende aquel. Las consecuencias de un deficiente control del Servicio por parte de la autoridad gubernamental de la que depende se vuelven contra dicha autoridad, que, en muchos casos, como muestra la experiencia, han acabado provocando la dimisión del Ministro o, incluso, la caída del propio Jefe del Gobierno.

Un segundo control a considerar es el del poder legislativo, el más importante desde el punto de vista político y de las garantías democráticas. Un primer aspecto a considerar de este control es el que también afecta al resto de los organismos del Ejecutivo, el control presupuestario, que, *a priori*, establece los límites económicos que no podrá sobrepasar el Servicio, tanto para los gastos corrientes y de personal, como en el uso de los gastos reservados, aquellos que se otorgan para las actividades informativas propias y secretas de los Servicios y no precisan una explicación pública del gasto.

Para el control *a posteriori* la mayor parte de las legislaciones nacionales o las internas de los Parlamentos han establecido comisiones parlamentarias, que componen un número generalmente muy reducido de parlamentarios (normalmente uno por grupo parlamentario constituido) para examinar las actividades del Servicio, puntual y periódicamente. Un aspecto central en la constitución de estas comisiones parlamentarias estriba en la adecuada elección de sus miembros, dado que uno de los principales problemas que se presentan ante la necesidad de

controlar a los Servicios es la ignorancia o escaso conocimiento que poseen los designados sobre los riesgos y amenazas que pueden afectar al Estado, los principios en que se fundamentan tan peculiares organismos y las capacidades y posibilidades de actuación que se les otorgan. Una fórmula que se emplea en algunas legislaciones para resolver esta situación es la incorporación a estas comisiones de técnicos de la Administración o personalidades de probado prestigio, que pueden proporcionar una visión más técnica y profesional al ejercicio del control que deben efectuar. Por otra parte, estas comisiones deben estar sometidas al secreto de sus actuaciones, como la que se exige a los Servicios que deben controlar. Y la incorporación de miembros ajenos a las Cámaras legislativas no suele ser la mejor solución para procurar dicha reserva. Por eso es preferible en la mayoría de los casos proporcionar a los legisladores que deban formar parte de las comisiones *ad hoc* los conocimientos necesarios sobre los Servicios para que puedan ejercer su labor con las máximas garantías de eficacia. Esto lleva a otra de las características de la inteligencia en muchos países, no sólo los latinoamericanos, la necesidad de promover una auténtica y extensa cultura de inteligencia, sobre la que se volverá más adelante.

Además de esa citada falta de formación de los legisladores encargados de ejercer el control parlamentario de los Servicios, algunas legislaciones también presentan lagunas o unos deficientes mecanismos de ejercicio de dicho control, con lo que este se vuelve estéril, cuando no contraproducente; porque ante los ojos de los ciudadanos pudiera parecer que la realización de controles a sus Servicios garantiza su actuación dentro de los parámetros democráticos, cuando pudiera ser que, por una deficiente planificación legislativa, no existan auténticos y adecuados procedimientos de control para someter a aquellos al debido escrutinio parlamentario.

En cuanto al tercer control, el judicial, como se sabe se trata de garantizar las actuaciones de los Servicios dentro del ordenamiento constitucional, que establece unos principios y derechos personales incuestionables y que se centran fundamentalmente en la protección de las comunicaciones de todo tipo y en la inviolabilidad de las propiedades personales. Las soluciones adoptadas por las legislaciones de los países abarcan desde el nombramiento de jueces especialmente designados para tal efecto, al sometimiento de los motivos que aduzcan los Servicios al sistema común para otros tipos de limitaciones de los derechos personales que deban autorizar los jueces penales ordinarios. Puede decirse que, para la inteligencia estratégica, es más apropiado el sistema de jueces especialmente preparados para autorizar las actuaciones de los Servicios, en tanto en cuanto, la aludida falta de cultura de inteligencia, no permite exigir a jueces ordinarios que tengan ideas claras sobre los intereses del Estado en relación con las garantías personales que puedan ser sobrepasadas, en algún caso, por la salvaguarda del interés colectivo. Pero la designación de jueces *ad hoc*, que deberán pertenecer a la más alta Magistratura del Estado, debe ir acompañada de la ineludible necesidad de proporcionarles los medios que les permitan ejercer su magisterio con la máxima garantía de eficacia. Para ello, será imprescindible que los magistrados designados al efecto tengan acceso al documento que recoja los objetivos estratégicos encargados por el Gobierno a los Servicios sometidos a su control.

Aunque no todos los países lo contemplan en sus legislaciones, es conveniente que estas contengan no sólo los mecanismos de autorización previa a los Servicios cuando estos pretendan la limitación de algún derecho personal, sino que también otorguen al mismo o mismos jueces la posibilidad de efectuar un control posterior a la ejecución de las actuaciones de los Servicios; de tal forma que se garantice que todas las informaciones obtenidas mediante su autorización previa han sido empleadas en la consecución de algunos de los objetivos encargados por el Gobierno y que, las que no guarden relación con dichos objetivos, han sido convenientemente puestas a su disposición o destruidas.

Otra característica de la inteligencia estratégica en Latinoamérica es la **progresiva implicación en esta materia de otros ámbitos del conocimiento y la sociedad**. En este caso, no se trata de una circunstancia diferenciada en la Región, sino que se está produciendo en todo el mundo y también, aunque más lentamente, está llegando con pasos firmes al Hemisferio. Se trata de que, a medida que se ha impuesto la globalización, han caído los estigmas de la Guerra Fría y han aparecido nuevas amenazas, distintos ámbitos de la sociedad han ido adquiriendo interés y conocimientos sobre la seguridad de sus países, su pertenencia a organizaciones suprarregionales y su papel en el mundo. Este hecho, bien dirigido, puede enriquecer enormemente la gestión de la inteligencia estratégica y proporcionar mayor capacidad de tratamiento y análisis a los enormes volúmenes de información circulantes por el mundo.

Dos ámbitos están siendo paradigmáticos en esta cuestión que podríamos denominar la globalización de la inteligencia: el académico y el económico. Otros como el cultural de la literatura y las ciencias audiovisuales, ambas centradas en los relatos novelados, les habían antecedido, pero carecían de cualquier grado de rigurosidad y estaban basados más en causas comerciales que en la inteligencia. Sin embargo, el intercambio del conocimiento del mundo académico y las teorías de la inteligencia, la sobreabundancia informativa, la ampliación de los campos de actuación de los Servicios a los adelantos tecnológicos y la creciente globalización de la economía, con sus intereses cada vez más internacionalizados, han ocasionado que los Servicios hayan tenido que acudir en demanda de ayuda, en formación y en tratamiento de la información, a la Academia, dando como principal resultado el fomento de la **cultura de inteligencia** en la sociedad "que permita comprender el uso, necesidad, función y finalidad de la inteligencia como irremplazable estructura del Estado y donde su buen funcionamiento –enmarcados en criterios de legalidad y transparencia–, sirve, protege y beneficia a la sociedad en su conjunto" (Paz, José Gabriel, 2014).

En el campo académico la cultura de inteligencia se ha materializado a través de sus tres ejes esenciales:

- La docencia, cuyos elementos más palpables son los cursos y másteres, cada vez más extendidos entre las universidades y centros de enseñanza especializada de postgrado.
- La divulgación científica, manifestada cada vez con mayor énfasis en la proliferación de artículos y revistas especializadas en seguridad, defensa e inteligencia.
- La investigación, promovida por especialistas que trabajan en ámbitos académicos y empresariales, fundamentalmente.

Paralelamente, el mundo empresarial ha tomado buena nota de la inestimable utilidad que puede tener la inteligencia para la aplicación de sus procedimientos de trabajo, la protección de sus patrimonios y la promoción de sus intereses. En este sentido, también la inteligencia estratégica se encuentra inmersa en el ámbito empresarial, en el que, evidentemente, las grandes empresas, al hilo de su internacionalización y de su importancia en los sectores estratégicos de los países, hacen un uso cada vez mayor de la inteligencia.

La incardinación de ambos ámbitos es lo que está dando lugar al actual crecimiento de las cátedras universitarias, programas de posgrado, cursos especializados, publicaciones profesionales y todo tipo de actos académicos (seminarios, conferencias, simposios, etc.) dedicadas a esta especialidad de la inteligencia estratégica, en los que participan cada vez más activamente las grandes empresas con intereses estratégicos. Como tales empresas, cuya principal finalidad es la

obtención de beneficios, no regatean esfuerzos en proporcionar los recursos económicos y de otros tipos que, saben, en un futuro les van a beneficiar.

El desarrollo de todo este concepto de cultura de inteligencia es lo que está permitiendo, también a la sociedad, crear espacios de conocimiento que le amplían su campo de actuación y que podrá ser útil en un futuro más o menos inmediato, tanto a los Servicios de inteligencia como a las empresas.

Otra circunstancia que podría caracterizar a la inteligencia estratégica en Latinoamérica es **la limitada disposición de recursos técnicos**, referidos estos a los que proporcionan unas capacidades de obtención de información importante en materias SIGINT e IMINT, dos campos que otorgan abundante información de calidad para completar la que procede de fuentes OSINT y HUMINT. Esta particularidad es lógica en países en desarrollo y, su limitación, debe ir reduciéndose al mismo tiempo que se acompaña el crecimiento económico y aumentan los recursos de los Estados. Es un hecho evidente que cada vez son más los países del Hemisferio que se incorporan al grupo mundial de los que poseen satélites orbitando la tierra, con la finalidad de obtener información para aumentar la seguridad de sus territorios. En estos casos, los retos son muy grandes, pues las inversiones para alcanzar tales capacidades pueden hipotecar los presupuestos de gobierno durante varios años. De la misma manera y aunque en este caso no se haga público porque las inversiones no necesitan, por lo general, pasar por los Parlamentos ni son objeto de atención por los medios de comunicación, también aumenta el número de países que mejoran sus capacidades de adquisición SIGINT con sistemas muy modernos y de gran rendimiento. En este caso, el reto se encuentra en que los Servicios hagan un uso legal de los medios disponibles, para lo cual es preciso que exista una adecuada legislación que permita el eficaz control judicial al que se ha hecho referencia anteriormente, y que los jueces encargados de ejercerlo cuenten con los medios y procedimientos convenientes para hacerlo.

Otro signo que puede caracterizar a la inteligencia estratégica en Latinoamérica es la **escasa colaboración entre Servicios**, cuyas causas originarias se encuentran en algunos de los factores que ya se han analizado: juventud de las organizaciones dedicadas a este ámbito de la inteligencia, limitación de sus áreas de interés y atención preferente a las amenazas internas. Es cierto que existe una gran dificultad para poner en marcha mecanismos de colaboración entre Servicios que no se conocen o que desconfían entre ellos. Como en todas las cosas, la necesidad hace que se superen estos desconocimientos y suspicacias y, en este sentido, la globalización de algunas amenazas va a impulsar el grado de colaboración entre los Servicios encargados de hacerles frente.

Aunque no fuera la primera razón que provocara la materialización de los importantes mecanismos de colaboración que actualmente sostienen los países de otras regiones del mundo, el terrorismo yihadista está siendo el principal motivo de intercambio de inteligencia entre Servicios. Afortunadamente, la amenaza de este azote no es la misma que en otras partes del globo, pero no cabe duda de que es preciso institucionalizar y poner en práctica modelos de colaboración entre los Servicios que elaboran inteligencia estratégica, para que sus maquinarias se encuentren bien engrasadas en el momento en que sea ineludible su cooperación.

Además del yihadismo, otros riesgos y amenazas –como el lavado de activos, la trata de personas, el tráfico de armas, el ciberterrorismo, etc.– suscitan un destacado interés por intensificar la colaboración entre los Servicios y, superando las viejas recetas del intercambio bilateral, que nunca debe perderse, de lo que aquí se trata es de constituir comunidades de inteligencia internacionales que creen espacios de confianza e intercambio de información sobre materias que

sean de interés común. Como señala Andrés Gómez de la Torre "Existe un convencimiento generalizado en el sentido de que en el área sudamericana hay dos marcadas tendencias para la articulación de órganos de inteligencia. Estas tendencias estarían directamente vinculadas a los intereses y prioridades de seguridad nacional de los Estados involucrados", distinguiendo a continuación "una zona andina con problemas muy peculiares de seguridad... (que) apuestan por una orientación más operativa, minimizando sus actividades estratégicas" y, "contrastando con ello, entidades del Cono Sur (que) se orientan hacia una visión más estratégica" (Gómez de la Torre, 2002). A estos dos conjuntos hay que añadir el que corresponde al área centroamericana y México, cuyos motivos de cooperación se centrarían en amenazas comunes de la región, algunas globales y otras peculiares de la zona, pero también con un carácter más operativo que estratégico.

### **Perspectivas de futuro**

A modo de conclusión de las anteriores reflexiones se pueden señalar algunas líneas de evolución probable de la inteligencia estratégica en Latinoamérica.

En primer lugar se debe hacer referencia a la ampliación de los ámbitos de actuación de los Servicios, tanto por lo que respecta a la aparición o intensificación de las nuevas amenazas globales, como por la incorporación cada vez más decidida de los países de la Región al concierto internacional, que les someterá a nuevas áreas de interés. Por ejemplo, la prevista o posible apertura o potenciación de unas relaciones comerciales de importancia estratégica para un país de la Región, con otro del resto del mundo con el que no las mantuviera anteriormente, despertará el interés de los dirigentes políticos del país y, en consecuencia, la solicitud de inteligencia a su Servicio, que deberá incorporar el país extranjero a sus necesidades de obtención de información.

Un ámbito de interés novedoso para la inteligencia estratégica en Latinoamérica será –lo está siendo ya desde hace unos años–, como en otros lugares del mundo, el del ciberespacio. La protección de los sistemas informáticos que gobiernan sectores estratégicos de cada país (p. ej. el eléctrico, el de suministros de agua a grandes ciudades, el de oleoductos o gasoductos, etc.) será una preocupación para los Servicios de Inteligencia estratégica, en su faceta de contrainteligencia; igual que lo serán los medios de gestión informática de la Administración del Estado, incluyendo en lugar destacado los correspondientes a las fuerzas armadas y a las de seguridad. Y bajo el punto de vista de la inteligencia estratégica, también lo serán las posibilidades de actuación contra los medios y sistemas informáticos en los que se sostenga la actividad de los enemigos o protagonistas de las amenazas para el Estado. La apertura y ampliación de la atención de la inteligencia estratégica hacia el ciberespacio es una de las previsiones más claras que pueden hacerse, lo que obligará a los Servicios correspondientes a preparar personal especializado y a empeñar cada vez mayores recursos.

Relacionada con la anterior, otra línea de actuación que se va definiendo cada vez más claramente en la inteligencia estratégica latinoamericana es la sustitución, cada vez mayor, de la atención preferente a las amenazas internas por las de índole exterior o internacional. A esto ayuda la mayor consolidación de los regímenes democráticos; la absorción en el juego sociopolítico de los conflictos laborales y sociales que hasta hace pocos años reclamaban una atención desmedida de los Servicios; y, sobre todo, el fenómeno de la globalización, que obliga a cambiar la perspectiva doméstica predominante por la internacional.

En cuanto al proceso legislativo que contempla a los Servicios, como se decía más arriba es previsible que la perfección de las leyes de derechos y libertades personales, las de seguridad y defensa y las de política exterior permitan establecer el marco de referencia en el que deben insertarse las legislaciones de los organismos de inteligencia. Como es lógico, aquí juega un papel muy importante el derecho comparado y los requerimientos que las nuevas situaciones políticas, económicas y sociales demandan. Será importante que las legislaciones de los Servicios de inteligencia se aprueben de forma mayoritaria y con las máximas garantías de permanencia, de forma que superen los vaivenes de las alternancias políticas. Para lograrlo, sería primordial alcanzar pactos de Estado entre las principales fuerzas políticas con posibilidades de gobernar, de forma que dieran continuidad al funcionamiento y legalidad de los Servicios ante el mayor número posible de cambios políticos que pudieran producirse. De esta forma, de la misma manera que es habitual conseguirlos con la política exterior y con la de defensa, se lograría dar una estabilidad necesaria al marco de existencia y actuación de los Servicios de inteligencia. La consolidación democrática y la madurez política de los pueblos son los elementos que pueden permitir alcanzar estos retos legislativos.

En este previsible perfeccionamiento del proceso legislativo de los Servicios está incluido el correspondiente al de sus ejecutantes, de tal forma que, poco a poco y con la participación de cada vez mayores proporciones de licenciados procedentes de los ámbitos académicos, económicos, tecnológicos, etc., se puedan formar núcleos de profesionales de la inteligencia, con las correspondientes garantías para el ejercicio legal y eficiente de sus trabajos y para la estabilidad de sus vinculaciones con el Estado.

También debe incluirse en el desarrollo legislativo previsto el que perfeccione los controles de los Servicios, de tal forma que no queden espacios que pudieran considerarse de impunidad en la actuación de estos organismos de seguridad del Estado. También aquí jugará un papel importante el derecho comparado y la cultura política y social en que se basan los principios constitucionales del país.

Muy relacionado con lo anterior y en continuidad con la senda que se ha abierto –en las dos últimas décadas sobre todo–, en el mundo occidental hay que esperar un desarrollo cada vez más intenso de las publicaciones y de los actos y cursos académicos, sociales, culturales y profesionales de todo tipo, que profundicen la cultura de inteligencia. El fomento de estas actividades va a tener dos finalidades hacia el futuro: una más inmediata, como es la incorporación de personas formadas en las Universidades e inicialmente preparadas en los principios de la inteligencia para que puedan integrarse más fácil y rápidamente en los Servicios del Estado; y una segunda, a más largo plazo, que permita crear las denominadas *reservas de inteligencia*. No se trata realmente de una externalización de la inteligencia, sino, más bien, del refuerzo a las necesidades de tratamiento de información que se presentan a los Servicios de Inteligencia, como consecuencia de la cada vez mayor abundancia de información de interés para los Estados y la especialización que requieren los temas que se suscitan en el mundo progresivamente más globalizado.

Por otra parte, la cultura de inteligencia y la creación de reservas de inteligencia contribuirán previsiblemente a incorporar mayor número de unidades de inteligencia en las empresas, o a procurarse los servicios de agencias privadas que puedan apoyarlas en estas materias para su desarrollo y, sobre todo, en su internacionalización.

Otro elemento de previsible evolución en sentido positivo para la inteligencia estratégica será la cada vez mayor disposición de recursos técnicos para sus actividades. Esta es una faceta que exige

inversiones muy grandes y que, por lo tanto, está muy condicionada por las capacidades económicas de cada país; pero es de suponer que, dados los niveles de crecimiento económico que se han visto en la última década en Latinoamérica, los recursos que se pongan a disposición de los organismos de los Estados también supongan una importante inyección en sus posibilidades de obtener recursos técnicos, que les permitan actuar con más eficacia y amplitud ante los riesgos y amenazas a los que deben hacer frente.

Finalmente, al hilo del desarrollo de las políticas de integración de los países latinoamericanos, hay que esperar que se fomenten los acuerdos bilaterales y, sobre todo, multilaterales, para la creación de organismos especializados en el intercambio informativo, que la globalización de las amenazas comunes impulsa permanentemente. Como se señalaba anteriormente, no es preciso que la necesidad obligue, sino que lo inteligente es actuar con anticipación para que, cuando dicha necesidad se presente, estén previstos los mecanismos de colaboración entre Servicios que puedan coadyuvar a enfrentar dichas amenazas con las mayores garantías de éxito.

*Rafael Jiménez Villalonga es miembro emérito del Centro Nacional de Inteligencia español y profesor de Inteligencia Estratégica en el [Máster on-line en Estudios Estratégico y Seguridad Internacional](#) de la Universidad de Granada.*

Una versión previa de este Análisis ha sido publicado en: Paz, José Gabriel. Compilación. *Inteligencia Estratégica Latinoamericana: Perspectivas y ejes predominantes para la toma de decisiones estratégicas ante un mundo en cambio*. Antología. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Ministerio de Defensa. 2015. Publicado con permiso del Ministerio de Defensa de Argentina.

## **Bibliografía**

Jordán, Javier (coordinador) (2013), "Análisis de inteligencia estratégica", en *Jordán, Javier (Coord.), Manual de Estudios Estratégicos y Seguridad Internacional*, Plaza y Valdés, Madrid, pp. 369-391.

Gómez de la Torre, Andrés, "Cómo intentar hacer inteligencia en tiempos democráticos" (2002), en Obando, Enrique (editor), *La gestión de la seguridad en tiempos de transición militar*, IDEPE, Lima (171-193).

Paz, José Gabriel (2014), "Inteligencia Estratégica en América Latina. Calidad y eficiencia en la gestión estatal". *Military Review*, Tomo 69, Nº 4, mayo-agosto 2014, Fort Leavenworth, Kansas, pp. 3-12.