

EL DESARROLLO DEL CONOCIMIENTO, UN PROCESO INSTRUMENTAL A LA INTELIGENCIA ESTRATÉGICA

Alfonso Fojo*

RESUMEN

La inteligencia estratégica es un elemento esencial en un Estado, pues brinda conocimiento contextualizado del entorno, en función de un problema de nivel estratégico nacional. Este entendimiento permitirá desarrollar escenarios futuros, fijar objetivos e implementar estrategias para enfrentar los retos que se presenten en función de los intereses nacionales vitales. La inteligencia entonces, brinda conocimiento útil a la toma de decisiones, durante la etapa de planificación y de implementación de la estrategia. Debido a la complejidad del nivel considerado, caracterizada por la presencia de una multitud de actores y factores críticos a ser tenidos en cuenta, hace necesario que el proceso de generación de conocimiento sea riguroso, tratando así de eliminar incoherencias lógicas o sesgos cognitivos. Dicha metodología cuenta con un método y procedimientos, nos proponemos entonces describir en forma sucinta los hitos más importantes de un proceso de desarrollo del conocimiento aplicable en el contexto de un de un Sistema Nacional de Inteligencia Estratégica (SINE), considerado para un Estado nación.

Palabras clave: inteligencia estratégica, gestión del conocimiento, proceso, toma de decisiones, estrategia.

ABSTRACT

Strategic intelligence is essential for any State, as it provides contextualized knowledge of the environment, based on a dilemma at the national strategic level. This understanding will allow to develop future scenarios, to set objectives, and to implement strategies to address arising challenges in terms of vital national interests. Intelligence, then, provides useful knowledge for decision-making during the planning and implementation stage of the strategy.

* Coronel del Arma de Infantería. Magíster en Estrategia Nacional por el Centro de Altos Estudios Nacionales (CALEN). Cursó el Posgrado de Inteligencia Estratégica en el CALEN. Es docente en dicho instituto de Estrategia, Prospectiva y Planificación Estratégica. Correo electrónico: afojo@ejercito.mil.uy.

Given the complex level considered characterized by the coexistence of multiple actors and critical factors, this knowledge generation process should be rigorous, thus seeking to eliminate logical inconsistencies or cognitive biases. This methodology has a method and procedures. Therefore, we intend to describe in a succinct way the most important milestones of the process of developing knowledge applicable in the context of a Strategic Intelligence National System (Spanish acronym SINE), considering any nation State.

Keywords: strategic intelligence, knowledge management, process, decision-making, strategy.

Introducción

La Inteligencia Estratégica como Instrumento para la Consecución de los Objetivos Nacionales.

El poder constituyente, que decidió darse una organización en la forma de Estado democrático republicano, designa a través del voto a sus gobernantes coyunturales para velar por sus intereses, el anhelado y habitualmente denominado “bien común”¹. Estos gobernantes, poder constituido, tendrán la responsabilidad de articular los medios disponibles del Estado a fin de alcanzar las condiciones que permitan el desarrollo integral de los miembros de la sociedad.

Habiéndose ponderado y acordado los intereses se consensuaría ese bien común en forma de visión o estado final deseado. Una vez determinado, se definirán los objetivos nacionales que el Estado buscará alcanzar, ya que representan la causa fundacional de este y la consecución de estos permitirá a la población, desarrollarse y prosperar en un entorno seguro².

Observamos aquí, la importancia superlativa de fijar objetivos al más alto nivel, de forma consensuada, y desde el comienzo del proceso de planificación estratégica.

Para poder alcanzar ese estado final deseado es necesario, entonces, saber dónde nos encontramos, por lo que un buen diagnóstico es fundamental. Este se encuentra implícito en el Desarrollo del Conocimiento, puesto que

¹ Según CALEN (2013) Bien común es “el conjunto de bienes o servicios de utilidad pública o interés nacional necesarios para organizar la vida en común, la integración sociológica de todo lo que supone conciencia cívica y la integración armónica de dichos elementos en un todo”.(p.2)

² Consideramos la Seguridad ampliada, la que según el Decreto 317/2020 Política de Defensa Nacional considera las dimensiones: personal, social y estatal.

brinda aspectos relevantes del entorno en el que el Estado desarrolla la acción en función de sus intereses.

Es decir, que la línea determinada por la situación diagnosticada y los objetivos estratégicos del estado, marcará el rumbo o dirección estratégica. El Estado, valiéndose de la inteligencia estratégica, se abocará a desarrollar el conocimiento necesario para identificar, diseñar y recorrer el camino definido con la mayor probabilidad de éxito. Este configurará la estrategia seleccionada para alcanzar los fines establecidos.

Desarrollo del Conocimiento del Entorno Estratégico³

La inteligencia estratégica desarrollará conocimiento útil del entorno estratégico, ya que es en este ámbito, que el actor considerado desenvolverá su acción en función de sus intereses. De esta forma y para asegurar un eficiente uso de los medios y recursos disponibles, debe ser delimitado.

Esta tarea de demarcar el entorno estratégico -para ganar profundidad y comprenderlo-, no se enfocará en aspectos exclusivamente geográficos.

Una vez definido el entorno estratégico, se analiza de forma de integrar y contextualizar el conocimiento, el cual permita alcanzar la *frónesis*, en función de completar con éxito ese recorrido hacia los objetivos consensuados.

Este proceso de diagnóstico, donde nos ubicamos en referencia con los objetivos considerados, en un marco temporal dado, nos permitirá identificar los retos a ser enfrentados a futuro.

La inteligencia estratégica brindaría los insumos necesarios a este diagnóstico, permitiendo desarrollar adecuadas estrategias para pasar desde la situación inicial diagnosticada hasta el estado final deseado.

Los obstáculos del entorno, que se oponen a la consecución de nuestros objetivos, se podrán manifestar de modos y grados diversos; de forma concurrente o secuenciada.

Es por eso que el Estado debería tener un sistema de anticipación y vigilancia prospectiva el cual permita alertar con la suficiente antelación y accionar sobre estos obstáculos, de forma de afrontar los desafíos del entorno. Se recoge, así, la necesidad de disponer de capacidad de monitoreo del entorno estratégico focalizándose en los intereses nacionales vitales y objetivos

³ El Entorno Estratégico: Es el espacio definido a través de las dimensiones: Política, Militar, Económica, Psicosocial y Científico tecnológico (u otros) en relación a los intereses y objetivos del Actor considerado. Este espacio se podrá apreciar en función del modelo conceptual. (Definición propuesta por el autor a los efectos de una correcta comprensión del artículo).

estratégicos del estado, así como los obstáculos asociados a la consecución de Intereses y Objetivos.

Para que el monitoreo sea efectivo⁴, se debe establecer previamente al surgimiento del evento, las alarmas y sensores, de forma de contar con una alerta oportuna que permita actuar en consecuencia (Gallardo, 2012, p. 160).

Será necesario, entonces, no solo identificar las amenazas y riesgos que se oponen a lograr los objetivos, sino, además, comprender cómo cada una de ellas se podrá materializar⁵. De esta forma se podrán identificar los indicadores que no solo guíen a los órganos de búsqueda -en el marco del Sistema Nacional de Inteligencia Estratégica-, sino que además materialicen las alarmas para llevar adelante unas acciones planificadas.

Si la inteligencia estratégica puede desarrollar estos indicadores y reconocerlos en el entorno con la debida antelación, podrá accionar tanto sobre la probabilidad como en el impacto de estas amenazas (dependiendo de su tipología). Esta capacidad será el puntapié inicial para desarrollar diversos escenarios posibles, basados en hipótesis y tendencias, entre otros.

Se logrará así la anticipación necesaria ante una eventual crisis, en lo que refiere a cómo responder mediante la articulación del poder nacional⁶. Esta capacidad según la OTAN (2013), debería ser construida en cooperación con otros actores internacionales, por razones de eficiencia, efecto colaborativo visión amplia e integral del entorno estratégico.

Identificados los indicadores, se facilita designar el órgano responsable de colección y análisis de los que participan en este desarrollo del conocimiento (OTAN, 2013).

Asignar responsabilidades al más alto nivel, evitará redundancia competitiva entre los diferentes organismos o agencias cooperantes implicadas, ganándose en profundidad de conocimiento y especificidad. Debido a ello, es conveniente que se fijen las responsabilidades en materia de inteligencia de los organismos o agencias en la estrategia nacional u otro documento asociado (OTAN, 2013).

Habiéndose establecido los indicadores que materializarían la afectación de intereses nacionales, se hace necesario su monitoreo y análisis de fenómenos de la más diversa tipología como las inestabilidades regionales y

⁴ Desde la perspectiva del monitoreo como herramienta prospectiva.

⁵ En sus diferentes niveles y o combinaciones -ya que ellas no necesariamente ocurrirán en forma aislada- para identificar cómo responder a cada una de estas posibles situaciones.

⁶ Ya sea a través de acciones diplomáticas, políticas, económicas, cooperación, entre otros.

capacidades militares de una amenaza, entre otras. Siendo de particular importancia establecer:

- Protocolos para establecer responsabilidades.
- Formas y canales de alerta ante una eventual crisis.
- Aspectos relevantes a la gestión de la producción de inteligencia en coparticipación con las otras agencias estatales cooperantes (OTAN 2013).

En este entorno estratégico, interactúan en forma sistémica diversos actores⁷ movidos cada uno en función de sus intereses. Comprender este sistema⁸ y sus relaciones e interdependencias entre actores reviste una importancia crítica a la hora de identificar eventuales crisis y asesorar durante el proceso de toma de decisiones. Ello permitirá contar con los insumos adecuados para una preparación⁹ y ejecución oportuna de acciones por parte de agencias¹⁰ u organismos implicados (OTAN, 2013).

El Estado, entonces, requerirá alcanzar ciertas capacidades y establecer procedimientos que le permitan monitorear, evaluar y alertar sobre el advenimiento de una crisis eventual, de forma de proporcionar una respuesta oportuna a esta.

De esta forma, el sistema de inteligencia estratégica podrá, mediante la asignación de responsabilidades, articular el monitoreo¹¹ de los intereses nacionales y amenazas asociadas a estos.

La inteligencia estratégica deberá conducir vigilancia¹² del horizonte estratégico y realizar una adecuada gestión de conocimiento, lo cual permitirá mantener un control eficiente sobre los indicadores, posibilitando alertar con suficiente antelación la presencia de amenazas, permitiendo accionar en consecuencia en función de los intereses nacionales (Gallardo, 2012).

⁷ Se consideran tales, si cuentan con capacidad de influir en el "Sistema" siendo estatales y no estatales, pudiéndose manifestar en los ámbitos internos regionales o internacionales.

⁸ El Entorno estratégico constituye el sistema de sistemas.

⁹ Ejemplo: Mediante el establecimiento de un sistema de monitoreo.

¹⁰ Tanto para desarrollar las capacidades, como lo referente a la ejecución de estas una vez dadas las alarmas.

¹¹ Incluye el seguimiento, evaluación y alerta por crisis inminente.

¹² El producto de esa vigilancia requerirá el análisis correspondiente.



Figura 1: Entorno Estratégico Espacio Comprometido.

Fuente: Elaboración propia del autor.

Activada alguna de estas alarmas, la inteligencia estratégica se abocará a desarrollar la “alerta situacional”¹³ del “espacio comprometido”. Esta le permitirá comprender las causas, efectos y consecuencias, de una eventual crisis (OTAN, 2013).

Dicha comprensión brindará los insumos de conocimiento para desarrollar con suficiente antelación planes de acción eficaces, así como el desarrollo de la correspondiente estructura para realizar un monitoreo efectivo.

En una aproximación sistémica, es fundamental entender las interacciones que se producen en un entorno estratégico considerado.

Según la OTAN (2013), este entendimiento o comprensión es “la percepción¹⁴ e interpretación de una situación particular, de forma de proporcionar el contexto, la percepción, profundidad y la previsión necesaria para la toma de decisiones adecuada” (p. 21). Esta comprensión responderá por lo menos a las siguientes preguntas: quién, qué, dónde, cuándo, por qué y cómo. Todo ello con el propósito de brindar contexto de los eventos —la

¹³ Acorda a la OTAN, la alerta situacional “es la percepción a través de todos los elementos de información disponibles en relación con una situación específica, lo cual permite una interpretación integral de la realidad”.

¹⁴ La percepción, involucra los procesos de monitoreo, detección de indicadores y el simple reconocimiento que conducen a la comprensión situacional en base a múltiples elementos (objetos, eventos, personas, sistemas, factores) y sus estados actuales (ubicaciones, condiciones, modos, acciones) para proporcionar una conciencia situacional inicial del entorno (OTAN, 2013, p. 25).

lógica— estableciendo no solo de qué forma afecta, sino qué hacer para solucionar la situación problema.

De esta manera se constituye lo que podríamos denominar el “espacio comprometido¹⁵” sobre el cual pondrá foco el proceso de desarrollo de alerta situacional (OTAN, 2013). Esta brindará el conocimiento contextualizado y útil para la aplicación del poder nacional.

Por lo que esta comprensión abarcará el análisis del entorno estratégico o espacio comprometido, la situación que se viene configurando y las interrelaciones de los actores en el “sistema de sistemas”¹⁶. Desarrollar este conocimiento es fundamental para generar una estrategia o plan adecuado. Según la OTAN (2013) esta comprensión requiere de tiempos considerables, por tanto, no estará disponible en forma inmediata ante la aparición de una situación de crisis no prevista.

Lo antedicho pone en valor las actividades de vigilancia del horizonte estratégico, así como la necesidad de contar con una estructura preestablecida, la cual deberá identificar los diferentes indicadores que materializarán las alertas, para que de forma expedita se active la respuesta en el espacio comprometido.

Según el CALEN (2013), la comprensión de la situación estratégica es un proceso continuo e iterativo, que deberá ser realizado desde una perspectiva integral, lo que permitirá una aproximación más cercana a la realidad.

Según Gallardo (2012), a más reflexión y variables integradas, mayor será su calidad; y en sentido contrario, de menor, cuanto más superficial, reduccionista, sectorizada y a corto plazo.

Si acudimos a la conocida imagen del iceberg para representarlo, la percepción de la superficie no sumergida, no es coincidente con la realidad. El no apreciar y analizar lo que subyace (causas, motivos o impacto a largo plazo en la globalidad del sistema) arrojará unas conclusiones incorrectas, abordando el problema en forma parcial, apuntando la solución al síntoma y no a las causas.

El desarrollo de la comprensión del entorno debería ser un proceso participativo de las agencias con pertinencia en el caso, estando implícita la consulta a expertos en sus más diversas modalidades.

Detectar una crisis con la suficiente antelación, según la OTAN (2013), requiere realizar un estudio pormenorizado de ese espacio comprometido;

¹⁵ Espacio Comprometido: “La parte del entorno estratégico relevante para una crisis particular en la que la organización puede decidir, o ha decidido, comprometerse” (OTAN, 2013, p. L3).

¹⁶ Enfoque Sistémico basado en la Teoría General de Sistemas de Ludwig Von Bertalanffy.

debiendo para ello, llevar adelante la vigilancia del horizonte estratégico y el desarrollo de la alerta situacional (inicial). Esto permitirá un adecuado asesoramiento al decisor estratégico al momento de la toma de decisiones. Para un correcto desarrollo¹⁷ de esta comprensión, es fundamental la cooperación entre los componentes del sistema de inteligencia estratégica, constituyendo esto un desafío para los jerarcas de los órganos que constituyen dicho sistema el alcanzar este clima de cooperación (OTAN, 2013).

Para la OTAN (2013), el desarrollo del conocimiento es el significado dado por datos e información el cual contribuye a la comprensión teórica o práctica de un tema, a través de un proceso iterativo, el cual convierte los datos en información utilizable, la información en conciencia y la conciencia en comprensión (p. 22). Este proceso contribuiría a la creación de mejores estrategias, facilitando también su posterior implementación, al proporcionar conciencia (lo que ocurre) y comprensión (su causa) para la toma de decisiones.

Según la OTAN (2013), el desarrollo del conocimiento es un proceso proactivo, colaborativo e iterativo. Este atraviesa todos los niveles de conducción, al que contribuyen las diferentes funciones de planificación abordando las más variadas temáticas.

Por lo antes expresado, contar con el asesoramiento especializado en diversas materias; se hace necesario en este nivel. Esta valoración se podría materializar en diferentes modalidades ya sea a través de instituciones especializadas, observatorios o expertos en una materia específica. Estos, tal y como lo vimos en la pandemia por Covid19, ayudarían en la comprensión sistémica de escenarios futuros en función de objetivos estratégicos del Estado o retos percibidos en el entorno estratégico.

Otro aspecto fundamental, es implicar o comprometer a los diferentes actores¹⁸ interesados. Estos son desde la perspectiva sistémica, “personas u organizaciones (estatales o no estatales) con capacidad de perseguir sus intereses y objetivos” (OTAN, 2013, p. 3). Por ende, de influir en un sistema o entorno estratégico, ergo, alterarlo a través de sus capacidades.

Es así que el identificarlos y establecer enlace con ellos brindará una comprensión más acabada de sus capacidades e intenciones en el marco de retos que se presenten en el entorno estratégico.

¹⁷ Incluye el intercambio, disseminación de esta comprensión.

¹⁸ Los actores podrán ser Estados, Agencias, Organizaciones Internacionales o no Gubernamentales, Empresas, Corporaciones multinacionales, así como también Individuos (tomadores de decisiones, líderes, y personas formadoras de opinión).

Según la OTAN (2013), la vigilancia del horizonte estratégico “es un esfuerzo colaborativo de las entidades nacionales a través de sus capacidades¹⁹ de forma de evaluar riesgos y amenazas potenciales” (p. 25). Esta supervisión le proporcionaría al Consejo de Defensa Nacional (CODENA) a través de la Secretaría de Inteligencia Estratégica del Estado información oportuna, precisa, contextualizada, relevante y predictiva para evitar sorpresas estratégicas.

El CODENA, a través de la Secretaría mencionada podría entonces solicitar informes en las temáticas más diversas, a los diferentes organismos con responsabilidad de monitoreo.

Esto permitiría:

- Mantener actualizado el estado de situación del entorno estratégico.
- Facilitar la delimitación del entorno de estudio, de forma de ganar especificidad y profundidad entre los integrantes del sistema de inteligencia nacional.
- Identificar indicadores ajustados a las capacidades de las agencias a los efectos de ser monitoreados (Gallardo, 2012).
- Identificar la eventual aparición de una crisis, mediante la vigilancia de indicadores asociados a objetivos y amenazas que pudieran afectar los intereses nacionales a través de las agencias que conforman el sistema de inteligencia nacional (OTAN, 2013).
- Identificar tendencias y posibles rupturas mediante expertos, para brindar aviso oportuno sobre cambios en el entorno estratégico (OTAN, 2013).

Conclusiones:

Se puede afirmar entonces que los procesos de gestión del conocimiento, la vigilancia prospectiva del entorno y el desarrollo de la alerta situacional, constituyen herramientas concurrentes a la toma de decisiones informada al más alto nivel.

Un adecuado desarrollo del conocimiento del entorno estratégico brindaría los insumos para vigilar y alertar con la suficiente anticipación frente a una eventual crisis.

¹⁹ Identificar crisis, mantener actualizada la situación estratégica, delimitar áreas de responsabilidad, realizar vigilancia y monitoreo.

Asimismo, el desarrollo de la alerta situacional del espacio comprometido, brindaría conocimiento útil para la toma de decisiones estratégicas ante la materialización de una crisis.

En suma, la implementación de los procedimientos mencionados brindaría conocimiento contextualizado instrumental al desarrollo e implementación de estrategias al más alto nivel, por lo que constituirían un gran aporte al sistema de inteligencia estratégica del Estado Uruguayo todo lo cual contribuye a la tan ansiada prosperidad, seguridad y bienestar de la nación.

Referencias

- Bertalanffy, L. V. (1968). *Teoría General de los Sistemas*. New York: Foundation Development Applications.
- Centro de Altos Estudios Nacionales. (2013). *Manual de Estrategia* (Tomos I – III). Montevideo: MDN.
- Gallardo, A. (2012). *Manual de Métodos de Prospectiva*. Santiago de Chile: Centro de Estudios e Investigaciones Militares.
- North Atlantic Treaty Organization (NATO). (2013). *AAP-6 Glossary of terms and definitions*. Bruselas: NSO.
- North Atlantic Treaty Organization (NATO). (2013). *Allied Joint Doctrine for the Planning of Operations*: NSO.
- Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). (2013). *Directiva de Planificación*. Bruselas: NSO.
- U.S. Army War College. (2001). *U.S. Army War College guide to Strategy*. Carlisle Pennsylvania: Strategic Studies Institute.
- U.S. Department of Defense. (2005). *Dictionary of Military and Associated Terms*: Author.
- Uruguay. (2022, octubre 17). Ley nº 19.696/018: Aprobación y Regulación del Sistema Nacional de Inteligencia del Estado. Recuperado de: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19696-2018>

