

Vislumbrando el futuro

Joseph S. Nye, Jr.

*L*a estructura de seguridad nacional adoptada por Estados Unidos en el marco de la guerra fría hacía que las tareas de inteligencia resultaran prioritarias. Hoy, cuando se ha modificado la estructura de las relaciones internacionales y hemos pasado de un contexto uniformemente bipolar a uno unipolar en lo militar y tripolar en lo económico, dichas tareas de inteligencia no han pasado a ser algo ni mucho menos deleznable. Nuevos temas de la agenda de seguridad nacional norteamericana como el narcotráfico, la protección ambiental y el respeto de las reglas de juego comerciales demandarían, en opinión de Joseph Nye, una puesta a tono de la "inteligencia de estimativos". Y esto aun a pesar de que en unas relaciones globales crecientemente complejas como las del presente, la incertidumbre de las proyecciones de inteligencia es cada vez mayor¹.

* * *

Estimativos de inteligencia en la posguerra fría

COMO NOS HAN RECORDADO RECIENTEMENTE la Unión Soviética, Alemania y el Medio Oriente, nadie conoce el futuro. Sin embargo, consciente o inconscientemente, los formuladores de política exterior siempre están haciendo predicciones. ¿Actuará racionalmente un líder extranjero? ¿Será de fiar un país aliado? Los vaticinios errados pueden tener consecuencias catastróficas, de modo que los formuladores de políticas buscan

ayuda en la inteligencia nacional. No obstante la finalización de la guerra fría, siguen necesitándose buenos estimativos de inteligencia.

Los analistas de inteligencia clasifican verdaderos arrumes de información, intentando distinguir lo verdadero de lo falso y, cuando no se dispone de suficientes hechos, calculando cómo sería el panorama si se tuviera la información completa. La inteligencia de actualidad —inteligencia sobre

IV TRIMESTRE 1994

asuntos de actualidad— es más que todo informativa e interpretativa: “Saddam Hussein volvió a criticar al gobierno de Estados Unidos ayer. Parece estar tratando de fomentar una división entre Washington y París”. Aunque la línea divisoria no siempre se distingue claramente, la inteligencia de estimativos se concentra más en lo que podría ser o podría suceder: “¿Sigue Irak ocultando armas de destrucción masiva? ¿Seguirá Saddam en el poder dentro de un año?” A semejanza de todos los demás tipos de inteligencia, la inteligencia de estimativos comienza a partir de los hechos disponibles, pero luego pasa a lo desconocido y a lo imposible de conocer: las regiones en donde simplemente carecemos de hechos. ¿Puede acaso uno sorprenderse de que los estimativos de inteligencia a veces se equivoquen?

¿Para qué asumir riesgos? ¿Por qué no limitarse estrictamente a los

hechos? Una de las razones es que los hechos referentes a asuntos internacionales cruciales rara vez son concluyentes. Con frecuencia existe suficiente evidencia para acusar, pero rara vez suficiente para condenar. Sin embargo, los formuladores de políticas están sometidos a una enorme presión para tomar decisiones. En algunos casos pueden esperar hasta obtener mayor información, pero en otros la espera es en sí una decisión con consecuencias irreversibles. En palabras de un funcionario de la Casa Blanca, “la percepción es más escasa que la información”. Ayudarles a los formuladores de políticas a interpretar los hechos conocidos, sugerir patrones alternativos en los que podrían ajustarse estos hechos conocidos, suministrar evaluaciones autorizadas sobre el alcance y la probabilidad de posibles resultados: estas son las funciones de la inteligencia de estimativos.

El historial de la guerra fría

EL PRESIDENTE HARRY S. TRUMAN creó una Agencia Central de Inteligencia civil en 1947, pero ni ésta ni la inteligencia militar predijeron la invasión norcoreana en 1950. La sede de Tokio del general Douglas MacArthur constantemente erraba en sus

estimaciones sobre el comportamiento de Corea del Norte y de la China. Como respuesta, cuando el general Walter Bedell Smith fue nombrado director de la CIA en octubre de 1950, creó una nueva modalidad de inteligencia denominada Estimativos Nacionales de

Inteligencia (NIE), que debían suministrarse a los más altos funcionarios de la comunidad de inteligencia.

Los NIE son producidos por el Consejo Nacional de Inteligencia (NIC), que representa a toda la comunidad de inteligencia y reporta al director en su calidad de jefe de dicha comunidad en lugar de como jefe de la CIA. (Aproximadamente la mitad de los funcionarios nacionales del NIC proviene de la CIA, una cuarta parte de otros sectores del gobierno—Estado, Defensa, Energía— y la otra cuarta parte de universidades o de organizaciones privadas sin ánimo de lucro). El NIC coordina los estimativos de la CIA, la Agencia de Inteligencia de Defensa, los cuatro servicios militares, la Agencia Nacional de Seguridad, la Oficina de Inteligencia e Investigación del Departamento de Estado y las unidades de inteligencia de los departamentos de Energía y del Tesoro y del FBI. Los directores de estas organizaciones conforman la Junta Nacional de Inteligencia Exterior. Revisan y aprueban cada estimativo antes de que éste sea impreso y enviado al presidente y a otros altos funcionarios.

¿Qué tan bien funcionó el proceso de estimaciones durante la guerra fría? Por la naturaleza misma de la información de inteligencia, los éxitos que obtiene suelen no ser divulgados mientras que los fracasos se vuelven públicos, de modo que será difícil hacer un balance hasta tanto los

archivos documentales estén completamente a disposición de los historiadores del futuro. Sin embargo, luego de comparar una serie de Estimativos Nacionales de Inteligencia seleccionados de fuentes tan abiertas como *The Economist*, *The New York Times* y otros periódicos, el historiador Ernest R. May concluyó que los estimativos resultaron razonablemente acertados. Les suministraron a los formuladores de políticas y a sus colaboradores información imposible de hallar en la prensa y se concentraron en asuntos de más largo plazo que los periodistas suelen pasar por alto. Con todo, un análisis lúcido no asegura el impacto de una política. Por ejemplo, las estimaciones pesimistas sobre Vietnam en los años sesenta fueron éxitos analíticos pero tuvieron una mala acogida y no lograron evitar la toma de decisiones desastrosas.

Desde luego, hubo algunos fracasos notables, como la estimación en 1962 de que el líder soviético ruso Nikita Khrushchev no iba a colocar misiles en Cuba, la falla de no haber anticipado la guerra de Yom Kippur en 1973, el desorden analítico de 1978 que impidió hacer proyecciones sobre la caída del sha de Irán, y la afirmación de 1989 según la cual Saddam Hussein no iba a plantear problemas en los próximos tres años. Sin embargo, durante la guerra fría los principales estimativos se referían a la Unión Soviética. Los críticos aducen que

la comunidad de inteligencia constantemente sobreestimaba la fortaleza militar soviética, pero las cosas no son tan simples. Si bien el análisis de inteligencia resultaba acertado en sus predicciones sobre el desarrollo de nuevas armas soviéticas, a veces se equivocaba en cuanto a las cantidades y calidades producidas y emplazadas. El bombardero falso y los desaciertos en el cálculo de misiles en los años cincuenta reflejaron el engaño y la exageración sobre los soviéticos cuando aún no existían los satélites de reconocimiento. A finales de los años sesenta y comienzos de los setenta, la inteligencia subestimó el aumento de las fuerzas estratégicas soviéticas. De modo que los errores no fueron todos en una sola dirección. Más aún, el proceso formal de estimaciones suministró un medio para que las agencias que no estaban de acuerdo con la visión global de la comunidad de inteligencia presentaran conclusiones alternativas de las cuales se enteraban quienes tomaban las decisiones.

Algunos críticos van más allá. Patrick Moynihan, senador demócrata por el estado de Nueva York, dice que el hecho de no haber vaticinado el desplome de la Unión Soviética tuvo como consecuencia un decenio de gastos militares inútiles en los años ochenta, y que eso debía servir de base para abolir la CIA y traspasar sus funciones al Departamento de Estado. De nuevo, la realidad es un poco más compleja. La comunidad de

inteligencia informó con precisión un desaceleramiento en la economía soviética, aunque no calculó adecuadamente la rapidez del colapso económico. Y las preguntas planteadas por los formuladores de políticas no se referían a algún futuro abstracto, sino al hecho concreto de si incluso una economía soviética debilitada podría representar una amenaza militar formidable. La comunidad de inteligencia estimó correctamente que los soviéticos sí podían seguir siendo una amenaza.

En cuanto a vaticinar el momento del colapso, los analistas de inteligencia no fueron los únicos en fallar. Casi nadie (incluido Mijaíl Gorbachov) predijo que la Unión Soviética se desplomaría en 1991. El momento exacto probablemente fue un accidente histórico. Si el Politburó hubiese escogido a un secretario general menos activista y más conservador en 1985, es muy posible que la Unión Soviética hubiera declinado más gradualmente a lo largo del final del siglo. Y un imperio declinante con armas nucleares hubiera planteado una amenaza militar significativa.

Más bien, la experiencia en cuanto a la predicción de la defunción de la Unión Soviética debería alertar contra el consenso excesivo y contra la conveniencia de reducir la cantidad de fuentes de análisis. También debe alertar contra la conveniencia de abolir la CIA. La eliminación de la fuente principal de análisis no departamental de la

comunidad de inteligencia debilitaría los estimativos. En los círculos políticos se escucha el viejo dicho de que el lugar donde uno está parado depende de dónde uno se sienta. En el análisis de inteligencia, los pronósticos con frecuencia se ven influidos por la entidad en donde se trabaja. La función principal de los analistas departamentales es responder a las necesidades de sus organizaciones. Se supone que los diplomáticos deben negociar soluciones. Incluso en situaciones en las que aparentemente no hay esperanzas, tienden a presionar a los analistas departamentales para que les indiquen la oportunidad entre cien que podría significar el éxito. Se supone que los generales deben ganar batallas. Incluso en situaciones favorables, tienden a presionar a sus analistas de inteligencia para que les suministren estimativos de lo que tendrían que afrontar en el peor de los casos. Así, un tipo de análisis departamental tiende al optimismo, y el otro al pesimismo. No se trata de deshonestidad intelectual, sino de analistas que simplemente están

cumpliendo con sus respectivos trabajos.

La mejor solución para estos problemas humanos y burocráticos es contar con múltiples puntos de vista reunidos en un solo lugar, de modo que los formuladores de políticas vean en dónde se originan las diferencias y realicen sus propias evaluaciones. Durante la guerra fría, la CIA suministraba evaluaciones no departamentales con los cuales se podían comparar las evaluaciones departamentales. Los estimativos reflejaban el consenso de la comunidad de inteligencia, si es que lo había. De lo contrario, las agencias que estaban en desacuerdo con las conclusiones de la mayoría podían presentar sus propios puntos de vista. Ninguna agencia de inteligencia era dueña absoluta de una parte de la verdad, pero este proceso les ayudaba a los formuladores de políticas a abrirse camino entre el optimismo y el pesimismo durante una larga guerra fría librada contra un adversario peligroso y engañoso.

Misterios y secretos

AUNQUE YA NO EXISTE UNA AMENAZA preponderante, aún persiste la necesidad de contar con inteligencia estimativa. En un mundo en el que el cambio rápido se ha convertido en norma, las incertidumbres abundan. Las amenazas actuales contra la

seguridad norteamericana no son del todo nuevas, pero se han diversificado. Y se ven complicadas por el "regreso de la historia": el descongelamiento de los conflictos étnicos y religiosos que habían sido parcialmente congelados por los bloques de la

guerra fría. ¿Qué posibilidades hay de que los terroristas transnacionales realicen otro ataque como el del World Trade Center de Nueva York? ¿En dónde y qué tan rápidamente se extenderán las armas de destrucción masiva? ¿Las perturbaciones económicas y sociales en Rusia o Ucrania tendrán como resultado la pérdida de armas nucleares? ¿Se verán países amistosos destrozados por conflictos étnicos y demandas de autodeterminación? ¿Qué fuerzas y armas habrán de confrontar las tropas norteamericanas en operaciones futuras de mantenimiento de la paz o en conflictos regionales?

Algunos problemas plantean una amenaza contra nuestro bienestar nacional, y no tanto contra la seguridad nacional tradicional. Los formuladores de políticas también necesitan análisis de inteligencia sobre el narcotráfico transnacional y precisan saber si los gobiernos extranjeros están utilizando sobornos para hacerles trampa a las empresas norteamericanas y si están cumpliendo sus compromisos de proteger la atmósfera, los océanos y las especies en peligro de extinción. Como respuesta, el Consejo Nacional de Inteligencia ha creado un nuevo funcionario nacional de inteligencia para temas internacionales y multilaterales a fin de que desarrolle estimaciones sobre tales cuestiones.

Uno de los problemas que afronta la inteligencia en el mundo de la posguerra fría es el de saber

en dónde invertir recursos analíticos cada vez más escasos. Se requieren buenos analistas para abordar nuevos asuntos, pero el personal será recortado en un 17 por ciento en los próximos cuatro años, y casi un 25 por ciento en este decenio. Bajo estas circunstancias, ¿cuántos analistas que hablan somalí deben conservarse? ¿Y podrá la comunidad de inteligencia preservar su capacidad de reacción inmediata cuando la CNN o alguna otra eventualidad colapen de repente a la próxima Somalia en la agenda?

Detrás de estas cuestiones administrativas se perfila un problema más serio: la necesidad de entender la estructura de la política mundial que subyace los análisis estimativos. Durante la guerra fría el mundo era bipolar, y la mayor parte de los asuntos eran influidos por la Unión Soviética y Estados Unidos. En la actualidad, la estructura de poder se asemeja a un juego de ajedrez tridimensional. El nivel militar superior es unipolar, siendo Estados Unidos el único país capaz de proyectar una fuerza militar internacional. La franja económica intermedia es tripolar. Estados Unidos, la Unión Europea y Japón representan las dos terceras partes de la economía mundial. No obstante, el impresionante crecimiento económico de China puede convertir esta franja en cuádrupolar a comienzos del próximo siglo. La franja inferior consta de diversas relaciones transnacionales que escapan del

control de los gobiernos, incluyendo flujos financieros, narcotráfico, terrorismo y la degradación de la capa de ozono. En esta franja no existen polos.

La mayor complejidad en la estructura de poder significa una mayor incertidumbre al hacer proyecciones futuras. La política muchas veces sufre cambios drásticos no lineales, pero dichos cambios se han vuelto mucho más frecuentes que durante la guerra fría. En los años ochenta, por ejemplo, si se estuviera estimando la cantidad de armas nucleares que tendría Suráfrica en la década de los noventa, se hubiera calculado lo que su planta de enriquecimiento de uranio podría producir y la respuesta habría sido "seis o siete". Pero la respuesta correcta hoy resulta ser cero, debido a discontinuidades políticas radicales asociadas con la transición al gobierno de la mayoría y a la terminación de la guerra fría. Así mismo, si se fuera a realizar hoy en día un estimativo sobre cuántas armas nucleares podría tener dentro

de cinco años un país que no posea instalaciones nucleares, la respuesta lineal sería cero. Pero las circunstancias cambiarían si el país en cuestión pudiera comprar armas nucleares robadas en el mercado negro transnacional.

Otra complicación que afrontan los analistas en la posguerra fría es el cambio, en favor del primero, en la relación misterio/secreto en asuntos para los cuales los formuladores de políticas quieren respuestas. Un secreto es algo concreto que puede ser robado por un espía o averiguado mediante un sensor técnico, por ejemplo la cantidad de misiles SS-18 en la Unión Soviética o el tamaño de sus cabezas de guerra nucleares. Un misterio es un rompecabezas abstracto de cuya respuesta nadie puede estar seguro. Por ejemplo, ¿podrá el presidente Boris Yeltsin controlar la inflación en Rusia dentro de un año? Nadie puede robarle ese secreto a Yeltsin. Ni siquiera él mismo sabe la respuesta. Es incluso posible que dentro de un año ya no esté gobernando.

Respuestas a la incertidumbre

EL CONSEJO NACIONAL DE INTELIGENCIA ha intentado abordar estas incertidumbres de diversas maneras. Lo más importante es que ha acentuado el énfasis en los escenarios alternativos, en lugar de basarse en predicciones hechas desde un solo punto de vista. Al fin y al cabo, la función

del Consejo no es tanto predecir el futuro cuanto ayudar a los formuladores de políticas a reflexionar sobre éste. Nadie puede conocer el futuro y resulta engañoso pretender hacerlo. Por otra parte, decirles a los formuladores de políticas cuán complejas son las cosas tan sólo sirve para reforzar el anhelo de

Harry Truman de tener un analista de "una sola parte": "Basta de 'por una parte y por otra parte'".

En lugar de predecir el futuro, los Estimativos Nacionales de Inteligencia describen el rango de posibles resultados, incluyendo algunos relativamente improbables que sin embargo podrían tener un impacto importante en los intereses estadounidenses, e indicar cuáles resultados consideren más probables y por qué. Luego predicen la probabilidad absoluta de cada resultado, aunque siempre teniendo en cuenta el hecho de que pisan un terreno muy incierto.

En lugar de utilizar términos ambiguos como "posiblemente" o "una posibilidad mínima pero significativa", los estimativos procuran presentar juicios de probabilidad a manera de porcentajes numéricos o cálculos de apuestas. Sin duda, se trata de un método controvertido; es imposible explicar el porqué algo tiene una posibilidad entre dos o una entre tres. Aun así, los formuladores de políticas quedan mejor informados que si el NIC simplemente les dice que algo es "posible", lo cual equivale a informarles que existe entre un 1 y un 49 por ciento de posibilidades de que suceda, un dato que no sirve de gran ayuda a alguien que intenta tomar una decisión importante. Además, si la comunidad de inteligencia abriga fuertes dudas sobre la probabilidad de un resultado, o si las agencias están en desacuerdo con dicha probabilidad, la forma más fácil de

describir esta situación a un lector ocupado es simplemente presentar un rango de probabilidades, diciendo, por ejemplo, que existe entre un 30 y un 50 por ciento de probabilidades de que ocurra.

Luego de haber imaginado y presentado los escenarios más probables, los analistas deben formular otra serie de preguntas antes de hacer el estimativo. ¿Qué se necesitaría para que este estimativo resultara drásticamente equivocado? ¿Qué podría causar un resultado radicalmente diferente? Esta tarea no es lo mismo que el análisis del "peor de los casos". Si los escenarios más plausibles son pesimistas, los analistas deben preguntarse qué se requeriría para producir un resultado favorable. ¿Cómo se percibiría un resultado semejante, y cómo se sabría que los sucesos toman esa orientación?

Los expertos muchas veces se niegan a realizar este ejercicio. Como conocen su país o región y ya han presentado todos los escenarios plausibles, ¿para qué desperdiciar esfuerzos en escenarios que por definición son altamente improbables? La respuesta es que tales preguntas ayudan a alertar a los formuladores de políticas sobre las contingencias de baja probabilidad pero alto impacto para defenderse de las cuales podrían concebir planes. También permiten alertar a las agencias de inteligencia sobre indicadores oscuros acerca de los cuales deberían estar recopilando información.

Quizás sí las personas que

calcularon el poder soviético en los años ochenta se hubieran preguntado explícitamente qué se necesitaría para debilitar notoriamente a la Unión Soviética y cómo se vería el coloso golpeado, los analistas y formuladores de políticas habrían estado más atentos a indicadores menos evidentes y les habría sorprendido menos el resultado. Por ejemplo, una de las razones por las cuales Royal Dutch Shell sobrevivió la crisis petrolera de 1973 mejor que otras compañías fue porque sus planeadores no se limitaron a realizar estimativos optimistas de los precios del petróleo en el futuro, sino que también analizaron la eventualidad de que ocurrieran cambios negativos y radicales de precios que en ese momento se consideraban sumamente improbables.

Los buenos analistas también identificarán explícitamente sus presunciones e incertidumbres claves, de manera que los formuladores de políticas sepan en qué se fundamenta el estimativo. Desde luego, es imposible identificar todas las presunciones que subyacen los análisis del NIC. Todo el mundo asume que el futuro se asemejará más o menos al pasado; por ejemplo, todos esperan que el sol salga por el oriente. Algún día eso podría no ocurrir, pero probablemente seguirá siendo cierto en el marco cronológico de los estimativos actuales. Otras presunciones podrían parecer obvias, pero sin embargo vale la pena resaltarlas. En la década de

los ochenta, por ejemplo, si uno estuviera calculando la capacidad de Irak para construir un arma nuclear, hubiera podido asumir que Bagdad sólo utilizaría las técnicas más modernas y eficientes. Pero la inteligencia estadounidense pasó por alto una parte crucial del programa de Irak que incluía la separación electromagnética de isótopos, una técnica obsoleta que Estados Unidos abandonó en los años cuarenta. Si esa presunción se hubiera hecho explícita, algún analista o formulador de políticas podría haber preguntado cómo se desarrollaría el programa de Saddam si tal presunción no fuera correcta.

Los estimativos comienzan con una sección que hace énfasis en las presunciones, y terminan, si es lo pertinente, con una sección que pone de relieve las principales incertidumbres. Luego de que todo ha sido dicho y hecho, ¿cuáles son las principales brechas en la inteligencia estadounidense? Este ejercicio no sólo contribuye a alertar a los formuladores de políticas en cuanto a las limitaciones de los estimativos, sino que alerta a los recolectores de inteligencia sobre la necesidad de información adicional. De hecho, unas de las funciones de los analistas nacionales de inteligencia son servir como coordinadores de temas, identificar brechas en el conocimiento y suministrar esa información al director de la CIA y al comité ejecutivo de la comunidad de inteligencia para

ayudarles a planear programas de recolección de información.

Otra manera de enriquecer los estimativos nacionales de inteligencia es explorar las razones por las cuales las agencias tienen opiniones diferentes sobre temas específicos. Suministrar puntos de vista alternativos es mejor que suprimirlos en favor de un consenso vago o ambiguo; sin embargo, las opiniones alternativas con frecuencia se presentan sin mucha explicación en cuanto a los motivos del desacuerdo. Estas explicaciones pueden ser muy ilustradoras. ¿Existe divergencia en cuanto a los hechos? ¿Están las agencias y su personal utilizando marcos conceptuales diferentes? ¿Se trata de una divergencia de apreciación del tipo "botella medio llena o botella medio vacía"? A los formuladores de políticas les ayudan más los estimativos que indican claramente aquello en lo que las agencias están de acuerdo, aquello en lo que se muestran en desacuerdo, y la evidencia que existe para respaldar cada postura. De hecho, las interpretaciones no difieren únicamente entre una agencia y otra. En el terreno siempre brumoso de los estimativos, los analistas de una misma agencia muchas veces difieren en su interpretación de material escaso o ambiguo. El curso más responsable a seguir en estos casos es describir las diversas interpretaciones plausibles y suministrar la evidencia que respalda cada una de ellas.

En cuanto al problema de que ahora existe una mayor proporción de misterios con relación a secretos en los temas sujetos a estimativos, la solución está en prestar mayor atención a fuentes de información externas y abiertas. Un alto porcentaje de la información requerida para analizar temas de guerra fría entrañaba secretos que tenían que averiguarse clandestinamente, en tanto que las fuentes abiertas muchas veces no servían. Eso sigue siendo cierto en la actualidad en lo que atañe a sociedades cerradas como Irak o Corea del Norte. Pero en muchos asuntos claves, las fuentes clandestinas pueden suministrar tan sólo una porción pequeña aunque todavía útil de información. Las fuentes abiertas suministran contexto. La combinación de ambas fuentes ofrece un recurso único que los formuladores de políticas no podrían obtener simplemente leyendo la prensa, asumiendo que tuvieran tiempo para hacerlo.

En cierto sentido, el análisis de inteligencia se asemeja a un rompecabeza. Los analistas saben que entre la caja hay algunas piezas claves, pero tienen que mirar el cuadro de la tapa para ver dónde deben colocarse. Estos "cuadros" son dibujados por personas que trabajan en las universidades, los centros de investigación, las empresas, los organismos no gubernamentales y la prensa. Hoy en día, los estimativos nacionales sobre numerosos temas sacan gran provecho de las percepciones de

analistas externos. Es importante que los analistas de inteligencia se mantengan al tanto de todo lo que se publica. Los administradores también deben buscar capacitación externa y valerse de consultores y conferencias. Y en lo que respecta a los estimativos, ayuda el describir el rango de opiniones académicas, de modo que los formuladores de políticas puedan calibrar en qué lugar se ubica la comunidad de inteligencia. En algunos casos, es incluso posible que los expertos externos contesten interrogantes de estimativos claves o produzcan estimativos paralelos.

Por otra parte, además de fortalecer las innovaciones y el perfeccionamiento, es preciso tener en cuenta que por muy buenos sean los estimativos del Consejo Nacional de Inteligencia, de nada sirven a menos que los formuladores de políticas los puedan aprovechar. Casi todos los formuladores de políticas de alto rango reciben montañas de información pero cuentan con muy poco tiempo para leer. Se pasan los días bebiendo de un río de información. La paradoja básica del gobierno es que reposa sobre un mar de papel, pero mientras más alto se llega, más se vive en una cultura oral. Por excelente que sea, un trabajo analítico demasiado largo para leer o que llega cuando el asunto de que trata no es precisamente el tema más apremiante del momento, probablemente será colocado en una pila de hojas en el rincón posterior del escritorio, reservado

para documentos demasiado interesantes para arrojar a la basura, pero no lo suficientemente urgentes como para leer de inmediato. Cada varias semanas o meses, la mayor parte de esa pila de documentos se descarta sin leer.

Como respuesta a esta situación, el NIC ha diseñado dos nuevos formularios para estimativos. Siguiendo el ejemplo del Consejo Conjunto de Inteligencia británico, que produce estimativos de tres páginas para el gabinete, el NIC ha desarrollado un breve "resumen para el presidente" diseñado explícitamente para los formuladores de políticas del más alto nivel. La versión completa del estimativo, con detalles y justificaciones, sirve de herramienta útil para el personal de menor rango en las burocracias de políticas. Por otra parte, el cálculo de estimativos debe verse como un proceso continuo. Cuando llega nueva información, se envía a los destinatarios de los estimativos un breve memorando que los pone al corriente.

Para poder hacer buenos estimativos es indispensable estar en contacto permanente con los formuladores de políticas, para asegurarse de que los productos escritos queden en sus agendas. Los formuladores de políticas muchas veces están demasiado distraídos para solicitar estimativos, pero los leerán o escucharán si el momento es oportuno. La producción de algunos estimativos debe orientarse hacia sucesos

inminentes, como la visita de un primer ministro extranjero o un viaje presidencial al exterior. Cuando se necesitan, los estimativos o los memorandos especiales del NIC pueden producirse en cuestión de días.

Pero incluso la publicación eficiente y oportuna de los estimativos no es la respuesta total. El proceso de elaboración de estimativos incluye contacto con los formuladores de decisiones antes y después de la publicación de los mismos. El propósito de hacer estimativos no es su publicación, sino la transmisión de esas ideas a las mentes de los formuladores de políticas. Otra forma de lograr esto es realizar estimativos orales. Escuchar a veces es más importante que leer.

En breve, el proceso de producción de estimativos requiere de una interacción constante entre los funcionarios nacionales de inteligencia y los formuladores de

políticas, tanto antes como después de su publicación. Este contacto permite evitar la politización y dificulta el traspaso consciente o inconsciente de la línea que separa un análisis objetivo de una declaración de preferencias políticas. Las organizaciones nacionales de inteligencia deben estar constantemente alertas para percibir este tipo de peligros. Afortunadamente, el tabú contra la politización está tan profundamente arraigado en la cultura de inteligencia que existen recordatorios frecuentes. Además, quienes hacen los estimativos frecuentemente presentan información impopular. En el caso de estimativos particularmente sensibles que podrían menoscabar una política o a un dirigente extranjero si se filtraran a los medios, el NIC está dispuesto a limitar su divulgación a una lista muy selectiva de personas que necesitan saber la información, pero no a cambiar la naturaleza de las conclusiones.

abordar las incertidumbres presentando escenarios alternativos. Para que sean útiles, los estimativos no sólo deben describir la naturaleza y probabilidad de las tendencias futuras; también deben investigar indicios significativos que se aparten de dichas tendencias e identificar las señales que indican que está ocurriendo algo improbable.

Los estimativos son una forma de resumir lo que se sabe y estructurar las incertidumbres restantes. A veces estarán equivocados; a veces, incluso cuando son correctos, serán ignorados. Como sucedió con el estimativo de 1990

que previó correctamente la violencia en la antigua Yugoslavia, los formuladores de políticas pueden sacar una variedad de conclusiones sobre si es pertinente o no intervenir. Con frecuencia los estimativos serán impopulares cuando arrojan dudas sobre las opciones preferidas o colocan temas nuevos e incómodos en la agenda política. Sin embargo, bien concebidos y efectivamente presentados, los estimativos de inteligencia pueden ayudarles a los formuladores de políticas a tomar mejores decisiones, teniendo en cuenta una combinación más compleja de amenazas y oportunidades.

Tomar mejores decisiones

DURANTE LA GUERRA FRÍA, LOS ESTIMATIVOS se concentraron fuertemente en la Unión Soviética. Ahora, en la posguerra fría, los formuladores de políticas todavía necesitan estimativos de inteligencia que les ayuden a entender amenazas más difusas y ambiguas, así como las oportunidades que se les presentan. Es menos probable que las divisiones ideológicas

obstruyan los análisis, pero el incremento de incertidumbres sin duda los dificultan. Mientras mayor sea la incertidumbre, mayor será el alcance y la necesidad de inteligencia de estimativos. Pero su función no se limita a una simple predicción. Quienes realizan los estimativos no son adivinadores de fortuna; son educadores. En vez de tratar de predecir el futuro, deben