

# EL PAPEL DE LA INTELIGENCIA ESTRATÉGICA EN EL MUNDO ACTUAL

Antonio M. Díaz Fernández

## Capítulo I

### Resumen

El objetivo de este capítulo es reflexionar sobre qué debemos entender por inteligencia estratégica a principios del siglo XXI. Creadas durante la Guerra Fría, las estructuras de inteligencia deben ir más allá de evitar sorpresas estratégicas y proporcionar un producto diferente a los decisores políticos. Generar un verdadero conocimiento del entorno e, incluso, intentar su modificación son tareas que requieren ahora de los servicios de inteligencia. Deben monitorizar el entorno sin caer en la falacia de que la tecnología puede hacerlo sin decirle adónde y qué debe mirar; esto supondría un error esencial en la construcción de un nuevo modelo de inteligencia que tendrá a la inteligencia económica como uno de los elementos centrales que simbolizan cómo será la lucha entre naciones y corporaciones globales a inicios del siglo XXI.

### Palabras clave

Inteligencia, estrategia, planificación, sorpresa estratégica.

**Abstract**

The aim of this chapter is to explore about what is meant by strategic intelligence in the early twenty-first century. Created during the Cold War, decision-makers intelligence needs were faced by intelligence structures focused on avoiding strategic surprises. Generate a real knowledge of the global scenario and even try its modification is a task that is now required to the intelligence agencies. Monitoring the environment without falling into the fallacy that technology can do by itself without the assistance of the policy maker who must tell them where and what to look would be a fundamental error in the construction of a new model of intelligence. This new model will have the economic intelligence as one of its key elements and it will represent the struggle between nations and global corporations at the beginning of this century.

**Key words**

Intelligence, strategy, planning, strategic surprise.

## Introducción

Espero que el lector que se inicia en la lectura de este apartado del *Cuaderno de Estrategia* venga pertrechado previamente de una definición propia de inteligencia estratégica. Si la inteligencia se basa en la alerta previa, esta creo que honestamente debe ser la primera de ellas. Como reflexiona Heidenrich<sup>1</sup>, si bien todos usamos el término 'inteligencia estratégica' con gran prodigalidad, nos veríamos en un no menor apuro si tuviéramos que dar una definición más o menos afinada de la misma. Probablemente, tras una breve reflexión diríamos que tiene que ver con la toma de decisiones y con la estrategia, para pasar a definirla por su opuesto, esto es, no es la inteligencia que se dirige a resolver los problemas del ahora, no es la inteligencia táctica, sino que es la que va más allá, la que se centra en dar soporte a la estrategia nacional de un país.

Me permitirá también el lector que no entre en la habitual relación acumulativa de definiciones de la voz inteligencia que tan bien han realizado ya otros autores en el pasado<sup>2</sup>, porque el reto de este capítulo es doble: por una parte, definir qué es inteligencia estratégica, para posteriormente reflexionar sobre cuál será su futuro y, en este sentido, qué lugar ha de ocupar la inteligencia económica. Por esto, simplemente asumamos grosso modo, a manera de basamento, que información es equivalente a dato y que inteligencia es un producto elaborado que permite tomar decisiones con la menor incertidumbre posible. A partir de aquí, se iniciará esta reflexión sobre la inteligencia estratégica.

No obstante, sí creo necesario partir de alguna reflexión previa sobre qué son la estrategia, la planificación y la gestión. Los Estados son organizaciones complejas que gestionan innumerables recursos con un propósito y un destino, el más básico de todos ellos, el de garantizar la seguridad y el suministro de alimentos a sus ciudadanos. Pero incluso para garantizar estas funciones básicas hay que contar con una estrategia, puesto que los recursos son limitados y nos encontraremos a otras organizaciones (Estados o no) en continua competencia por los mismos.

Parafraseando al soluble gato Cheshire en su diálogo con Alicia, si no sabemos adónde queremos llevar nuestra organización da igual qué camino (estrategia) emprendamos. Por eso entiendo que la estrategia habrá de reflejar la reflexión y la acción de una organización sobre su entorno. Dicho esto, una organización o un país puede planificar su futuro sin te-

<sup>1</sup> HEIDENRICH, John G. *The state of strategic intelligence The intelligence community's neglect of strategic intelligence*. 2007. <https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/csi-publications/csi-studies/studies/vol51no2/the-state-of-strategic-intelligence.html>.

<sup>2</sup> RICHELSON, Jeffrey. *A century of spies*. Oxford: Oxford University Press, 1997; LOWENTHAL, Mark. *Intelligence: From secrets to policy*, Washington DC: CQ Press, 2006.

ner necesariamente que comprometerse con una planificación formal; incluso aunque se generen planes no tienen por qué activarse y convertirse en el camino a seguir.

Pero una vez asumida una estrategia, la gestión de la misma –que es lo que hace un Estado– no habría de ser más que poner a la organización al servicio de la estrategia; por tanto, la gestión en sí misma no constituye una estrategia. Lesourne<sup>3</sup> sostenía que «la decisión estratégica es bien aquella que crea una irreversibilidad para el conjunto de la organización, bien aquella que anticipa una evolución de su entorno susceptible de provocar tal irreversibilidad». Si bien no creo que esta asimilación sea inmediata, como recoge la teoría de las organizaciones, sí es cierto que el abanico de opciones disponibles tras una elección se limita sucesivamente. De ahí que la idea de la «gestión estratégica» sea casi un pleonismo y la de «estrategia prospectiva», si no un oxímoron, al menos un término contradictorio aunque compatible ya que algunas prospectivas serán estratégicas y otras no. Pero no estoy hablando de decisiones estratégicas sino de decisiones adoptadas considerando que disponemos de inteligencia estratégica porque, sin inteligencia, la estrategia es un mero juego abstracto de equipos azules y equipos rojos en un tablero más o menos extenso.

Estamos tan prestos a etiquetar con un nuevo nombre un concepto o fenómeno – como si al encontrarle un nombre tuviera adherida todas sus cualidades para comprenderlo – que no prestamos la necesaria atención a su definición, interacción y funcionamiento. Por eso considero abusivo el empleo del término «estratégico» como adjetivo para calificar cualquier concepto, idea, proceso, relación o producto que sea relativamente importante. Si bien esto es casi imposible de soslayar, lo que sí podemos hacer es evitar su asociación inmediata con decisiones de carácter irreversible que una organización adopte. En el fondo de esta suspicacia lo que subyace es un cierto recelo motivado por la dificultad que me produce el cualificar la voz «inteligencia» con aditamentos que ya le son propios, que son inherentes a ella; porque, si no es proactiva, ¿qué es si no la inteligencia? El problema con «estratégico», como indica Heidenrich<sup>4</sup>, es que es difícil abandonar décadas de rutina durante la Guerra Fría empleando abusivamente el concepto estratégico, y qué decir de su directa asimilación con «largo plazo».

Los siempre socorridos documentos oficiales tampoco nos arrojan luz sobre qué es la inteligencia estratégica. De las pocas definiciones oficiales que podemos encontrar, la del Pentágono nos dice que sería «la inteligencia que se necesita para la formulación de la estrategia, polí-

<sup>3</sup> LESOURNE, Jacques. «Plaidoyer pour une recherche en prospective», *Futuribles*, n.º 137, noviembre de 1989.

<sup>4</sup> HEIDENRICH, *opus cit.*

tica y planes y operaciones militares a nivel nacional y sobre el campo de batalla»<sup>5</sup>. Sin embargo, esta definición vive huérfana en el panorama gubernamental estadounidense ya que ni tan siquiera los documentos básicos para los consumidores de inteligencia norteamericanos incluyen una definición de este concepto<sup>6</sup>. Además, alberga en sí una esencia muy cercana a la que nos pudiéramos haber encontrado durante la Guerra Fría, una etapa con unos actores y unas necesidades muy diferentes a las de inicios del siglo XXI.

Tampoco un texto que, a priori, debería recogerla, *ONCIX: Foreign spies stealing US economic secrets in cyberspace: Report to Congress on foreign economic collection and industrial espionage (2009-2011)*, de octubre de 2011, encuentra un hueco para definirla<sup>7</sup>. Incluso, un académico como Jan Goldman<sup>8</sup>, que dedicó una de sus obras a precisar la terminología empleada en el estudio de la inteligencia, no aporta claridad en su diccionario *Words of intelligence*. Su voz *strategic intelligence* nos dice que es la inteligencia que se necesita para la formulación de planes políticos y nacionales a nivel nacional e internacional y que sus componentes incluirían aspectos tales como datos biográficos, económicos, sociológicos, de transporte, telecomunicaciones, geografía, política e inteligencia científica y técnica; pero no aporta un valor añadido que pueda ser relevante para el debate que pretendo establecer.

Un caso representativo de los cambios en la última década lo representa el, en su momento, celeberrimo *Libro blanco de la defensa* de 2000 de España<sup>9</sup>, que nos incorporó al grupo de países que desarrollaba este tipo de reflexiones. En nuestro bautizo en la planificación publicitada de la defensa, podemos ver cómo se hace referencia 217 veces a las voces «estratégico», «estratégica» y «estrategia». De aquí se colegiría que encontraríamos una intensa y extensa referencia a la inteligencia como herramienta imprescindible para hacer frente al desarrollo de aquella; sin embargo, la voz «inteligencia» no aparece en todo el texto y tenemos que conformarnos con las 66 veces en las que aparece el vocablo «información». Sin duda, el uso de la voz «inteligencia» no era habitual hace más de una década, aún muy marcada por el halo de secretismo de la guerra

<sup>5</sup> Voz «tactical intelligence». Joint Publication 1-02 (JP 1-02), *Dictionary of military and associated terms*, Washington: Departamento de Defensa, 12 de abril de 2001, pp. 526. [http://www.dtic.mil/doctrine/new\\_pubs/jp2\\_01.pdf](http://www.dtic.mil/doctrine/new_pubs/jp2_01.pdf).

<sup>6</sup> Ni U. S. *national intelligence: An overview*, 2011, [http://www.dni.gov/files/documents/IC\\_Consumers\\_Guide\\_2011.pdf](http://www.dni.gov/files/documents/IC_Consumers_Guide_2011.pdf), ni la más antigua *CIA: A consumer's guide to intelligence*, de 1999, la recogen.

<sup>7</sup> [http://www.dni.gov/files/documents/Newsroom/Reports%20and%20Pubs/20111103\\_report\\_fecie.pdf](http://www.dni.gov/files/documents/Newsroom/Reports%20and%20Pubs/20111103_report_fecie.pdf).

<sup>8</sup> GOLDMAN, Jan. *Words of intelligence: A dictionary*. Oxford: The Scarecrow Press, 2006.

<sup>9</sup> *Libro blanco de la defensa*. <http://www.defensa.gob.es/politica/seguridad-defensa/marcolegal/>.

fía, pero no deja de ser llamativa su inexistencia y, por ende, cómo pensaban nuestros *policy makers* que debía llevarse a cabo la estrategia.

Quizá una pista nos la aporta la *National Intelligence Strategy* de la Casa Blanca de 2010<sup>10</sup>, en cuya única referencia, de forma indirecta, nos sugiere que «la inteligencia estratégica [...] informa a las decisiones ejecutivas ya que esta es un apoyo de las decisiones en seguridad interior, estatal, local y gobiernos tribales, nuestras tropas y misiones nacionales esenciales. Estamos trabajando para mejorar la integración de la comunidad de inteligencia, al tiempo que fortalecemos las capacidades de los miembros de nuestra comunidad de inteligencia. Estamos fortaleciendo nuestra colaboración con servicios de inteligencia extranjeros y manteniendo fuertes lazos con nuestros aliados más próximos». Pero sobre todo porque incluye un elemento importante cuando sostiene que «la seguridad y la prosperidad de nuestro país dependen de la calidad de la inteligencia que recopilamos y el análisis que producimos, nuestra habilidad para evaluar y compartir a tiempo esta información y nuestra habilidad para contrarrestar las amenazas».

Incluye dos aspectos como la seguridad y la prosperidad. Sobre el primero, podríamos asumir un cierto impacto del carácter preventivo atribuido desde hace décadas a la inteligencia, esto es, evitar la sorpresa estratégica que bien ha analizado Posner<sup>11</sup>, pero el segundo siempre ha tenido un peso menor, bastante menor. No obstante, podemos encontrar documentos oficiales de la década de los setenta en los cuales se asume que «nuestra política exterior se puede beneficiar si se realiza un examen más cuidadoso y analítico de la realidad de otros estados»<sup>12</sup>. Y es precisamente en inteligencia económica donde la evolución tiene más sentido, si bien no de forma pacífica como veremos más adelante. Este documento desclasificado de 1976 sobre inteligencia económica al que me refiero expresa que es necesaria una revisión sistemática y periódica de las necesidades de los consumidores de alto nivel lo que muestra que, a nivel estratégico y de inteligencia económica, estamos hablando de necesidades de los consumidores «civiles» de alto nivel, esto es, del Gobierno.

Ya anticipo que para mí, la clave del presente y futuro de la inteligencia estratégica está en el debate que mantenían Kent y Kendall a finales de

<sup>10</sup> *National intelligence strategy*. White House, 2010, p. 15. [http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss\\_viewer/national\\_security\\_strategy.pdf](http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf).

<sup>11</sup> POSNER, Richard A. *Preventing surprise attacks: Intelligence in the wake of 9/11*. Nueva York: Rowman & Littlefield, 2005.

<sup>12</sup> «E. Richardson a W. Simon». Referencia: «Intelligence support for economic policy-making» (5 páginas; localización: *Frank Zarb personal papers*; fecha: 12/20/76; material desclasificado). [http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss\\_viewer/national\\_security\\_strategy.pdf](http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf).

los años cuarenta del siglo pasado. Kendall<sup>13</sup> sostenía que la inteligencia estratégica consistía en «ayudar a los líderes políticamente responsables a alcanzar sus objetivos en política exterior identificando los elementos susceptibles de influencia norteamericana». Al mismo tiempo, Sherman Kent era acusado por Willmoore Kendall de tener una «preocupación compulsiva con la predicción, con la eliminación de la sorpresa de los asuntos exteriores». Y bajo esta y otras acusaciones, lo que residía eran diferentes visiones de ese nuevo elemento de la política como era la inteligencia.

En esencia, Kendall veía la inteligencia como un apoyo a los decisores políticos para conseguir influir en el devenir de los acontecimientos, ayudándoles a comprender los factores operativos en los cuales Estados Unidos podía tener un cierto impacto. Y de esto es de lo que hablamos a principios del siglo XXI si queremos hablar de algo que sea inteligencia estratégica: no de evitar sorpresas estratégicas sino de comprender el entorno para anticiparnos a él y, en alguna medida, configurarlo para que nuestra política exterior –y su dimensión económica– puedan desarrollarse y generar prosperidad para nuestro país.

El otro gran teórico de la época, Washington Platt<sup>14</sup>, se centró en un modelo de inteligencia militar de nivel estratégico, no de carácter táctico, por lo que no nos ayuda en nuestra disquisición actual, a pesar de haber sido su pensamiento muy relevante. Por su parte, Harry Ransom<sup>15</sup> se preguntaba en 1980 si era precisamente la inteligencia estratégica la que guiaba la política exterior de los Estados Unidos, una pregunta que solo recientemente podría comenzar a tener respuesta positiva.

Un haz de luz en el papel de la inteligencia estratégica se encontró en la *National performance review* de 1993<sup>16</sup>, coordinada por el vicepresidente Al Gore, donde el por entonces director de la CIA, John Deutch, afirmó que «los esfuerzos en inteligencia de los Estados Unidos deben proporcionar a los decisores la información necesaria sobre la cual basar sus decisiones respecto al desarrollo de la defensa exterior, política económica y protección de los intereses nacionales de los Estados Unidos frente a agresiones extranjeras». Coincidió con Swenson y Lemozy<sup>17</sup> en que la

<sup>13</sup> KENDALL, Willmoore. «The function of intelligence», *World politics*, vol. 1, n.º 4, julio de 1949, pp. 542-552.

<sup>14</sup> PLATT, Washington. *Strategic intelligence production: Basic principles*, Nueva York: Praeger, 1957.

<sup>15</sup> RANSOM, Harry Howe. «Being intelligent about secret intelligence agencies», *The American Political Science Review*, vol. 74, n.º 1 (marzo de 1980), pp. 141-148.

<sup>16</sup> *National Performance Review*, 1993, [http://www.fas.org/irp/offdocs/npr\\_sep93/index.html](http://www.fas.org/irp/offdocs/npr_sep93/index.html).

<sup>17</sup> SWENSON, Russell G. y LEMOZY, Susana C. «Democratización de la función de inteligencia. El nexo de la cultura nacional y la inteligencia estratégica», *National Defense Intelligence College*, Washington DC, 2009.

cualificación «estratégica» anexada a «inteligencia» disuelve el concepto más comprehensivo –por amplio y difuso– de «inteligencia para la política extranjera», pero no puedo compartir con ellos que la inteligencia estratégica excluya o suprima la contribución del cuerpo diplomático en este proceso, si bien su rol y estructuración habrían, evidentemente, de modificarse como ya hacía el informe del embajador Melitón Cardona al que me referiré más adelante.

Si asumimos que la inteligencia estratégica ayuda a proveer de contexto, desarrolla los intereses nacionales y delimita nuestros problemas y objetivos; el hecho es que los actuales y veloces ciclos de los acontecimientos políticos provocan que el consumidor político requiera de un producto de inteligencia que no es propio de la inteligencia estratégica, esto es, productos de largo recorrido y profundidad más que alertas puntuales ante potenciales sorpresas estratégicas. Esto es, los recurrentes ciclos provocan que no haya espacio para el pensamiento estratégico y que analistas y consumidores estén abocados a la cuantificación de un producto con poco espacio para la reflexión. Así, en mi opinión, a la inteligencia estratégica se le habría de pedir una presencia mucho más intensa en el inicio de las políticas, en la fijación de la agenda y en la priorización de objetivos, es decir, en la fase de diseño, pero no restringirla a la de implementación porque entonces la emplearemos principalmente como una alerta temprana ante sorpresas estratégicas.

Esta queja se recoge en el *Informe de la Comisión sobre las Armas de Destrucción Masiva en Irak de 2005*, que indicaba que «los gestores y analistas de la comunidad de inteligencia han expresado en reiteradas ocasiones su frustración por su incapacidad para disponer de tiempo para la investigación y el pensamiento a largo plazo. Este problema se refuerza con el actual sistema de incentivos para los analistas, en el cual estos son, a menudo, recompensados por el número de informes que producen más que por el sustancial conocimiento o profundidad de su producción»<sup>18</sup>. Un episodio más reciente lo tenemos con la denominada «primavera árabe», cuyo desconcierto creado a las cancillerías solo es comprensible por la ausencia de una inteligencia estratégica de calidad, de un verdadero conocimiento sobre sus raíces y sus condicionantes, no sobre el mañana, ni siquiera sobre el pasado mañana sino sobre la esencia de un fenómeno que nos ayudase a comprender su aparición y su probable evolución.

En consecuencia, cuando hablamos del estado, y por ende, del futuro de la inteligencia estratégica no tiene razón alguna el centrarnos en la de carácter económico ni en la militar; la inteligencia estratégica permanece

<sup>18</sup> Commission on the Intelligence. *Capabilities of the United States regarding weapons of mass destruction, Report to the President*, cap. 8: «Analysis». Washington DC: Government Printing Office, 2005, pp. 175. <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/GPO-WMD/pdf/GPO-WMD.pdf>.



por encima de estas dimensiones porque más que un tipo de inteligencia como la de señales, de fuentes abiertas, o técnica, entiendo que es una evolución de la misma. Quizá mejor será pasar a comprender cómo ha evolucionado y cuáles son sus elementos para comprender su posible futuro; y entender a qué nos estamos refiriendo e intentar conceptualizar la inteligencia estratégica y proponerle un futuro sigue pasando por reflexionar sobre la «Trinidad de Kent»: la inteligencia como organización, producto y proceso, pero antes es importante comentar, aunque sea someramente, el escenario en el que la inteligencia estratégica y su dimensión económica deberán producirse.

### Ya no hay damas azules ni rojas en el nuevo tablero de juego

No se puede dudar de cuáles son las amenazas actuales, pero tampoco de que no lo eran hace una década y tampoco de que quizá ya no lo sean en la próxima, aunque fuera de forma mitigada. Y el hecho cierto es que los mercados –en esa etérea denominación– sí lo son ahora. En las democracias modernas, como vio Barry Buzan<sup>19</sup>, los conflictos militares carecen de lógica por lo que las poliarquías no plantean enfrentarse militarmente entre ellas. Sin embargo, sí tiene toda la racionalidad el presionar sobre tus socios comerciales, suministradores de materias primas, apostar contra tu deuda pública y conseguir que tus empresas estén a precio de saldo en la Bolsa y puedan ser compradas por capital extranjero; lo que sin duda, a buen seguro, Clausewitz consideraría una suerte de «guerra por otros medios».

La Estrategia Europea de Seguridad (EES)<sup>20</sup> adoptada por el Consejo Europeo en diciembre de 2003 hacía de la responsabilidad del proyecto europeo, en relación a la seguridad global, el eje de una estrategia de seguridad para Europa. Señalaba que «el contexto de seguridad a que ha dado lugar el fin de la Guerra Fría se caracteriza por una apertura cada vez mayor de las fronteras que vincula indisolublemente los aspectos internos y externos de la seguridad». La EES aboga por el compromiso preventivo, por una estrategia de multilateralismo eficaz y por la extensión del imperio de la ley internacional. Esta Estrategia –que es más un *policy paper*– versa sobre cómo hacer más capaz a la Unión Europea apostando por un enfoque «ascendente», es decir, el interés lo fija en cómo aumentar la seguridad de los seres humanos individualmente considerados en diferentes partes del mundo. En el informe se desarrollan tanto un conjunto de principios, sobre los cuales debería basarse la política de seguridad de Europa, como las capacidades que necesitará para realizar una

<sup>19</sup> BUZAN, Barry. *Security: A new framework for analysis*. Boulder, London: Lynne Rienner Publishers, 1998.

<sup>20</sup> *Una Europa segura en un mundo mejor. Estrategia europea de seguridad*, 12 de diciembre de 2003. <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIES.pdf>.

contribución creíble a la seguridad global, de la cual depende su propia seguridad, pero poco espacio se dedica a los instrumentos para hacer efectiva esa contribución.

La Unión Europea saca al terreno de juego el concepto de «seguridad humana» –a la que apela en esta EES– y que no deja de ser otro concepto de seguridad; una narrativa que encapsula los objetivos y métodos de una política exterior y de seguridad altamente diversificada y que se centra en diferentes actores y va dirigida a variadas audiencias que, en definitiva, sería un concepto demasiado difuso y débil. Sin embargo, quienes desde mediados de los años noventa defienden la seguridad humana sostienen que no es posible la unilateralidad, y entienden la necesidad de desarrollar nuevos instrumentos, así como la persistencia de las dimensiones interior y exterior. Con este concepto de seguridad, si la Unión Europea quiere proseguir por él, será muy necesario realizar reflexiones intensas sobre cómo emplear la inteligencia, ya no solo o ni siquiera la estratégica sin otras como la policial-criminal, en pleno desarrollo.

Pero, en definitiva, a nivel europeo no contamos con un concepto operativo como el de *homeland security* que los estadounidenses están consolidando; por esto, desde Europa se siguen empleando otros como seguridad interna, seguridad pública o seguridad doméstica. El profundizar en este concepto no debe llevarnos a cerrarlo sin entenderlo de una forma comprensiva; de ahí que algunos hablen de un «espacio de protección» de forma amplia. Así es como se percibe en la Unión Europea y cuál es su enfoque de seguridad y el escenario sobre el cual proteger a los ciudadanos europeos.

Estaríamos por tanto abordando una seguridad de carácter integral, definible como una lógica de acción proactiva y defensiva, que trasciende ampliamente la clásica dimensión de la seguridad nacional, destacando la necesidad de incidir –para garantizar dicha seguridad– sobre los sistemas energéticos, sanitarios, alimentarios, medioambientales, de infraestructuras, tecnológicos, militares y de la seguridad interior, y debiendo ser promovida coordinadamente desde los instrumentos de gestión pública en el ámbito político-institucional, técnico, diplomático y de inteligencia para el desarrollo de estrategias preventivas, así como de respuestas ejecutivas de variado alcance, con el objetivo último de garantizar la satisfacción de las necesidades básicas de las personas y la seguridad de los consumidores, amparar el respeto de los derechos humanos y proteger el ejercicio de los derechos democráticos.

Por tanto, no estamos únicamente en un enfoque nacional sino global. La mayoría de amenazas que afrontan las potencias son globales en sus orígenes y en sus consecuencias. Por este motivo, la cooperación global se ha claramente regionalizado. El informe *A human security doctrine for*

*Europe de 2004*<sup>21</sup> sostiene que la seguridad de los ciudadanos europeos no puede separarse de la seguridad humana de cualquier lugar del mundo, y que la Unión Europea tiene por tanto un interés crucial en el desarrollo de capacidades que contribuyan a la seguridad humana mundial. Sostienen que los europeos no pueden estar seguros mientras que millones de personas viven en una inseguridad intolerable. Donde la gente vive con anarquía, pobreza, ideologías exclusivistas y violencia cotidiana, existe un terreno fértil para las redes criminales y el terrorismo y desde estas regiones en conflicto se exportan o transportan drogas y armas a la Unión Europea.

No es, por tanto, difícil concluir que abordamos necesidades de seguridad mucho más amplias que a las que debía informar la inteligencia de apenas hace dos décadas. A través de los diferentes libros blancos e informes sobre escenarios de seguridad, varios estados, al igual que la Unión Europea, han venido reflexionando sobre su futuro. En una suerte de autoanálisis, estos documentos nos permiten ver cómo son percibidas las amenazas desde la Unión y los estados miembros. Por ejemplo, en marzo de 2008, el Reino Unido hace pública la nueva Estrategia de Seguridad Nacional<sup>22</sup>, en la que, con un carácter integral, integra una versión revisada de informes e iniciativas anteriores. Considera esta nueva iniciativa como novedosa y bienvenida en el enfoque británico hacia la seguridad internacional, pero duda de si efectivamente supera las visiones tradicionales de determinados aspectos de la seguridad internacional y sus consecuencias para la seguridad interior del país.

Esta Estrategia de Seguridad Nacional del Reino Unido, con el sugerente título de *Security in an interdependent world*, establece que la amenaza de la Guerra Fría ha sido sustituida por una serie de diversos pero interconectados riesgos y amenazas, a la sazón: el terrorismo internacional, armas de destrucción masiva, conflictos en estados fallidos, pandemias y crimen organizado transnacional. Estos estarían interconectados por una serie de factores subyacentes, incluidos el cambio climático, la lucha por las fuentes de energía, pobreza y débil gobernanza de algunos estados, cambios demográficos y globalización, lo que no se separa de otros informes nacionales.

La gran mayoría de las potencias han desarrollado sus escenarios estratégicos de seguridad, que alcanzan una media de 20-25 años. Un repaso a los mismos indica que todos parten de la seguridad integral pero

<sup>21</sup> *A human security doctrine for Europe: The Barcelona report of the Study Group on Europe's security capabilities*, 15 de septiembre de 2004, <http://www2.lse.ac.uk/internationalDevelopment/research/CSHS/humanSecurity/barcelonaReport.pdf>.

<sup>22</sup> *A strong Britain in an age of uncertainty: The national security strategy*, 2008. [http://www.direct.gov.uk/prod\\_consum\\_dg/groups/dg\\_digitalassets/@dg/@en/documents/digitalasset/dg\\_191639.pdf](http://www.direct.gov.uk/prod_consum_dg/groups/dg_digitalassets/@dg/@en/documents/digitalasset/dg_191639.pdf).

les cuesta apartarse en el diseño y en los mecanismos de la tradicional amenaza militar, si bien está comenzando a realizarse. La Directiva de Defensa Nacional de 2012 se redacta de forma autista como bien analiza Arteaga<sup>23</sup>, quien continúa reflexionando sobre la evolución que se ha producido en los últimos años cuando el escaso planeamiento se centraba en los esfuerzos de defensa, entendidos como puramente militares. Esto cambia ya que, eliminada la pura amenaza militar, aparece una plétora de ellas.

La Estrategia Española de Seguridad de 2011 se une a esta visión de riesgos específicos pero también de objetivos generales cuando indica que «tenemos también intereses estratégicos que atañen a la consecución de un entorno pacífico y seguro: la consolidación y el buen funcionamiento de la Unión Europea, la instauración de un orden internacional estable y justo, de paz, seguridad y respeto a los derechos humanos, la preservación de la libertad de intercambios y comunicaciones y unas relaciones constructivas con nuestra vecindad»<sup>24</sup>.

Esta Estrategia Española de Seguridad habla de unos potenciadores del riesgo (disfunciones de la globalización, desequilibrios demográficos, pobreza y desigualdad, cambio climático, peligros tecnológicos y las ideologías radicales y no democráticas) que coinciden con otros informes como *La seguridad interior: España 2020*, publicado tiempo antes<sup>25</sup>. A su vez, desarrolla las amenazas a las que ha de hacer frente España, tales como: conflictos armados, terrorismo, crimen organizado, inseguridad económica y financiera, vulnerabilidad energética, proliferación de armas de destrucción masiva, ciberamenazas, flujos migratorios no controlados, emergencias y catástrofes en infraestructuras, suministros y servicios críticos. Pero estos objetivos «nacionales» coinciden con los internacionales, como el del Reflexion Group for the Future of the European Union, presidido por Felipe González en 2010, por lo que no estamos ante una miríada de nuevas amenazas sino, en algún caso, un ascenso o descenso de las mismas en las agendas de seguridad estatales, en caso de que existieran como tal.

Más allá de los relevantes casos de las grandes potencias, que cuentan con un plus de énfasis por los intereses globales con los que cuen-

<sup>23</sup> ARTEAGA, Félix. «La Directiva de Defensa Nacional 1/2012: tiempos de cambio para cambiar a tiempo», ARI 58/2012, del Real Instituto Elcano. [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/riecano/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/ari58-2012](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/riecano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari58-2012).

<sup>24</sup> *Estrategia española de seguridad: una responsabilidad de todos*, Gobierno de España, pp. 16. <http://www.lamoncloa.gob.es/nr/rdonlyres/d0d9a8eb-17d0-45a5-adff-46a8af4c2931/0/estrategiaespanoladeseguridad.pdf>.

<sup>25</sup> JAIME JIMÉNEZ, Óscar y DÍAZ FERNÁNDEZ, Antonio M. *La seguridad interior: España 2020*. Madrid: Fundación Alternativas, 2009, <http://www.falternativas.org/la-fundacion/documentos/libros-e-informes/la-seguridad-integral-espana-2020>.

tan, un necesario repaso a los libros blancos y doctrinas nacionales de seguridad desde 2001 nos muestra una coincidencia en cuatro grandes amenazas: i) terrorismo, ii) crimen organizado, iii) proliferación de armas de destrucción masiva y iv) problemas energéticos-climáticos. Es cierto que, en buena medida, todos ellos intentan evitar el enfoque basado en términos exclusivamente defensivomilitares y casi enteramente en relación a las amenazas directas al Estado. En esta dirección, como indica López Espinosa<sup>26</sup>, está emergiendo un nuevo concepto de seguridad nacional como un concepto superior que desplazaría del centro de atención a otros como el de defensa nacional o seguridad interior. No se crea una nueva política ni se amplían otras de carácter sectorial, sino que –como rasgo principal– todas las existentes se adaptan a las orientaciones de la nueva estrategia en un proceso de ajuste de instrumentos, competencias y recursos estatales y, entre ellas, estaría el elemento económico.

Pero en este evidente cambio de escenario nacional, internacional y, por lo cercano, el europeo, el tenor de los últimos documentos de la Unión Europea no parece que asigne un nuevo papel a la inteligencia. Así, en el Programa de Estocolmo<sup>27</sup>, vemos cómo el Consejo Europeo insta al Consejo y a la Comisión a «la reflexión sobre un planteamiento anticipatorio y basado en inteligencia»; sin duda es positivo, pero es esencialmente la misma aproximación. El *Proyecto de estrategia de seguridad interior* de la Unión Europea de 2010<sup>28</sup> indicaba que «nuestra Estrategia, pues, debe subrayar la prevención y la anticipación, sobre la base de un enfoque proactivo y de inteligencia, así como tendente a la obtención de pruebas para proceder a encausar judicialmente. Solo es posible llevar a cabo una acción legal con éxito si se dispone de toda la información necesaria».

A esta reflexión, que amplía el escenario de la seguridad a nivel global, se le une la del National Intelligence Council, que ha actualizado sus anteriores previsiones generando las que tienen como horizonte el 2030<sup>29</sup>. Las tres diferencias con respecto al informe anterior serían la aparición con fuerza de tres variables clave: i) la economía globalizada, ii) la demografía y iii) los nuevos actores (China e India). Plantea además el informe cuatro posibles escenarios que serían más relevantes para la potencia mundial que para el resto de países, a la sazón:

<sup>26</sup> LÓPEZ ESPINOSA, María de los Ángeles. «Inteligencia y terrorismo internacional. Un panorama de cambios», *La inteligencia, factor clave frente al terrorismo internacional. Cuadernos de Estrategia*, n.º 141, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa, 2009, pp. 197-239.

<sup>27</sup> *Programa de Estocolmo: una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano*, 2010. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:115:0001:0038:es:PDF>.

<sup>28</sup> *Proyecto de Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea: hacia un modelo europeo de seguridad*, 8 de marzo de 2010, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/es/10/st07/st07120.es10.pdf>.

<sup>29</sup> *Global trends 2030: Alternative worlds*, <http://www.dni.gov/index.php/about/organization/national-intelligence-council-global-trends>.

Escenario I: Supone un mundo en el cual los nuevos poderes suplantaron a Occidente como líderes mundiales (escasez en la abundancia, era pospetróleo, geopolítica de la energía, agua y alimentos y cambio climático).

Escenario II: «Sorpresa» o el impacto de la falta de atención al cambio climático mundial (conflictos en potencia, disminución de la inestabilidad, armas nucleares, nuevos conflictos sobre recursos, terrorismo, Afganistán, Pakistán e Irak, etc.).

Escenario III: Auge intenso de las potencias emergentes (BRICS), entrándose en una disputa por los recursos vitales como fuente de conflicto (preparación a los cambios, multipolaridad sin multilateralismo, mundo de redes, etc.).

Escenario IV: Ampliación de la política, que ya no será siempre de ámbito local; así, el establecimiento del medio ambiente en la agenda internacional eclipsa a los Gobiernos.

Y lo más adecuado sería finalizar este esbozo del escenario en el que debería moverse la inteligencia estratégica con el informe francés de 2008. Pocas bagatelas conceptuales tiene este documento que es, en mi opinión, el más agudo en sus planteamientos «estratégicos» de los de su clase. En el *Défense et Sécurité Nationale: Le Livre Blanc*<sup>30</sup>, se indica que «el desarrollo del conocimiento y la capacidad de anticipación es nuestra primera línea de defensa. [...] Las batallas del siglo XXI tendrán lugar en el campo de la información, el conocimiento y las personas y las sociedades. [...] Los políticos deben tener acceso a todos los datos que servirán de base a sus decisiones y evaluar las situaciones con plena soberanía. [Debe asumirse que] los poderes públicos están haciendo todo lo posible para el análisis de los riesgos para un futuro y tratar de evitarlos preparando los medios para hacerles frente». Se aproxima por tanto más al papel que entiendo debe asignársele a la inteligencia estratégica a principios de siglo.

### ***La Trinidad de Kent rediseñada***

#### **Organización: Matrix ya ha nacido**

Las organizaciones de inteligencia han debido sufrir un proceso de evolución desde el primer sistema de inteligencia con el que ha contado el mundo: el modelo de la Guerra Fría que, por otra parte, fue muy similar en ambos lados del Muro. A partir de entonces, y hasta el momento ac-

<sup>30</sup> *Défense et Sécurité nationale: Le livre blanc 2008*, p. 66.

<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/084000341/0000.pdf>.

tual, todos los modelos de inteligencia se han basado en la conjugación, con diferentes papeles y cometidos, de las Fuerzas Armadas, la Policía y los servicios de inteligencia si bien, como es obvio, con un papel central de estos últimos como estructura más especializada. Más en concreto, las principales características que, en mi opinión<sup>31</sup>, han dibujado el modelo de inteligencia que nace durante la Guerra Fría –y su específico entendimiento de «estratégico»– han sido: i) práctica de la desinformación, ii) gran uso de la tecnología para el control de los ciudadanos, iii) primacía de la efectividad frente a los derechos y libertades ciudadanas, iv) presencia de los servicios de inteligencia en todos los ámbitos de la vida, y v) realización de acciones encubiertas.

Este no era claramente un modelo estructural para los retos que vendrían tras el final de la Guerra Fría. La caída del Muro supuso una modificación objetiva en las necesidades de inteligencia y la volatilización del bloque del Este generó dos dinámicas diferentes. Una de ellas quería entender que era tiempo de recoger los «dividendos de la paz» y destinar los fondos invertidos en seguridad e inteligencia a otros cometidos, propugnando incluso la desaparición de los Ejércitos. La otra aglutinaba a aquellos que vieron la necesidad de adaptar los sistemas existentes a una nueva realidad llena de amenazas que obligatoriamente debían reemplazar a las que expiraban. Diversas comisiones y grupos de trabajo, esencialmente en los Estados Unidos, se constituyeron para discutir y abordar la naciente situación. En el resto de países no se reflexionó sobre el tema más allá de unas mínimas aportaciones de algunos centros de pensamiento y la voluntariosa firma de limitados acuerdos de cooperación entre servicios de inteligencia de diferentes países para controlar la proliferación de armas de destrucción masiva y los maletines nucleares que podían salir de la antigua Unión Soviética.

Durante la década que va de 1989 a 1999, los servicios de inteligencia fueron sobrecargados con una multitud de nuevos e incipientes cometidos: verificación de tratados de reducción de armamento, investigación de genocidios, protección de redes de comunicación, blanqueo de dinero, crimen organizado, terrorismo... Esta atribución tan desmesurada de objetivos a los servicios de inteligencia no fue premeditada sino que se produjo residualmente por necesidad ante la falta de estructuras alternativas a las que asignárselos. Estructuralmente, no se había producido la reflexión necesaria para que los servicios pudieran acometer estas misiones con las garantías necesarias, llevándolas a una asombrosa saturación de cometidos al tiempo que malgastaban la oportunidad de ir ajustándose al escenario en ciernes. Esto les comportó a los servicios de inteligencia un retraso de diez años en su adaptación para la lucha

<sup>31</sup> Para una análisis más extenso, véase DÍAZ FERNÁNDEZ, Antonio M. «La adaptación de los servicios de inteligencia al terrorismo internacional», ARI 52/2006, Real Instituto Elcano, 2006.

antiterrorista: esta década fue el momento clave para que la inteligencia se hubiera podido adaptar a las necesidades del siglo XXI. Pero tras esta tardanza ya no había posibilidad de reflexionar sobre si era más adecuado emprender un proceso evolutivo o revolucionario de la inteligencia; ahora el tiempo de reacción era demasiado exiguo como para plantearse revoluciones cuyo coste de transición solo puede ser aceptable cuando hay un escenario de cierta tranquilidad por delante y no había, como en este caso, individuos dispuestos a inmolarsse en cualquier momento en pleno corazón de nuestras ciudades.

Esta falta de un modelo actualizado de inteligencia condujo al 11 de septiembre de 2001, que representa trágicamente el final del breve y aparente período de estabilidad nacido con la caída del Muro. El nuevo modelo de inteligencia que debía haber reemplazado al de la guerra fría y lidiar con las amenazas correspondientes a su época aún no estaba listo, ni tampoco se había abierto la ventana de oportunidad para que se pudiera implementar alguno de los diseñados por congresistas y las propias agencias. En gran medida, la ausencia se debía a que se había trabajado en él de forma tan parsimoniosa que el Estado acabó por ser incapaz de anticiparse al nuevo tipo de amenazas.

Pero todo esto componía –y compone– un lamento sobre el cual la urgencia del momento ya no permitía detenerse. Lo cierto y evidente es que, ante la ausencia de un modelo finalizado, los estados tuvieron que acudir a un modelo refugio, aquel que conocían de la Guerra Fría, y aplicarle un elemento incrementalista con la esperanza de que eso sirviera para adaptarlo a la nueva situación. Tanto el mayor número de recursos como de capacidades tecnológicas aparecidas desde que este modelo estaba plenamente en vigor durante las décadas anteriores habrían de ser ese elemento incrementalista que algunos consideraron suficiente para actualizar el modelo. En resumidas cuentas, esto significaba que volvían a aparecer, pero con mayor intensidad, todas las características del modelo de la Guerra Fría; un modelo que escasamente sirvió para las necesidades de los políticos de aquellos años y que a duras penas, por no decir por mera casualidad, podría afrontar el combate antiterrorista en ciernes.

Este modelo de urgencia aplicado tras los ataques contra los Estados Unidos estaría caracterizado, en mi opinión, por los siguientes elementos: i) práctica de la desinformación, ii) amplio uso de la tecnología para el control de los ciudadanos, iii) primacía de la efectividad frente a los derechos y libertades ciudadanas, iv) presencia de los servicios de inteligencia en todos los ámbitos de la vida, y v) realización de acciones encubiertas. Reformas estructurales dirigidas a que mejorase el *connecting the dots*, que el informe del 11-S señalaba como uno de los errores de la comunidad de inteligencia; esto es, los datos los tenía el Estado pero guerras internas y falta de coordinación impidieron su adecuado tratamiento



y, en consecuencia, produjeron los fallos que condujeron a los atentados. Pero, de nuevo, la idea subyacente es mejorar la inteligencia para que evite sorpresas, un Pearl Harbor físico o un Pearl Harbor cibernético como será el próximo que vivamos dentro de algunos años.

Es cierto que algunas reflexiones, incluidas las del informe del 11-S, avanzaron la importancia de comprender mejor el mundo de inicios de siglo para poder organizar la inteligencia de una manera más adecuada. También es cierto que en el inmediato período tras los atentados del 11-S se produjeron algunas reformas en países como Austria, Holanda, España y también estados latinoamericanos y del bloque del Este; sin embargo, sus dinámicas y motivaciones son diferentes a las generadas por aquellos atentados, correspondiendo a contingencias nacionales propias. En unos casos, como Holanda, se volvió atrás sobre decisiones tomadas años atrás y se llevó a desmantelar la inteligencia exterior; en España había que ajustar y regular con rango de ley un sistema generado durante la transición a la democracia sin un modelo previo y por el ajuste mutuo de burocracias; los estados latinoamericanos buscan coordinar las agencias de seguridad interior y exterior bajo la cobertura de un sistema que habitualmente tiene el nombre de Sistema Nacional de Inteligencia, una estructura que ya estableció Portugal en 1986 pero con similar y escaso resultado.

En la Europa del Este se modernizaban y profesionalizaban sus estructuras de inteligencia tras la culminación de sus procesos de democratización y reproducen también esta estructura de Sistema Nacional de Inteligencia; pero tienen una particularidad ya que conservan poderes policiales al igual que sucedió en Colombia hasta 2012, y como se planteó establecer la República Dominicana. Además, algunos estados aprovecharon que tenían que hacer sus propias reformas para introducir algunos elementos novedosos en sus organigramas, como flexibilizar sus unidades y reducir la amplitud vertical de la estructura del servicio para así afrontar entornos más mutables.

Es esta falta de adaptación la que explica los fallos del 11-S y que en cadena desembocan en los atentados de Bali, Madrid y Londres, poniendo de relieve la falta de modelo alternativo y la imperiosa necesidad de reformular los sistemas de inteligencia. Las estrategias de prevención se convierten así en la base de la seguridad en el siglo XXI, en el campo abonado para los servicios de inteligencia y, sin duda alguna, en la base de los sistemas de seguridad en el futuro. Es, por lo tanto, un hecho que los servicios de inteligencia debían salir de sus inercias y convertirse en estructuras más adaptadas a las mutables necesidades de seguridad que trae el siglo XXI, digamos, ¿más estratégicas?

Reorganizar la comunidad de inteligencia para que pueda adaptarse más rápidamente requiere no solo de cambios en los organigramas. En los Estados Unidos, desde el establecimiento en 1947 del sistema de inteli-

gencia, diecinueve comisiones, comités y paneles habían intentado modificar el papel de la autoridad centralizada del director de la comunidad de inteligencia, e incluso se propuso la creación de un director de inteligencia. La propuesta Turner de 1985 ya planteaba la creación de un director de la comunidad de inteligencia; desde entonces, lo sucedido han sido las apuestas más o menos tímidas por esta opción. De hecho, las reformas propuestas por Boren-McCurdy en 1992 no consiguieron que fueran aprobadas por el rechazo del Departamento de Defensa; esto es algo que aprendieron los miembros de la posterior comisión Aspin-Brown, quienes evitaron proponerlo con tanta contundencia y así suavizaron este aspecto proponiendo la creación de dos vicedirectores que auxiliaran al director de la comunidad de inteligencia en su tarea. Finalmente, la Comisión del 11-S recomendó la creación de una nueva autoridad que coordinase a todas las agencias, creándose la figura del director nacional de inteligencia. En definitiva, muchos de los debates que están teniendo lugar en la actualidad son un golpe de péndulo más de propuestas que llevaban más de treinta años produciéndose.

Aun consiguiendo introducir importantes avances en la construcción de la comunidad de inteligencia, el problema es que tanto la Comisión del 11-S como las reflexiones y estudios llevados a cabo en diferentes países han basado la adopción de medidas en evitar otro atentado similar al del 11-S pero no en adaptar las estructuras al nuevo tipo de amenazas como, por ejemplo, el crimen organizado. Sin duda, esta focalización de la inteligencia en el contraterrorismo ha distraído atención y esfuerzos de otras amenazas no menos graves y sí de largo plazo como el crimen organizado. Hay que comprender que las reformas de la inteligencia tienen como acicate la lucha contraterrorista pero no pueden tenerlo como único objetivo<sup>32</sup>.

Una potencial pérdida de presupuesto y de influencia al abrir la labor de la inteligencia a otras agencias de una más amplia comunidad de inteligencia explica en gran medida este veto del Departamento de Defensa a cualquier cambio. Lo que es muy llamativo es que los grandes fallos en inteligencia militar durante la primera guerra del golfo llevaran a políticos y militares norteamericanos a querer transferir los recursos de la inteligencia estratégica a la táctica aplicada al combate; esto es, no reorientar sino más inteligencia táctica. Hay que comprender que en esos años, el Pentágono se había hecho con el grueso del presupuesto total en inteligencia, algo a lo que no quería renunciar y que condicionaría posteriormente la concepción, por ejemplo, del contraterrorismo como un problema militar. La influencia del Departamento de Defensa en las modificaciones del sistema de inteligencia que pudieran emprenderse no deben dudarse.

<sup>32</sup> DÍAZ FERNÁNDEZ, Antonio M., REVENGA, Miguel y JAIME, Óscar. *Cooperación europea en inteligencia: nuevas preguntas, nuevas respuestas*. Pamplona: Aranzadi, 2009.

La principal reflexión sobre la necesaria evolución de la comunidad de inteligencia se produjo en el seno de la Comisión Aspin-Brown (1994-96); un trabajo muy ambicioso y de gran interés que abarcó todas aquellas dimensiones que debían modificarse o adaptarse en los sistemas de inteligencia. Sin embargo, la falta de liderazgo político y sobre todo de nuevo una gran oposición del Departamento de Defensa impidieron su aplicación. No obstante, Holshek<sup>33</sup> realiza una interpretación voluntarista de la evolución de la comunidad de inteligencia norteamericana cuando afirma:

*El sistema de seguridad nacional de los Estados Unidos adoptado finalmente ha sido más previsor, colaborativo, ágil e innovador. Es más capaz de combinar todos los elementos del poder nacional y la integración de la inteligencia, la toma de decisiones adecuadas y bien fundamentadas, y tomar una acción decisiva yendo más allá de nivel de todo el Gobierno, llegando a nivel de todo el país. Los líderes norteamericanos habían aprendido a pensar globalmente y actuar localmente – estratégica más que operativamente–. Priorizaron las inversiones en oportunidades y fortalezas por encima de las amenazas al tiempo que reducían los costes y riesgos. Situaron el desarrollo económico y la diplomacia por delante de los aspectos de la defensa. Se hicieron eco de los cambios en la comunidad económica, las agencias aprendieron y se hicieron más reducidas, menos redundantes, más adaptables y más dispuestas a trabajar en grupo y en red. Los recursos estaban en primer lugar dirigidos por los objetivos estratégicos, desechando la mentalidad despilfarradora. El sistema se hizo más inclusivo debido a la cooperación de los sectores público y privado y fortaleciendo el soft power de Estados Unidos.*

Las organizaciones tienen que mirar hacia fuera para ser más competitivas<sup>34</sup>, y esta lógica supone que el escenario ha de ser una parte de nuestra actividad que está más allá de nuestra organización pero que debemos conocer e intentar modelar. Como sostiene Baumard<sup>35</sup>, la inteligencia empresarial está más estructurada en los países occidentales mientras que, por ejemplo, en Japón se encuentra más a nivel de cultura organizativa.

<sup>33</sup> HOLSHEK, Christopher. *America's first quarter millennium: Envisioning a transformed national security system in 2026*, Project on National Security Reform (PNSR), 2009, [http://0183896.netsolhost.com/site/wp-content/uploads/2011/12/pnsr\\_americas\\_first\\_quarter\\_millennium.pdf](http://0183896.netsolhost.com/site/wp-content/uploads/2011/12/pnsr_americas_first_quarter_millennium.pdf).

<sup>34</sup> ARROYO VARELA, Silvia. *Inteligencia competitiva: una herramienta en la estrategia empresarial*, Madrid: Ediciones Pirámide, 2005, p. 106.

<sup>35</sup> BAUMARD, Philippe. «From noticing to 'sense-making': The use of intelligence in strategizing», *The International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, vol. 7, n.º 1, 1994, pp. 29-73.

No podemos concebir en la actualidad a las organizaciones –ni las comunidades de inteligencia– sin su dimensión tecnológica, un peso que ya Mintzberg<sup>36</sup> advirtió que se iría incrementando. Tecnología es, no obstante, un vocablo erróneamente empleado ya que entendemos por tecnología lo que no es más que parte de ella y, en nuestro caso, Internet y el *software* de proceso de datos en sus más variadas dimensiones. El ser humano siempre ha sido tecnológico y esto es lo que le ha permitido dar solución a los problemas a los que se ha enfrentado; tecnología lo fue tanto el fuego o la rueda como un misil balístico intercontinental. Además, tengamos en cuenta que la tecnología siempre ha sido elemento esencial en la inteligencia. Así, durante las guerras mundiales, conocer qué buques cruzaban el Estrecho y su posible cargamento era un elemento de seguridad esencial, del mismo modo que fueron un éxito los análisis de Sherman Kent que impresionaron a los mandos militares al diseñar unos escenarios espectaculares fruto de los textos disponibles en la Biblioteca del Congreso y que había sabido buscar y procesar, como recoge Davis<sup>37</sup>.

Algunos autores<sup>38</sup> sostienen que la estrategia ha estado muy centrada en el proceso mecánico y que debe evolucionar a un modelo más centrado en la persona. Sin dejar de ser cierto, las tecnologías han incrementado las posibilidades de evitar ser sorprendidos «estratégicamente», pero también suponen un incremento del potencial de las amenazas sobre nosotros y nuestros intereses. Avanzar hacia una inteligencia estratégica pasa, además de por comprender los escenarios, por tener claro cómo realizar el procesamiento y la fusión de los datos disponibles de las múltiples e ingentes fuentes de información. La necesaria fusión de información que genera se referiría, por tanto, a los medios, no al fin, y ha de incluir toda una serie de técnicas como redes de sensores para la gestión de datos, recopilación de datos con la interacción máquina-persona, optimización organizativa o el análisis de datos a gran volumen.

Esta fusión de información a alto nivel es en gran parte intuitiva para los seres humanos pero es un formidable reto para los sistemas informáticos. No entraré en aspectos como los análisis *bayesianos*, los metadatos o el uso de ontologías, pues ni es un área donde pueda aportar valor

<sup>36</sup> MINTZBERG, Henry. *La estructuración de las organizaciones*, Madrid: Ariel, 1979.

<sup>37</sup> DAVIS, Jack. «The Kent-Kendall Debate of 1949», *Studies in Intelligence*. 1991, n.º 2, p. 35.

<sup>38</sup> MARTÍN BARBERO, Isaac. «Inteligencia económica: Tan lejos, tan cerca», *Inteligencia y Seguridad: Revista de análisis y prospectiva*, n.º 2, 2007, pp. 107-120; SERVICE, Robert W. «the development of strategic intelligence: A managerial perspective», *International Journal of Management*, vol. 23, n.º 1, 2006, pp. 61; SOLBERG SØILEN, Klaus. «Management implementation of business intelligence systems», *Inteligencia y Seguridad: Revista de análisis y prospectiva*, n.º 9, 2010, pp. 41-65; PORTER, Michael y MILLAR, Victor E. «How information gives you competitive advantage», *Harvard Business Review*, julio de 1985, pp. 1-13.

añadido ni sería el lugar para lo mismo. Sí centro la atención en que la inteligencia estratégica requiere saber qué estamos buscando para poder encontrar patrones de funcionamiento, si no, la emergente ciencia del razonamiento analítico que facilitará a analistas y decisores los interfaces interactivos<sup>39</sup> les hará caer en un ensueño estilo *Minority report*. Prestos a poner recursos y modificar legislaciones relativas a derechos y libertades, los decisores políticos delegarían en el conocimiento autómatas de poderosos sistemas informáticos que rastrearían la Red para desactivar las amenazas antes de materializarse.

Combinando técnicas de análisis automatizados con la visualización interactiva específicamente diseñada para dar apoyo a analistas y a decisores políticos, se debería conseguir una interacción entre los objetivos del decisor político con datos reales para una efectiva comprensión, razonamiento y toma de decisiones sobre la base de enormes y complejas bases de datos<sup>40</sup>. Esta reflexión no es tan clara para, por ejemplo, el combate contraterrorista que parece dominado por una obsesión por la masiva recopilación de datos y su explotación a través de plataformas integradas, algunas en desarrollo por grandes empresas de informática. De nuevo, el debate vuelve a recaer sobre uno previo y de carácter más básico como es la diatriba entre qué peso han de tener en el cóctel HUMINT contra SIGINT u OSINT, pero no es el lugar para hablar de esto y su influencia en la inteligencia estratégica si no queremos caer en lugares comunes y en sobre lo que Rosales<sup>41</sup> ya avanzó hace tiempo.

### Un nuevo producto de verdad estratégico

La inteligencia económica existió ya en el pasado<sup>42</sup>, por lo que no es bajo ningún concepto un elemento nuevo. Empezando por el popular Marco Polo, el interés por ampliar mercados y obtener información comercial, industrial o económica está largamente documentado. Durante algún tiempo, como publicaba Rousseau en 1925<sup>43</sup>, se entendía la inteligencia económica como un complemento a la inteligencia militar que permitía

<sup>39</sup> COOK, K., EARNSHAW, R. y STASKO, J. «Discovering the unexpected», *IEEE computer graphics and applications*, septiembre/octubre de 2007, pp. 15-19.

<sup>40</sup> KEIM, D., KOHLHAMMER, J., ELLIS, G y MANSMANN, F. (eds.), *Mastering the information age: Solving problems with visual analytics*. Constanza: 2011. [www.vismaster.eur/book/](http://www.vismaster.eur/book/).

<sup>41</sup> ROSALES, Ignacio. «La inteligencia en los procesos de toma de decisiones en la seguridad y defensa», *El papel de la inteligencia ante los retos de la seguridad y la defensa internacional, Cuadernos de Estrategia*, n.º 130. Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa, 2005, pp. 35-59.

<sup>42</sup> DÍAZ FERNÁNDEZ, Antonio M. *Los servicios de inteligencia españoles*. Madrid: Alianza Editorial, 2005.

<sup>43</sup> ROUSSEAU, «Economic intelligence». *Journal Royal United Service Institution*, vol. 70, 1925, pp. 701-709.

conocer las capacidades del enemigo pero no como una herramienta de conocimiento de las potencialidades del otro fuera de la esfera bélica; pero esa aproximación ya no es la predominante.

Según la CIA, el 40% de la información obtenida y los análisis realizados a mediados de los años noventa ya tenía que ver con temas económicos. El final de la Guerra Fría hace que mucha información económica y comercial esté disponible y, en la actualidad, un 95% de ella provenga nada menos que de fuentes abiertas. En teoría, las agencias de inteligencia norteamericanas no están envueltas en el espionaje para el beneficio de sus industrias nacionales, sin embargo, cada vez están más involucradas en situaciones que implican la identificación de escenarios en el exterior donde las marcas norteamericanas se sitúan en una situación de desventaja debido a acciones escrupulosas como sobornos de competidores extranjeros.

Pocos dudarán de que los servicios de inteligencia se han centrado habitualmente en amenazas de carácter militar, político o, más recientemente, en la actividad terrorista. Que los servicios de inteligencia pueden suministrar un producto de carácter económico más allá del que les interese para conocer la capacidad bélica del enemigo también es indudable, de hecho, lo han venido haciendo desde hace años como recopilan Zelikov o Levet<sup>44</sup>. Lo que, en mi opinión, con toda lógica y sinceridad, Brander se plantea es si el Estado debe implicarse en estas tareas y, para sostener sus interrogantes, da tres argumentos a favor del sí<sup>45</sup>: por una parte, los fallos del mercado hacen que el Estado deba intervenir; en segundo lugar, la inteligencia es un bien público que solo puede ser prestado por él, y, en tercer lugar, tiene una labor de protección al igual que otras instituciones del Estado.

Sherman Kent definía la inteligencia estratégica como «el tipo de conocimiento que un Estado debe poseer para garantizarse que sus intereses no sufrirán ni sus iniciativas fracasarán debido a que sus decisores políticos o sus soldados planifican y actúan bajo la ignorancia»<sup>46</sup>. Esta definición es igualmente aplicable al mundo de la empresa pero precisamente aquí recae una de las diferencias más esenciales en mi opinión: las empresas no solo evitan que otros competidores les arrebaten cuota de mercado sino que se adentran y adelantan e intentan lograrla ellos, algo sobre lo que teorizó Rodenberg<sup>47</sup>.

<sup>44</sup> ZELIKOV, Philip (1997). «American economic intelligence: Past practice and future principles», *Intelligence and national security*, vol. 12, n.º 1, pp. 164-177; LEVET, Jean-Louis (2001). *L'intelligence économique: Mode de pensée, mode d'action*, Ed. Económica.

<sup>45</sup> BRANDER, James A. «The economics of economic intelligence», *Commentary, Canadian Secret Intelligence Service*. Reimpreso por Evan Potter, ed. Economic Intelligence and National Security, Carleton University Press, Ottawa, 1998, pp. 197-217.

<sup>46</sup> KENT, *opus cit.*

<sup>47</sup> J. H. A. M. Rodenberg. *Competitive intelligence and senior management*, Eburon Publishers, Delft, 2008.

El potencial de las agencias de inteligencia que han adaptado sus instrumentos y medios a esta nueva tarea es impresionante. Esto se debe, como recoge Fraumann<sup>48</sup>, a que el actual espionaje económico realizado por potencias extranjeras va más allá del espionaje industrial clásico. Porque «no podemos espiar políticamente a un aliado», podrían justificar inocentemente algunos, pero, y ¿económicamente? Tanto una como otra parcela son objeto de la acción de la inteligencia, pero, en el caso del espionaje económico, asumir que espiamos la economía de otros supone dividir esta inteligencia en dos grandes dimensiones, la público-privada y la ofensiva-defensiva, que paso a desarrollar.

Por una parte, la globalización ha cambiado el concepto de «nuestro» y «suyo», de nacional e internacional. Los mercados ya no son estrictamente locales, nacionales o internacionales sino globalizados, pero los Gobiernos y sus instrumentos continúan siendo nacionales. Así, la distinción entre público y privado, que ya es de por sí más compleja, se une a unos Estados que han perdido parte de su poder de regulación y policial tanto a nivel estatal como fuera de sus fronteras. Es en este entorno en el que se movería la inteligencia económica, como un instrumento para la estrategia y la gestión de las compañías y el Estado en un mundo global si, claro está, este último acepta que debe tener un rol preeminente en el mismo.

La segunda línea de discusión recae, por tanto, no en si el Estado puede sino en si debe implicarse en un espionaje económico directo o bien desarrollar sus capacidades exclusivamente de forma defensiva<sup>49</sup>. Pero tampoco debemos dedicar mucho tiempo a la reflexión ya que realmente el tema es la conjugación y equilibrio entre ambos. Si el espionaje existe es por necesidad y por reciprocidad, por tanto, si estamos desarrollando una capacidad de protección frente a amenazas es porque partimos de que otros países lo realizan activamente, y no es solo una presunción: los informes anuales de control y de gestión de comités de control parlamentario y de servicios de inteligencia, respectivamente, señalan sin empacho a China y Rusia como agentes muy activos en el espionaje económico, incluyendo el de tipo industrial. Quizá por esto, no deja de ser interesante que los dos países con un mayor interés en el espionaje económico no hagan referencia a la importancia de la inteligencia económica en sus libros blancos de defensa ni en textos similares.

Por tanto, en mi opinión, si bien la justificación teórica para que el Estado se adentre y afinque en este área no es discutible, sí lo es si debe adoptar un rol ofensivo-defensivo; si bien no estaría de más reflexionar sobre el hecho de que si los servicios de inteligencia de todo el mundo

<sup>48</sup> FRAUMANN, Edwin (1997). «Economic espionage: Security missions redefined». *Public Administration Review*, 5 (4), pp. 303-308.

<sup>49</sup> BRANDER, *opus cit.* 1998, 205.

fueran tan exitosos robando secretos comerciales, el I+D caería vertiginosamente puesto que los actores privados no podrían amortizar sus inversiones. Por otra parte, estaríamos hablando de la información como un bien público –como habla Seiglie<sup>50</sup>– en el sentido de un producto que por su esencia solo puede ser proveído por el Estado y que, si este falla, el mundo privado no puede generar ya que no es producido por el sector privado. Pero la información no es un bien en sentido puro, aunque está muy cerca, como se ve por la existencia de empresas privadas de inteligencia y su increíble expansión en el último lustro.

Claude Revel<sup>51</sup> sí apuesta por una opción ofensiva de la inteligencia económica. Dice esta experta francesa que la seguridad económica consiste en la prevención y evitación de todas las situaciones que pueden interrumpir la vida tanto de empresas como del Estado. Sin duda es una forma peculiar de entender «ofensivo». El contraespionaje económico está bien visto pero no el de carácter ofensivo. La estrategia canadiense, que se recoge en su *Securing an open society: Canada's national security policy* de 2004<sup>52</sup>, relaciona la inteligencia con el espionaje exterior, esto es, como la amenaza de otras potencias de las que deben protegerse.

Sin duda, una de las reflexiones más clarividentes sobre cómo mantener el equilibrio la realiza Mark Lowenthal –aunque extensible a todos los participantes– ante el Congreso estadounidense<sup>53</sup> sobre lo que profundiza Claude Revel<sup>54</sup> en el último informe *Développer une influence normative internationale stratégique pour la France*. Allí, Revel apuesta por «la necesidad de una estructura de una inteligencia económica nacional que sea un centro neuronal de alerta, de impulso, de acompañamiento y que haga un seguimiento de las estrategias de información, de seguridad y de influencia, que deben estar inextricablemente enlazadas». Continúa la autora francesa indicando que «deberá contarse con una coordinación interministerial e inevitablemente mantenida a nivel de Estado, pudiendo contar con todas las informaciones útiles de todos los servicios del Estado, de los actores privados. La estructura debe centralizar la información, orientar la estrategia, la táctica y la acción en los entornos internacionales y realizar

<sup>50</sup> SEIGLIE, Carlos, COISSARD, Steven y ÉCHINARD, Yann. «Economic intelligence and national security», *War, peace and security. Contributions to conflict management, peace economics and development*, vol. 6, 2008, pp. 235-248.

<sup>51</sup> REVEL, Claude. *Economic intelligence: An operational concept for a globalised world*, ARI de Real Instituto Elcano, n.º 134/2010.

<sup>52</sup> *Securing an open society: Canada's national security policy*, abril de 2004, <http://publications.gc.ca/collections/Collection/CP22-77-2004E.pdf>.

<sup>53</sup> *Hearing before the Select Committee on Intelligence of the United States Senate One Hundred Third Congress, First Session on Economic Intelligence*, Thursday, August 5, 1993 <http://www.intelligence.senate.gov/pdfs103rd/103650.pdf>.

<sup>54</sup> REVEL, Claude. *Développer une influence normative internationale stratégique pour la France*, 2013, <http://proxy-pubminefi.diffusion.finances.gouv.fr/pub/document/18/14133.pdf>.



el seguimiento de la evaluación.» Indica que todo esto debe realizarse en plena coordinación con todos los centros del Estado de forma que permita anticiparse y tomar las decisiones sobre materias complejas.

Volviendo al debate entre Kent y Kendall, aquí encontraríamos una diferencia esencial: o bien queremos una organización que quiere anticiparse a las amenazas –esencialmente los ataques– o bien quiere modular el entorno, algo perfectamente asumible en gestión –estratégica, claro está–. Y el Informe Carayón muestra, en mi opinión, la evolución decidida de este debate. En su página 37, indica que una verdadera política de seguridad económica debe imponer al Estado una anticipación de las amenazas y un tratamiento activo de las agresiones que sufran sus empresas. Es tiempo de pasar de una postura estática y reactiva (la Defensa) a una de carácter activo (la seguridad económica) implicando a todos los servicios del Estado y en primer lugar a los servicios de inteligencia y seguridad.

### Proceso estratégico: la nueva planificación

Russel Ackoff afirmaba que la planificación era «concebir un futuro deseado así como los medios necesarios para alcanzarlo»<sup>55</sup>. Los análisis estratégicos compartidos permiten producir la síntesis del compromiso colectivo, contrariamente a lo que postulaba Henry Mintzberg<sup>56</sup>. Lo más difícil no sería realizar una buena elección, sino la de estar seguros de que se ha acertado en la formulación de las preguntas adecuadas. Un problema que está bien planteado, y colectivamente compartido por aquellos a quienes dicho problema concierne, podemos decir que es un problema casi resuelto. Podemos, por tanto, decir que planificamos para resolver los problemas, en nuestro caso, del Estado en sus diferentes dimensiones, incluida la económica.

Pero el tiempo es y será una variable clave. Ni los analistas pueden emplear todo aquel que quisieran para obtener un conocimiento profundo ni el decisor político lo tiene para comprender los complejos asuntos de los que diariamente es responsable. El proceso de planificación parte de la clara asignación de cometidos por lo que el liderazgo –en nuestro caso político– es esencial para la planificación. Los decisores políticos quieren información que les ayude a evitar desagradables sorpresas por lo que, aunque no pidan inteligencia estratégica, la necesitan. Pero el hecho cierto es que nuestro futuro se planea por personas que quieren sentirse cómodas con sus decisiones pero que no favorecen la recepción de inteligencia estratégica que les prevé de acontecimientos duros que no encajan en sus políticas, esto es, quieren evitar sorpresas estratégicas

<sup>55</sup> ACKOFF, Russel L. *Méthodes de planification dans l'entreprise*. Paris : Les Editions d'Organisation, 1973.

<sup>56</sup> MINTZBERG, *opus cit*, 1979.

pero raramente desarrollar actuaciones «estratégicas» que van más allá del período en el que permanecerán en el puesto.

El flujo informativo de arriba a abajo suele ser la fórmula tradicional empleada por el Estado, que coordina, estimula y financia estas estructuras; sin embargo, el pasado nos muestra que la aproximación de abajo a arriba proviene de experiencias exitosas que favorecen la retroalimentación en la cual la participación del Estado es pragmática y en respuesta a iniciativas que surgen desde el terreno<sup>57</sup>. Estos elementos previos indican, en mi opinión, que el papel que hayan de jugar los altos funcionarios que dan permanencia a las políticas de un país es clave, si bien no es el espacio para desarrollarlo.

Quizá por eso haya que recuperar un documento relevante que pasó desapercibido como fue el *Informe de la Comisión para la Reforma Integral del Servicio Exterior del Ministerio de la Presidencia* dirigido por el embajador Melitón Cardona en 2005<sup>58</sup>. Interesante por el enfoque comprehensivo, por la fecha y por el erial que España es para este tipo de documentos. En él ya se establecía que el Servicio Exterior tenía problemas de carácter organizativo que se reflejan en problemas de planificación, de coordinación y de delimitación de competencias, y problemas en el ámbito consular. Entre los de planificación figuraban la escasa capacidad de planificación y formulación estratégica de la acción exterior del Estado español. El informe refería que «este problema, que viene sufriendo la política exterior española desde hace décadas, hace que la acción exterior de nuestro país se mueva dentro del nuevo contexto internacional con un enfoque cortoplacista. Por otro lado, la inadecuación del diseño de la red de misiones españolas en el extranjero. Este problema obedece tanto a la escasa planificación de la política exterior española como a la falta de agilidad para abrir y cerrar misiones diplomáticas, consecuencia de los complejos procedimientos administrativos existentes».

Añadía también el informe:

*La falta de concreción de los objetivos de las misiones diplomáticas. La escasa planificación conjunta de nuestra política exterior hace que las misiones diplomáticas españolas no dispongan de objetivos que permitan orientar y controlar su actuación. Esto conduce a que se trabaje de manera reactiva y a que sea difícil evaluar objetivamente sus acciones. La carencia de Consejerías Sectoriales en determinadas áreas se traduce en una falta de seguimiento puntual de esos temas, dado que el consejero de la Misión Diplomática a quien se le encargan esas*

<sup>57</sup> MARCO, Christian y MOINET, Nicolas. *L'intelligence économique*, París: Dunod, 2006, p. 120.

<sup>58</sup> *Comisión para la Reforma Integral del Servicio Exterior*. Ministerio de la Presidencia, 2005, presidida por el embajador Melitón Cardona, [http://www.maec.es/SiteCollectionDocuments/Documentos/informe\\_CRISEX.pdf](http://www.maec.es/SiteCollectionDocuments/Documentos/informe_CRISEX.pdf).

*cuestiones tiene que estar a su vez ocupándose de otros muchos asuntos. La inexistencia de determinadas Consejerías Sectoriales acarrea también la necesidad de desplazamientos continuados de los funcionarios de los Ministerios con competencia en dichos asuntos, y como consecuencia, un gasto elevado en comisiones de servicio.*

Pero el embajador Cardona también hablaba de problemas de coordinación. En concreto,

*...de falta de suficiente coordinación interministerial, debida en parte a la inoperancia de los órganos colegiados con responsabilidades a tal efecto, como el Consejo de Política Exterior, que es el ámbito en que deberían hacerse compatibles la política general del Gobierno con las prioridades de cada uno de los Ministerios con acción exterior. También de la falta de flujos de información sistemáticos, lo que provoca gran parte de los problemas de coordinación tanto en los servicios centrales como en las misiones diplomáticas. La información no se transmite de arriba hacia abajo ni horizontalmente porque no se han fijado pautas para que la información circule en todos los sentidos. Falta de coordinación entre los distintos departamentos de la misión, tanto por la mala circulación de la información como por la errática regularidad de las reuniones de coordinación. Falta de una adecuada coordinación de los demás actores nacionales con acción exterior.*

En Francia, el Informe Carayon<sup>59</sup>, sucesor del Informe Martre<sup>60</sup> elaborado una década antes, marcó un punto de inicio en el desarrollo de la inteligencia estratégica que se necesitará en el siglo XXI. En Carayon, se explicaba que la competitividad necesitaba de políticas de inteligencia económica y que estas tienen que estar coordinadas con vistas a ser eficientes. No obstante, si bien en ninguno de ambos informes se establece una definición única de inteligencia económica, en el primero sí se indica que esta debe basarse en cuatro pilares: i) animar a esta práctica a nivel de empresa, ii) optimizar la transferencia de información entre los sectores públicos y privados, iii) construir las bases de datos a la luz de las necesidades de los usuarios y iv) movilizar al mundo de la formación y la educación. Una serie de retos que muy lentamente se están desarrollando en la mayoría de los países, inclusive en aquellos en los cuales hay una clara voluntad de desarrollar este tipo de inteligencia.

En España la inteligencia económica se encuentra recogida en la Estrategia Española de Seguridad. Pero con anterioridad, la ley de 11/2002, de 6 de mayo, reguladora del Centro Nacional de Inteligencia, incluye un verbo clave para el desarrollo de la potencialidad de la inteligencia estratégica

<sup>59</sup> *Intelligence économique, compétitivité et cohésion sociale*, julio de 2003. <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/034000484/0000.pdf>.

<sup>60</sup> *Intelligence économique et stratégie des entreprises*, febrero de 1994. <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/074000410/0000.pdf>.

y, claro está, de la inteligencia económica. En su artículo 4, indica que «para el cumplimiento de sus objetivos, el Centro Nacional de Inteligencia llevará a cabo las siguientes funciones: a) Obtener, evaluar e interpretar información y difundir la inteligencia necesaria para proteger y promover los intereses políticos, económicos, industriales, comerciales y estratégicos de España, pudiendo actuar dentro o fuera del territorio nacional.» El verbo «promover» es clave puesto que implica que el Centro puede salir de un funcionamiento centrado en evitar amenazas para pasar a ser un instrumento de desarrollo, entre ellas, de la inteligencia económica, sin duda una evolución en el desarrollo de nuestra inteligencia estratégica.

### Conclusiones

El uso abusivo del calificativo «estratégico» está ampliamente asumido y no solo en el mundo de la inteligencia sino en el del *marketing*, la gestión de personal o las decisiones empresariales, entre muchos otros. El final de la Guerra Fría, en el campo de la inteligencia, genera la necesidad de reorientar la función de unas estructuras creadas ex profeso para luchar en los fríos campos de la segunda posguerra mundial. Y esto debe quedar meridianamente claro. La forzada evolución de las agencias de inteligencia es motivo de estar concebidas y desarrolladas para luchar básicamente contra la sorpresa estratégica; por mucho que la palabra estratégico llenara informes y declaraciones e incluso llegase a hablarse de armas nucleares «estratégicas», de estratégico podíamos encontrar poco. De la noche a la mañana, un mundo divisible casi quirúrgicamente en dos se ha mostrado plural, poliédrico, complejo, extraño... En este escenario es donde la verdadera inteligencia estratégica tiene su hueco; una inteligencia que ayuda a comprender, en su sentido etimológico, a hacer entender al decisor político cuáles son los retos a medio y largo plazo, asumiendo la inevitable existencia de sorpresas estratégicas que, por propia definición, siempre existirán porque la incertidumbre es sustancial a la vida en la Tierra.

Comprender el mundo significa evolucionar la Trinidad de Kent en sus tres dimensiones. Las organizaciones deben ser más adaptables, contar con analistas a quienes se les permita un pensamiento dilatado y extendido en el tiempo, alejado de la gestión por objetivos que mata este tipo de capital humano basado en el saber aquilatado durante años de experiencia y lectura. También el producto debe cambiar. Más allá de continuas actualizaciones, se requiere de un mayor conocimiento del decisor político y de cuáles son sus necesidades, lo que implica una mayor planificación y seguimiento por órganos de coordinación interministeriales, algo casi ignoto, al menos, en el panorama español. Por último, los procesos deben modificarse, en gran medida por la nueva relación que ha de establecerse entre consumidores y productores de inteligencia, pero sobre todo para aprovechar las potencialidades de la tecnología y huir de

una continua monitorización del entorno que nos dará mucha información siempre y cuando sepamos qué estamos mirando y, eso, es algo que no existe sin una verdadera aproximación estratégica a la inteligencia.

El Estado tiene un papel pionero en muchas ocasiones debido a que abarca actividades que son caras o complejas pero que habitualmente abandona cuando entra en juego el sector privado. En el caso de la inteligencia económica, este planteamiento es algo más discutible ya que la inteligencia de tipo económico fue importante siglos antes de que la Guerra Fría generase los primeros servicios de inteligencia. Podríamos decir que el Estado –antes el príncipe de Maquiavelo– está volviendo a uno de sus primigenios objetivos: la información económica. El rol que vaya a adoptar, bien ofensivo bien de contraespionaje para evitar que otras potencias o empresas beban de sus secretos económicos, será un debate que cada Estado deberá mantener en profundo diálogo con sus empresarios, puesto que no podemos hablar en puridad de empresas nacionales ya que la globalización ha quebrado esta dialéctica nosotros-ellos que durante tantos siglos funcionó. No obstante, el deber de ayudar a las empresas a protegerse frente al espionaje económico alberga pocas dudas.

Por esto, sin llegar a una privatización de la inteligencia, retórica muy acusada durante los últimos años de los noventa, es necesario no duplicar recursos y dejar que organismos como universidades, centros de pensamiento y centros de análisis, de cálculo y fuentes abiertas se ocupen de parte del proceso de reflexión sobre las nuevas amenazas. No olvidemos que, aunque las necesidades de inteligencia sean ahora de muy corto plazo, el verdadero papel de los servicios de inteligencia es el apoyo estratégico a largo plazo y ahí deben concentrar el grueso de sus esfuerzos; olvidar este aspecto en aras de la eficacia diaria puede llevar a ulteriores sorpresas estratégicas dentro de una década.

Si bien es cierto que no podemos asociar el futuro de la inteligencia estratégica con la económica, tampoco podemos identificar el atraso actual en algunas facetas por haber sobredimensionado el aparato de inteligencia para centrarlo en el terrorismo y, del mismo modo, que no estamos mirando al crimen organizado como gran amenaza como alertaba el comité parlamentario de control de los servicios de inteligencia 2001-2002. Pero, en definitiva, y por ir concluyendo, los factores claves para el éxito de las políticas de inteligencia económica, tanto para el Estado como para las empresas, habrán de ser su habilidad para: i) anticipar y no solo extrapolar escenarios antiguos, ii) adaptar estructuras y leyes a procesos cada vez más rápidos, y iii) establecer redes de cooperación principalmente entre los sectores público y privado, sobre todo entre países que comparten los mismos intereses generales.

La visita al oráculo de Delfos en el centro de Grecia es una experiencia ilustrativa para comprender la inteligencia. Las pitonisas solo daban sus

augurios una vez al mes y su preocupación por el día a día se diluía ya que su visión era sobre la vida, sobre los elementos esenciales, y a eso había que dedicarle reflexión. En Delfos, diferentes ciudades tenían su propia sede donde además guardaban tesoros y ofrendas, una suerte de reunión de todos aquellos con interés en conocer el futuro y que acudían a conocer el augurio. Y, por último, los augurios no eran designios ciertos, indicaban cómo podían evolucionar los acontecimientos o la vida de la persona y, a partir de ahí, de la integración entre ese «pensamiento estratégico» y una lectura acertada del día a día, el peregrino a Delfos podía tener un mapa para funcionar durante, quizá, años en su vida. Esto supone que había una «realidad» que podría ser conocida por anticipado. Y durante años esta fue la creencia del político, la de que con más medios tendría una inteligencia que redujese casi a cero la incertidumbre, y la de las comunidades de inteligencia, que ponían el énfasis en los recursos como argumento para lograr mejores análisis sin reconocer que lo que no querían era emitir informes entre los cuales, indefectiblemente, se podría colar la siguiente sorpresa estratégica. También es cierto que en Delfos había pasadizos y humos que emanaban del subsuelo y que permitían apariciones y desapariciones mágicas pero la retórica de lo oculto siempre tendrá su pequeño elemento de misterio más allá del elemento estratégico.

## Bibliografía

- ACKOFF, Russel L. *Méthodes de planification dans l'entreprise*. París: Les Editions d'Organisation, 1973.
- ARROYO VARELA, Silvia. *Inteligencia competitiva: una herramienta en la estrategia empresarial*. Madrid: Ediciones Pirámide, 2005.
- BAUMARD, Philippe. «From noticing to 'sense-making': The use of intelligence in strategizing». *The International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, vol. 7, n.º 1, 1994, pp. 29-73.
- BRANDER, James A. «The economics of economic intelligence», en *Commentary*. Canadian Secret Intelligence Service. Reimpreso en Evan Potter, ed. *Economic Intelligence and National Security*, Carleton University Press, Ottawa, 1998, pp. 197-217.
- BUZAN, Barry. *Security: A new framework for analysis*. Boulder, London: Lynne Rienner Publishers, 1998.
- COLBY, William E. «Reorganizing western intelligence», en Carl Pete Runde y Gregg Voss (eds.): *Intelligence and the new world order: Former Cold War adversaries look toward the 21st Century*. Butstehude: International Freedom Foundation, 1992.
- COOK, K., EARNSHAW, R. y STASKO, J. «Discovering the unexpected». *IEEE computer graphics and applications*, septiembre-octubre de 2007, pp. 15-19.

- DAVIS, Jack. «The Kent-Kendall debate of 1949». *Studies in Intelligence*, n.º 2, p. 35, 1991.
- DÍAZ FERNÁNDEZ, Antonio M. *Los servicios de inteligencia españoles*. Madrid: Alianza Editorial, 2005.
- «La adaptación de los servicios de inteligencia al terrorismo internacional». *ARI 52/2006*, Real Instituto Elcano, 2006.
- DÍAZ FERNÁNDEZ, ANTONIO M., REVENGA, Miguel y JAIME, Óscar. *Cooperación europea en inteligencia: Nuevas preguntas, nuevas respuestas*. Pamplona: Aranzadi, 2009.
- FERRER, Juan. *Seguridad económica e inteligencia estratégica en España. Documento Opinión*, n.º 85. Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2011.
- FRAUMANN, Edwin. «Economic espionage: Security missions redefined», *Public Administration Review*, 5 (4), 1997, pp. 303-308.
- GOLDMAN, Jan. *Words of intelligence: A dictionary*. Oxford: The Scarecrow Press, 2006.
- HOLSHEK, Christopher. *America's first quarter millennium: Envisioning a transformed national security system in 2026*. Project on National Security Reform (PNSR), 2009.
- JAIME JIMÉNEZ, Óscar y DÍAZ FERNÁNDEZ, Antonio M. *La seguridad interior: España 2020*. Madrid: Fundación Alternativas, 2009.
- KEIM, D.; KOHLHAMMER, J.; ELLIS, G. y MANSMANN, F. (eds.). *Mastering the information age: Solving problems with visual analytics*. Constanza, 2011. [www.vismaster.eur/book/](http://www.vismaster.eur/book/)
- KENDALL, Willmoore. «The function of intelligence». *World Politics*, vol. 1, n.º 4, julio de 1949, pp. 542-552.
- KENT, Sherman. *Strategic intelligence for American world policy*. Princeton: Princeton University Press, 1949.
- LESOURNE, Jacques. «Plaidoyer pour une recherche en prospective». *Futuribles*, n.º 137, noviembre de 1989.
- LEVET, Jean-Louis. *L'intelligence économique : Mode de pensée, mode d'action*. París: Economica, 2001.
- LÓPEZ ESPINOSA, María de los Ángeles. «Inteligencia y terrorismo internacional. Un panorama de cambios». *La inteligencia, factor clave frente al terrorismo internacional, Cuadernos de Estrategia*, n.º 141, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa, 2009, pp. 197-239.
- MARCO, Christian y MOINET, Nicolas. *L'intelligence économique*. París: Dunod, 2006.
- MARTÍN BARBERO, Isaac. «Inteligencia económica: Tan lejos, tan cerca». *Inteligencia y Seguridad: Revista de análisis y prospectiva*, n.º 2, 2007, pp. 107-120.

- MINTZBERG, Henry. *La estructuración de las organizaciones*. Madrid: Ariel, 1979.
- PLATT, Washington. *Strategic intelligence production: Basic principles*. Nueva York: Praeger, 1957.
- PORTER, Michael y MILLAR, Victor E. «How information gives you competitive advantage». *Harvard Business Review*, julio de 1985, pp. 1-13.
- POSNER, Richard A. *Preventing surprise attacks: Intelligence in the wake of 9/11*. Nueva York: Rowman & Littlefield, 2005.
- REVEL, Claude. *Développer une influence normative internationale stratégique pour la France*, 2013. <http://proxy-pubminefi.diffusion.finances.gouv.fr/pub/document/18/14133.pdf>.
- «Economic intelligence: An operational concept for a globalised world», *ARI* de Real Instituto Elcano, 2010, n.º 134/2010.
- RODENBERG, J. H. A. M. *Competitive intelligence and senior management*. Delft: Eburon Publishers, 2008.
- ROSALES, Ignacio. «La inteligencia en los procesos de toma de decisiones en la seguridad y defensa». *El papel de la inteligencia ante los retos de la seguridad y la defensa internacional, Cuadernos de Estrategia* n.º 130, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa, 2005, pp. 35-59.
- ROUSSEAU. «Economic intelligence». *Journal of Royal United Service Institution*, vol. 70, 1925, pp. 701-709.
- SEIGLIE, Carlos, COISSARD, Steven y ÉCHINARD, Yann. «Economic intelligence and national security». *War, peace and security. Contributions to conflict management, peace economics and development*, vol. 6, 2008, pp. 235-248.
- SERVICE, Robert W. «The development of strategic intelligence: A managerial perspective». *International Journal of Management*, vol. 23, 2006, n.º 1, pp. 61-77.
- SOLBERG SØILEN, Klaus. «Management implementation of business intelligence systems». *Inteligencia y Seguridad: Revista de análisis y prospectiva*, n.º 9, 2010, pp. 41-65.
- SWENSON, Russell G. y LEMOZY, Susana C. *Democratización de la función de inteligencia. El nexo de la cultura nacional y la inteligencia estratégica*. Washington DC: National Defense Intelligence College, 2009.
- WHITNEY, Merill E. y GAISFORD, James D. «Economic espionage as strategic trade policy». *Canadian Journal of Economics*, XXIX special issue, 1996, pp. 627-632.
- ZELIKOV, Philip. «American economic intelligence: Past practice and future principles». *Intelligence and National Security*, vol. 12, 1997, n.º 1, pp. 164-177.