

Reservas de inteligencia compartidas en el nuevo panorama estratégico

Resumen

La complejidad del nuevo escenario estratégico marcado por el impacto de la COVID-19 está unida al crecimiento de nuevas amenazas transnacionales y mayores niveles de incertidumbre. Reflexionar sobre las posibilidades de apertura del modelo de inteligencia en España hacia un nuevo paradigma implica valorar si las reservas compartidas pueden optimizar nuestra capacidad de respuesta y anticipación sin perjudicar intereses estratégicos nacionales. Un proyecto de reserva requiere de la incorporación de conocimiento experto y especializado al proceso de elaboración de inteligencia, especialmente en las fases de análisis y elaboración, determinando oportunidades y limitaciones en el intercambio de información a través de estructuras de trabajo multidisciplinares y redes formales de comunicación. La suma de sinergias y capacidades en un horizonte realizable de objetivos, recursos y capacidades operativas similares entre naciones aliadas requiere de una trayectoria de relaciones de confianza estable y una cultura de seguridad similar.

Palabras clave

Inteligencia, reserva de inteligencia, multidisciplinar, transnacional, cultura de seguridad, anticipación, análisis.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los *Documentos de Opinión* son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

Intelligence reserves in the new strategic scenario

Abstract

The complexity of the new strategic scenario influenced by the impact of the COVID-19 is linked to the development of emerging transnational threats and high levels of uncertainty. Reflecting upon the possibilities related to the opening of the Spanish intelligence model towards a new paradigm implies assessing whether Intelligence Reserves can optimize our response and anticipation capacities without endangering national strategic interests. An Intelligence Reserve project requires the integration of expert and specialized knowledge into the intelligence cycle and decision-making process, especially in the analysis and elaboration phases, identifying opportunities and limitations posed by the ex-changing of information through multidisciplinary working structures and formal communication networks. The totality of synergies and capacities in a feasible horizon regarding the existing objectives, resources and similar operational capacities between partner states implies a tradition of trust in international relationships and similar security cultures.

Keywords

Intelligence, intelligence reserve, multidisciplinary, transnational, security culture, anticipation, analysis.

Repensando las reservas de inteligencia. Escenario pos-COVID-19

Acontecimientos disruptivos como la crisis provocada por la pandemia de la COVID-19¹ han puesto de relieve más que nunca el hecho de que nuestras realidades nacionales y vulnerabilidades son ya interdependientes. Este nuevo escenario en términos de seguridad pública y nacional supone un desafío para servicios y agencias de inteligencia ante la disyuntiva de orientar la mayor parte de sus actividades al principio de autonomía nacional y al secreto o, en cambio, desarrollar también nuevos marcos de trabajo colaborativo entre países aliados.

Incluso en casos como el español, expresándose una clara vocación por consolidar dinámicas de cooperación internacional, la principal dificultad para la flexibilización del modelo de inteligencia residiría en que «la aproximación sistémica exige un cambio en la cultura de las organizaciones de inteligencia para las cuáles el secreto constituye un elemento de identidad fundamental», según Arcos y Mellón².

Recientemente el Instituto Español de Estudios Estratégicos³ en *Panorama estratégico 2020* ha alertado de un posible retroceso en la globalización como consecuencia de tensiones y pugnas regionales que podría llevar a la reconfiguración de bloques semiautárquicos, así como de problemas derivados de la falta de liderazgo global efectivo, algo especialmente preocupante en el contexto de una pandemia como la actual para la que aún no disponemos de una vacuna cuyo uso pueda generalizarse de forma segura al grueso de la población.

Pese a que es común que existan coincidencias en la agenda global, conceptos como *friendenemy* ilustran el frágil equilibrio del multilateralismo que ha definido desde mediados de siglo xx las relaciones internacionales con el fin de la política de bloques,

¹ Desde el inicio de la crisis sanitaria que fue calificada como pandemia por la OMS el pasado mes de marzo, la limitación de la movilidad general y la paralización temporal de la actividad económica tuvieron un fuerte impacto en la economía mundial. El incremento del gasto público y la deuda junto con la caída de ingresos en el sector privado están generando desde problemas socioeconómicos de difícil resolución a corto y medio plazo, hasta inestabilidad política como resultado de críticas sostenidas en el tiempo a la gestión pública.

² ARCOS, Rubén y MELLÓN, Joan. «Reservas de inteligencia: hacia una comunidad ampliada de inteligencia». *Inteligencia y Seguridad: Revista de análisis y prospectiva* [en línea]. n.º 8. 2010, pp. 11-38 [ref. de 7/7/20]. Disponible en bit.ly/2OifLz. ISSN: 1887-293X.

³ SAHAGÚN *et al.* *Panorama estratégico 2020*. Madrid: Ministerio de Defensa, Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), 2020. ISBN 978-84-9091-478-6.

un concepto que, según el IEEEE: «Encapsularía las ambivalencias de las relaciones entre Estados caracterizadas por dinámicas simultáneas de cooperación y conflicto»⁴.

Sin embargo, no todos los obstáculos responderían ya a acciones desplegadas en el marco de contextos bélicos, sobre todo tras la proliferación de actores no estatales en la escena internacional que combinan métodos convencionales y asimétricos, y cuya capacidad de acceso a recursos es cada vez mayor, pero tampoco necesariamente a agresiones extranjeras premeditadas.

De acuerdo con la nueva *Directiva de Defensa Nacional* (DDN-2020): «En ocasiones, como es el caso del cambio climático o incluso, las pandemias, los desafíos no son la consecuencia de un acto hostil ni deliberado, aunque supongan un reto de enorme envergadura»⁵. Por ello, existe el riesgo de que la producción de inteligencia en solitario enmarcada en nuevas crisis proporcione conclusiones o resultados incompletos que, en último término, afectarían a la calidad final del producto de inteligencia.

Por su parte, elementos característicos de la actividad de inteligencia como el asesoramiento experto permanente y la asistencia al decisor político nos llevan a repensar hoy en día en términos interrelacionados —comunidad de inteligencia, comunidad ampliada y reserva de inteligencia compartida—, y a reflexionar, por tanto, sobre su aplicabilidad en la lucha contra amenazas de carácter transnacional.

Mientras que comunidad de inteligencia consistiría en «un sistema integrado por agencias y organismos relevantes en tal materia, coordinados por una estructura con esa específica función» en palabras de Díaz⁶, comunidad ampliada de inteligencia y reserva de inteligencia serían sinónimos, pudiendo tener la reserva carácter nacional o además servir de plataforma para compartir información entre dos o más países. En todo caso, estos conceptos incorporan la idea de colaboración público-privada frente a la comunidad tradicional de inteligencia.

⁴ *Ibíd.* Véase el caso entre España y Marruecos, pasando de anteriores etapas de desgaste en las relaciones de cooperación a otras como la actual iniciada en el 2004, definida por una colaboración más estrecha y logros en la gestión de la cooperación tradicional en seguridad y la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado. Este modelo de cooperación fue calificado hace años como ejemplo en la lucha antiterrorista desde algunos países europeos.

⁵ MINISTERIO de DEFENSA (España). *Directiva de Defensa Nacional 2020* [en línea]. Presidencia del Gobierno, España. 11/6/20 [ref. de 4/7/20]. Disponible en bit.ly/3eqllg4.

⁶ DÍAZ, Valentín. *Finalidad de la inteligencia* (capítulo segundo). *Monografías 148: Inteligencia. Un enfoque integral*. Madrid: Ministerio de Defensa, Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), Escuela Superior de las Fuerzas Armadas, 2016. ISBN 978-84-9091-153-2.

La tendencia a la incorporación de expertos como colaboradores externos (*outsiders*) a la dinámica relacional de las organizaciones de inteligencia tradicionales ha sido ya un asunto discutido en el seno de la comunidad académica-investigadora desde la aportación de Esteban Navarro⁷ en el *Glosario de Inteligencia y Seguridad* con la definición de «comunidad ampliada de inteligencia». En la sociedad de la información, esta haría referencia a la colaboración público-privada con especial interés en el rol de los *think thanks* en tanto que productores de conocimiento experto y especializado.

El glosario apunta hacia la participación de «académicos, investigadores, profesionales del mundo empresarial e industrial y periodistas» como indica a su vez Ponsa⁸ en forma de recursos de apoyo a estos organismos de inteligencia para la generación de prospectiva, señalando su utilidad para abordar los asuntos de trabajo más complejos de la agenda de seguridad en la reserva.

El escenario resultante de la pandemia puede plantear nuevas necesidades de inteligencia (NI) para los Estados para las que podría ser necesario contar con equipos multidisciplinares internacionales. Respecto a las reservas de inteligencia, estos equipos estarían organizados en torno a un método sistémico de trabajo pudiendo confluir actores públicos y privados, así como civiles y militares. Por tanto, la reserva de inteligencia sería un instrumento al servicio del proceso de transformación de estas comunidades en coherencia con el nuevo paradigma. «La creación de reservas por los servicios de inteligencia es una consecuencia lógica de su adaptación a la sociedad de la información y del conocimiento, caracterizada por la profunda especialización del saber y por la disposición y fácil acceso a múltiples fuentes de información», concluye Ponsa.

En España, pese a la indefinición de la que adolece todavía la comunidad de inteligencia en la práctica, habría existido cierta inclinación a establecer lazos profesionales entre el mundo académico-investigador y unidades de inteligencia del sector público. Los encuentros en foros, conferencias y debates en este ámbito que reúnen a profesionales que provienen de distintos sectores pueden servir al propósito de promover la cultura de

⁷ Navarro define el concepto de reserva como «el conjunto de especialistas que colaboran con los servicios de inteligencia, sin ser miembros de ellos, en la producción de inteligencia» (2007, p. 105) sin que ello anule el desarrollo de una estructura de inteligencia propia cuando se trate de inteligencia compartida. Diferentes estructuras de coordinación darán lugar a diferentes modelos de organización en seguridad e inteligencia sin que exista un único modelo de cooperación aplicable a toda circunstancia.

⁸ PONSÁ, Francesc. «Ensancho del pensamiento: la comunidad ampliada de inteligencia». *Notes Internacional* [en línea]. Barcelona Centre for International Affairs (CIDOB). N.º 164. 2016, pp. 1-4 [ref. de consulta 5/7/20]. Disponible en bit.ly/2C9WRLO. ISSN: 2013-4428.

seguridad y defensa y alentar potenciales colaboraciones futuras. Mientras tanto, en el contexto de una reserva, el intercambio selectivo de información en las fases de análisis y elaboración podría ofrecer resultados positivos.

La apertura del modelo de inteligencia conllevaría, además, sustanciales beneficios para las partes implicadas con el fin último de garantizar la seguridad de todos, especialmente en la formalización de la colaboración intraestatal, ya que esta «no solo amplía la base de conocimiento; sino que también enriquece el análisis con perspectivas diversas contribuyendo a atenuar sesgos analíticos y prejuicios culturales en los productos de inteligencia», en palabras de Ponsa.

Avanzar en la cooperación con herramientas como las reservas de inteligencia implicaría trascender la colaboración informal y puntual para contar con una estructura profesional más estable mediante un enfoque integral, logrando una interdependencia responsable, capacidad de resistencia y recuperación y la racionalización de recursos. Esto entrañaría, no obstante, algunos problemas como la existencia de requerimientos de seguridad poco flexibles para los colaboradores externos y otros obstáculos burocráticos recurrentes en los regímenes democráticos de nuestro entorno que cuentan también con sus propias comunidades de inteligencia⁹.

El CNI ha expresado también la necesidad de creación de una cultura de inteligencia abogando al mismo tiempo por la creación formal de una comunidad de inteligencia entre los grupos de interés en nuestro país¹⁰. Autores como Mellón sostienen que la cultura compartida sería, por tanto, un verdadero condicionante para la existencia de una comunidad o reserva multidisciplinar que aglutinase a dos o más naciones¹¹. La ESN 2017¹² incide igualmente en esta necesidad como diversas publicaciones y

⁹ La comunidad de inteligencia en España estaría conformada por el Centro Nacional de Inteligencia (CNI) y centros adscritos, la inteligencia militar, la policía judicial y los servicios de información de las FFCCSE bajo supervisión de la autoridad política competente. Podríamos considerar que existiría también de facto una *comunidad ampliada* a partir de la incorporación al anterior esquema de terceros no adscritos a agencias públicas, aunque no se ha producido ninguna regulación legal ni reconocimiento oficial de la misma.

¹⁰ BOLETÍN OFICIAL EL ESTADO (BOE). Ley N.º 109. 11/2002, reguladora del Centro Nacional de Inteligencia [en línea]. España: Jefatura del Estado, 6/5/02 [ref. de 4/7/20]. Disponible en bit.ly/304EzmD.

¹¹ MELLÓN, Joan *et al.* «De la inteligencia estratégica a la inteligencia proactiva». En González Cussac J. L. (coord.). *Inteligencia*. Valencia: Tirant lo Blanch 2012, pp. 387-409. ISBN-10: 8490045623.

¹² Junto con las ESN 2013, 2015 y 2017 se han promulgado otras estrategias sobre cuestiones prioritarias tales como la ciberseguridad, la seguridad aeroespacial nacional, el crimen organizado y la delincuencia grave, el terrorismo, la seguridad marítima nacional, la seguridad energética nacional y la protección civil. Fuente: DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD NACIONAL (DSN). España [ref. de 4/7/20]. Disponible en bit.ly/3088o5A.

declaraciones emitidas desde el Departamento de Seguridad Nacional (DSN), sin olvidar que la cooperación debe estar también abierta al aporte del sector privado.

También el nuevo panorama estratégico nos obliga a buscar socios y aliados entre países comunitarios y extracomunitarios para ampliar nuestra base de conocimiento, competencias y capacidades para afrontar conjuntamente los retos derivados de la pandemia. Esta vocación de cooperación es evidente también con socios preferentes en el continente africano y el Mediterráneo con los que se ha venido realizando una labor exitosa dentro de nuestra política y estrategia de acción exterior.

Reservas y amenazas transnacionales: terrorismo, crimen organizado y NBQR

El concepto de seguridad es hoy en día multifacético y se encuentra en constante transformación y adaptación, integrando nuevas amenazas como dimensiones de la seguridad nacional¹³ tal y como han reflejado las consecutivas ESN desde el año 2013 con la definición de amenazas, riesgos, objetivos y líneas de acción. Mientras que estas cuestiones ya no serían susceptibles de ser abordadas exclusivamente desde un punto de vista policial, militar, judicial o diplomático, la incertidumbre asociada a nuevas formas de amenazas dificulta tanto la función de anticipación como las tareas de planeamiento operativo en favor de políticas reactivas de resultado impreciso.

En el contexto de una reserva compartida, en cambio, la suma de procedencias y experiencias profesionales diversas permitiría conocer en profundidad un fenómeno, por ejemplo, para la articulación de planes de preparación y respuesta, con el objetivo de moderar el impacto de un determinado evento para el que se cuenta con grandes volúmenes de información que pueden explotarse mediante fuentes abiertas (OSINT). «Uno de los rasgos distintivos del nuevo entorno de seguridad es precisamente la disponibilidad en fuentes abiertas de colosales volúmenes de información, lo cual ha realizado el valor del análisis en el proceso de inteligencia», apuntan Arcos y Mellón.

Pensemos en el valor añadido que podrían representar las reservas de inteligencia comunes en la lucha contra las actividades del terrorismo y el crimen organizado en el Magreb, Sahel y Cuerno de África con países integrados en estas regiones. Las reservas

¹³ ARCOS, Rubén y MELLÓN, Joan. «Reservas de inteligencia: hacia una comunidad ampliada de Inteligencia». *Inteligencia y Seguridad: Revista de análisis y prospectiva* [en línea]. N.º 8. 2010, pp. 11-38 [ref. de 7/7/20]. Disponible en bit.ly/2OiftLz. ISSN: 1887-293X.

aportarían a España un mayor conocimiento lingüístico y de comprensión de motivaciones del enemigo, de los procesos de radicalización y actividades, de la morfología del territorio y del entorno sociocultural. Estos resultados permitirían, además, optimizar la capacidad de infiltración en organizaciones locales y reducir los márgenes especulativos. Por el contrario, la falta de previsibilidad puede suponer un error de importantes dimensiones en inteligencia, ocasionando sorpresas tácticas¹⁴, pero sobre todo conducirá a análisis e interpretaciones sesgadas e imprecisas.

Respecto a epidemias y pandemias, estas ya habían sido definidas como desafíos y amenazas globales comunes en la ESN2017, pero en un plano de menor urgencia en comparación con otras como el terrorismo y el crimen organizado, la vulnerabilidad asociada al uso del ciberespacio o la seguridad marítima, entre otras¹⁵. La nueva ESN presentará, presumiblemente, un nuevo escenario estratégico pos-COVID-19 en el que las amenazas biológicas adoptarían un papel diferenciado en una escala de riesgos y probabilidad, contrariamente a los periodos que siguieron a las crisis del ébola, gripe aviar o SARS-2, cuyas consecuencias no han sido asimilables a las que plantea esta crisis.

No obstante, ya en el año 2019 el *Informe Anual de Seguridad* calificaba a las pandemia y epidemias como retos incidiendo en que «los cambios globales marcan la creciente movilidad de microorganismos patógenos capaces de generar epidemias y pandemias»¹⁶. También el IEEE en su publicación *Panorama de tendencias geopolíticas. Horizonte 2040*¹⁷ hizo referencia al desafío biológico junto con los nucleares, químicos y radiológicos (NBQR). En lo concerniente a estos últimos, el DSN también se ha pronunciado, ya que existen planes especiales de protección civil, aunque los riesgos

¹⁴ La teoría del «cisne negro» hace referencia a estas sorpresas tácticas, sucesos que *a priori* eran improbables al no haber sido previstos por el analista y que además tienen un gran impacto en términos políticos o económicos. Un *cisne negro* tendría predictibilidad retrospectiva.

NICHOLAS TALEB, Nassim. *El cisne negro. El impacto de lo altamente improbable*. Barcelona: Paidós 2008. ISBN-10: 6079202557.

¹⁵ DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD NACIONAL (DSN). *Estrategia de Seguridad Nacional 2017* [en línea]. Presidencia del Gobierno, España: Presidencia del Gobierno, diciembre 2017 [ref. de 4/7/20]. Disponible en bit.ly/2Csgq1c.

¹⁶ DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD NACIONAL (DSN). *Informe de Seguridad Nacional 2019* [en línea]. España: Presidencia del Gobierno [ref. de 4/7/20]. Disponible en bit.ly/2Csgq1c.

¹⁷ *Panorama de tendencias geopolíticas. Horizonte 2040*. Madrid: Ministerio de Defensa, Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE) 2018. ISBN 978-84-9091-380-2.

biológicos no aparecen enunciados en la *Estrategia Nacional de Protección Civil de 2019*¹⁸.

Sin embargo, desde enero del pasado año, existe un *Plan Nacional de Biocustodia* en el marco de la lucha contra las armas de destrucción masiva (ADM) del que además se desprende cierta preocupación por la posibilidad de que actores no estatales puedan adquirir, desarrollar o emplear armas nucleares, químicas y biológicas o traficar con ellas en el futuro¹⁹.

La inteligencia médica (MEDINT), que ha sido empleada tradicionalmente en la esfera militar para la valoración del riesgo NBQR, epidemiológico y ambiental, podría dar respuesta a este conjunto de amenazas mediante la obtención especializada en fuentes abiertas con la posibilidad de emplear otras disciplinas de obtención. Dado el interés actual por los retos biológicos, las reservas especializadas podrían proporcionar seguimiento de información médico-sanitaria o incluso la implementación de sistemas de medición de calidad y alerta.

El debate sobre principios metodológicos compartidos no está exento de interrogantes al tratarse esta de una herramienta novedosa sin demasiados ejemplos conocidos que tomar como referencia. Sin embargo, la práctica podría ayudar a comprender de forma global y especializada los fenómenos que amenazan la integridad del Estado y la seguridad de sus ciudadanos desde un punto de vista colaborativo, coincidiendo con un momento de erosión en la arquitectura internacional de seguridad según la DDN-2020. «La existencia de una densa red de relaciones internacionales permiten a nuestro país integrarse en un sistema muy sólido y flexible, que actúa como multiplicador de nuestras capacidades e influencia sobre situaciones de riesgo».

Las comunidades de inteligencia, en el nivel interestatal, son todavía un elemento emergente dentro del actual modelo de inteligencia, siendo Estados Unidos el país en el que más programas nacionales se han desarrollado, llegando incluso a convertirse en una «doctrina institucional incorporada a la Estrategia Nacional de Inteligencia», añaden Arcos y Mellón. Aunque las reservas compartidas entre países puedan suscitar todavía

¹⁸ DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD NACIONAL (DSN). *Estrategia Nacional de Protección Civil* [en línea]. España: Presidencia del Gobierno, 30/4/19 [ref. de 3/7/20]. Disponible en bit.ly/32czlb5.

¹⁹ BOLETÍN OFICIAL EL ESTADO (BOE). *Plan Nacional de Biocustodia* [en línea]. España: Consejo de Seguridad Nacional, 23/2/19 [ref. de 3/7/20]. Disponible en bit.ly/3gRwmJd.

más dudas, es cierto que algunos ya han decidido colaborar, como por ejemplo en torno a la ciberdefensa, sin construirse oficialmente en este caso una reserva compartida²⁰.

Las reservas de inteligencia compartidas pueden producir inteligencia conforme a requerimientos generales y procedimientos rutinarios, así como también inteligencia conforme a necesidades puntuales y circunstancias sobrevenidas que determinen nuevas necesidades de información. Sin embargo, también requieren de esfuerzos complementarios en materia de contrainteligencia debido a que parte de la información que un servicio maneja corresponde a la actividad de otros Estados. Es necesario, por tanto, contar con seguridad suficiente en los canales de comunicación interna ante posibles injerencias voluntarias e involuntarias, el tanto desde el punto de vista físico y digital como para proceder a evaluaciones de riesgo.

Además, es aconsejable gozar de buenas relaciones diplomáticas antes de establecer reservas formales con otras naciones y un clima de confianza propicio a ello. Parece esencial también que en las naciones interesadas en crear una reserva común exista homogeneidad alrededor de objetivos e intereses que no contravengan los del aliado y disfruten de un marco jurídico-político adecuado para desarrollar actividades de cooperación internacional y compartir inteligencia de forma estable en el tiempo.

Arquitectura organizacional y sistema de recursos humanos

La arquitectura e implementación de reservas de inteligencia compartidas deben estar orientadas a criterios funcionales y requieren de un enfoque holístico e integral. En esta primera fase deberá desarrollarse un plan de reserva. Este plan puede diseñarse conforme a distintos sistemas que harán referencia a los recursos humanos de las organizaciones implicadas, a los medios materiales que permitirán la dinámica relacional entre el personal (sistema técnico) y a los objetivos y valores compartidos²¹, de manera que exista una cultura de seguridad e inteligencia lo más próxima posible entre las partes.

²⁰ Países europeos comparten información en ciberdefensa frente a un grupo de naciones integrado por Rusia, China y Corea del Sur que sin operar de forma coordinada suscitan preocupación de forma independiente para Occidente. Estas iniciativas de colaboración son extrapolables a otros ámbitos distintos a la ciberseguridad y constituyen un paso en la buena dirección hacia la apertura controlada del modelo de inteligencia.

²¹ ROSALES, Ignacio A. «La inteligencia en los procesos de toma de decisiones». *El papel de la inteligencia ante los retos de la seguridad y la defensa nacional*. Cuaderno de Estrategia n.º 130 [en línea]. Madrid: Ministerio de Defensa, Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE) 2005, pp. 37-64 [ref. de 5/7/20]. Disponible en <https://bit.ly/3i4fOxM>. ISSN: 1697-6924.

El plan también deberá posibilitar la estandarización de la metodología en los procesos de producción y de intercambio y difusión de información con un método de relación o relaciones en red, contando además con un clima de consenso preexistente como elemento vertebrador del proyecto. La confianza y el entendimiento mutuo en torno a principios y procedimientos básicos de actuación son un requisito esencial para la creación de espacios de interacción dinámicos y seguros, constituyendo este por sí mismo uno de los tres sistemas esenciales implicados en la creación de la reserva.

La definición de estos procedimientos de cooperación y coordinación puede entenderse como el primer paso para diseñar una adecuada arquitectura organizacional y disposición de recursos humanos. Dentro del sistema de recursos humanos los órganos ejecutivos adoptarían el rol de coordinadores como impulsores del proyecto. A ellos les correspondería la definición de estos procedimientos, NI y objetivos.

El personal que forme parte de las actividades de la reserva (*outsiders*) podría relacionarse conforme a protocolos más o menos flexibles con los analistas adscritos a los servicios (*insiders*). La condición de asociados o reservistas para *outsiders*, independientemente de su procedencia, tendría que ver con factores como la duración de la colaboración, retribución o con los protocolos de actuación en los que se relacionasen las responsabilidades, entendiendo que el término «asociado» implicaría mayor inclusión en el proyecto y flexibilidad temporal y competencial.

Además, deberá producirse un proceso de planeamiento estratégico sin perjuicio de las necesidades tácticas u operacionales que pudieran ser asumidas más adelante, favoreciendo la optimización de recursos. El *Glosario de Inteligencia* aclara que «la inteligencia estratégica también sirve para generar una base de conocimiento que facilita la producción de otros tipos de inteligencia»²² de modo que podrían desarrollarse, por ejemplo, actividades de inteligencia básica, actual, crítica y de alerta para cualquier materia objeto de análisis, preferiblemente explotando múltiples fuentes de información.

Para ello, se procedería a la localización e identificación de las capacidades y la disponibilidad de los actores nacionales e internacionales de interés. Para el mapeo de potenciales colaboradores (instituciones e individuos cuya visión y proyectos son

²² ESTEBAN NAVARRO, M. A. *Glosario de Inteligencia*. Madrid: Ministerio de Defensa 2007. ISBN 10: 8497813707.

aplicables en sus respectivas comunidades de inteligencia) parece coherente adoptar mecanismos de identificación y captación rápidos a través de variables.

Estos mecanismos se concretarían en la creación de registros informáticos que permitan obtener perfiles profesionales completos, su encuadre en los distintos organismos, departamentos o áreas de trabajo de la reserva. El mapeo estaría centrado, por tanto, en la observación y el análisis de la actividad de *think tanks*, centros de documentación, organizaciones no gubernamentales, departamentos de inteligencia en empresas, corporaciones especializadas en *big data*, medios de información, publicaciones especializadas y Administraciones públicas.

Debemos tener en cuenta que los recursos siempre son limitados y que ninguna estructura orgánica garantiza la viabilidad y el éxito de la iniciativa si no se cuenta con un equipo humano y medios adecuados orientados a objetivos compartidos. El incremento de activos de inteligencia para la conformación de grupos de estudio e investigación requiere de la necesidad de acreditar a los profesionales sin que ello implique la desprotección de cuestiones reservadas. En todo caso, para lograr una mayor coordinación interinstitucional y mejorar la competitividad en la reserva, la intercomunicación horizontal debe ser prioritaria, ágil y fluida.

Además, toda actividad de colaboración debe respetar el principio de protección de la fuente, algo que podría comprometerse con el intercambio de información en bruto, mostrándose imposible a efectos de una colaboración entre países²³ sobre todo debido a la sensibilidad de la materia u operaciones en curso que podrían verse comprometidas. Esto podría darse especialmente en la fase de obtención motivado por los recelos y restricciones para compartir datos antes de su procesamiento o revelar detalles de los métodos de obtención, de sus oficiales de enlace, infiltrados o agentes de campo.

De acuerdo con Mellón, la multiplicación de las fuentes informativas es un principio metodológico clave para avanzar en la inteligencia compartida, siempre y cuando la actividad se realice dentro de los límites legales y no ponga en peligro la integridad del

²³ GALVACHE, Francisco. «La inteligencia compartida». *Estudios sobre inteligencia: fundamentos para la seguridad internacional. Cuaderno de Estrategia n.º 127* [en línea]. Madrid: Ministerio de Defensa, Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE) 2004, pp.141-168 [ref. de 5/7/20]. Disponible en bit.ly/3fqscsa. ISSN 1697-6924.

personal (protección física de la fuente) ni, por supuesto, los intereses estratégicos nacionales.

Algo que podría contribuir a contrarrestar esta limitación sería el intercambio conjunto de conclusiones avanzadas no definitivas dentro de la fase de análisis, constituyéndose *de facto* una subfase (fase avanzada de análisis) con el fin de poner en común y comparar diferentes informaciones antes de elaborar un producto de inteligencia final, así como el intercambio de ese producto. La colaboración en subfases dentro de un ciclo menos rígido ayudaría a evitar fugas e intoxicación de información que derivarían, a su vez, en crisis de lealtad y pérdida de confianza difíciles de revertir.

Objetivos, estrategias y actividades. El proyecto piloto de reserva

La elaboración de objetivos, estrategias y actividades en un plan de acción se desarrollaría en una segunda fase concretando en qué consistiría el proyecto piloto de reserva en sentido práctico, una vez determinadas la arquitectura organizacional y el sistema de recursos humanos. Esta relación de elementos conformaría el sistema técnico de la reserva, en tanto que permite asignar los medios para la obtención, intercambio, análisis y difusión entre las distintas comunidades ampliadas de inteligencia²⁴.

Disponiendo ya de un plan estratégico y NI bien formuladas, procederíamos a definir objetivos asociados a la disponibilidad de recursos humanos resultantes del mapeo de la fase anterior. En las reservas compartidas, podemos emplear múltiples recursos humanos e institucionales para un solo objetivo, tomando como referencia organismos ya existentes en las naciones que forman parte de la reserva, si bien también es posible la creación de nuevas estructuras de trabajo (observatorios, departamentos en empresas privadas, etc.) en las que podrían coincidir analistas de inteligencia y asociados de distintas nacionalidades.

Estas reservas podrían constituirse de forma genérica entre dos o más países para la producción de inteligencia tratando diversos tipos de amenazas, pero también cabe la

²⁴ ROSALES, Ignacio A. «La inteligencia en los procesos de toma de decisiones». *El papel de la inteligencia ante los retos de la seguridad y la defensa nacional. Cuaderno de Estrategia n.º 130* [en línea]. Madrid: Ministerio de Defensa, Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE) 2005, pp. 37-64 [ref. de 5/7/20]. Disponible en <https://bit.ly/3i4fOxM>. ISSN: 1697-6924.

posibilidad de que una reserva tenga su razón de ser en la necesidad de avanzar en la comprensión de un fenómeno específico. Para ello, sería recomendable designar territorios subnacionales como territorios referencia en los que se localizarían la mayor parte de los recursos humanos entre ambos países²⁵.

La definición de cualquier objetivo debe ser precisa y breve e ir siempre acompañada del recurso que permita trasladar a la práctica la estrategia. Por su parte, cada estrategia deberá formalizarse en principio mediante una o varias actividades. A continuación, se presentan algunos ejemplos para una reserva especializada en la lucha contra amenazas nucleares, biológicas, químicas y radiológicas (NBQR) entre España y cualquier otra nación con la que compartamos intereses, objetivos y capacidades similares en el análisis y la gestión de este conjunto.

En este caso, existe un atributo común que nos permite clasificarlas en una única categoría, la ausencia de fronteras físicas para su expansión. Con especial atención al elemento biológico y bacteriológico, la pandemia ocasionada por la COVID-19 nos impulsa a reflexionar sobre la necesidad de aplicación de desarrollos tecnológicos para la monitorización de información asociada a la sanidad en la búsqueda de fórmulas eficaces y seguras para compartir información entre Estados. Esto nos ayudaría a anticiparnos a futuras pandemias y también a las consecuencias derivadas del posible uso de estos vectores como armamento por parte de actores no estatales.

²⁵ La posición geoestratégica del territorio, sus capacidades policiales y militares y de conectividad marítima o aérea son cuestiones para tener en cuenta en la definición de territorios subnacionales de referencia desde los que realizar actividades de la reserva, junto con sus recursos de conocimiento como universidades y el despliegue en zonas de influencia exteriores de organizaciones públicas y privadas con base logística en el territorio.

OBJETIVO	ESTRATEGIA	ACTIVIDAD
<p>Mejora de capacidades de detección de indicadores de riesgo pandémico y epidémico</p> <p>Recurso: Departamentos Científico-tecnológicos de Universidades y Centros de Investigación públicos y privados</p>	<p>Seguimiento información en fuentes abiertas (OSINT) y especializadas (MEDINT)</p> <p>Emisión de alertas sobre tendencias y cambios en las tendencias</p>	<p>Creación de un Sistema de evaluación de calidad de datos y bases de datos epidemiológicos</p> <p>Creación de Sistemas de alerta temprana epidemiológicos conjuntos</p>
<p>Mejora de las capacidades de contención y asistencia ante amenazas químicas, radiológicas y nucleares</p> <p>Recurso: Sistemas públicos de salud, Servicios de Coordinación para la Protección Civil, Centro de Investigación Públicos y Privados</p>	<p>Emisión de Informes de situación sobre la evolución de crisis</p> <p>Emisión de alertas sobre tendencias y cambios en las Tendencias</p>	<p>Creación de un Sistema de transmisión de datos y comunicación en tiempo real</p> <p>Monitorización y control de información pública desde el inicio a la finalización de crisis</p> <p>Control y monitorización de la desinformación</p>

Tabla 1. Reserva de inteligencia compartida (amenazas NBQR). Fuente: elaboración propia.

Junto con las actividades de intercambio de información, resulta vital implementar medidas de seguridad con el fin de garantizar el flujo en esas redes de confianza interestatales. Las reservas de inteligencia compartidas favorecen la promoción de la cultura de seguridad y defensa y una apertura a la sociedad contribuyendo a la idea de prestar un servicio esencial a la ciudadanía. Las actividades podrán desarrollarse por tanto conforme a intereses inmediatos (antiterrorismo en una nación en nivel de alerta 4 o 5) pero también pueden enfocarse al estudio de escenarios no prioritarios (amenaza nuclear) asumiendo grandes volúmenes de información a lo largo del tiempo.

Las medidas de seguridad para garantizar el adecuado funcionamiento de la reserva tendrían su máxima expresión en el Plan de Contrainteligencia²⁶ para la protección frente a terceros y evitar fracturas en el intercambio de información, securizando los sistemas de almacenamiento y distribución. Habría que definir, por tanto, el sistema de control de calidad de actividades y la adecuación de productos de inteligencia a las necesidades, así como la evaluación de la efectividad de las medidas de contrainteligencia.

Apostando por una arquitectura matricial, todas las actividades definidas en el piloto deberán estar compartimentadas en proyectos acompañadas de su respectivo cronograma temporal y estimación presupuestaria en su campo, ya sea militar, policial, judicial, diplomático o cualquier otro, de modo que los errores que puedan producirse en cada uno no deteriorarán el conjunto de la reserva.

La inteligencia resultante debe ser neutral respecto al decisor, sin ofrecer recomendaciones políticas para que el producto de inteligencia goce de la credibilidad necesaria. Ofrecer conocimiento basado en la neutralidad con una adecuada comunicación desde los poderes públicos impulsaría también la cultura de seguridad y defensa beneficiando además al propio proceso de diseño, implementación, revisión y evaluación de políticas públicas en materia de seguridad, contribuyendo al necesario cambio de cultura organizacional para alcanzar ese nuevo paradigma y un mayor aperturismo en la cooperación.

²⁶ ROSALES, Ignacio A. «La inteligencia en los procesos de toma de decisiones». *El papel de la inteligencia ante los retos de la seguridad y la defensa nacional. Cuaderno de Estrategia n.º 130*. [en línea]. Madrid: Ministerio de Defensa, Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE) 2005, pp. 37-64 [ref. de 5/7/20]. Disponible en <https://bit.ly/3i4fOxM>. ISSN: 1697-6924.

Conclusiones

Agilizar nuestra capacidad de respuesta y anticipación pasa necesariamente por colaborar de forma más o menos formalizada y permanente contando con marcos posibilitadores dentro del ordenamiento jurídico-internacional y con la implementación de instrumentos colaborativos como son reservas de inteligencia. Con el incremento de amenazas transnacionales y fenómenos imprevisibles y complejos, surge la necesidad de reflexionar sobre las oportunidades y restricciones del actual modelo de inteligencia.

Las organizaciones de inteligencia y sus analistas y colaboradores deben adaptarse progresivamente al nuevo paradigma y al escenario estratégico derivado del impacto de la pandemia de la COVID-19, alcanzando mayores niveles de inclusión y cooperación a partir de la incorporación del conocimiento experto y especializado al proceso de producción de inteligencia. Las reservas compartidas entre dos o más Estados pueden ser concebidas como una estructura de trabajo común construida sobre la base de relaciones políticas y diplomáticas fluidas y privilegiadas mantenidas en el tiempo y en las que la confianza se sitúa en un plano central.

Los proyectos piloto deben ser coherentes con aquello que se necesita conocer, fundamentándose en la suma de sinergias y capacidades en un horizonte realizable de intereses estratégicos, objetivos, recursos y capacidades operativas similares entre aliados. Estas reservas compartidas no son asimilables a planteamientos inviables en la práctica como sería la fusión de servicios de inteligencia y seguridad a un nivel supranacional. En cambio, la existencia de una cultura de seguridad y su promoción se trata de un requisito imprescindible para el nacimiento y fortalecimiento de comunidades ampliadas y reservas compartidas.

En la práctica diaria deberá ponerse en valor la metodología del ciclo, pero flexibilizar sus fases conforme a las NI que puedan surgir y otras circunstancias sobrevenidas, aprovechando las ventajas que supone la externalización de procedimientos dentro de la fase de análisis y elaboración. Las reservas permiten el estudio de intereses inmediatos, escenarios no prioritarios y de crisis, así como la explotación de múltiples fuentes pudiendo abordar grandes volúmenes de información y analizar las dimensiones integradas en la seguridad nacional.

Pese a los numerosos beneficios, debemos ser conscientes también de las limitaciones inherentes al desarrollo de redes formales de cooperación incluso entre socios fiables. Por ello, resulta necesaria una correcta demarcación competencial entre agencias y colaboradores con el fin de superar la burocratización excesiva en el nivel de cooperación interestatal, así como los recelos promovidos no solo por una cultura basada en la competitividad intradepartamental sino por la competición estratégica entre Estados. Por último, será imprescindible desarrollar una fuerte contrainteligencia orientada a proteger las fuentes en la fase de obtención y los intereses estratégicos nacionales, evitando fugas e injerencias que puedan ralentizar los esfuerzos.

*Laura Méndez**

Consultora en inteligencia y contrainteligencia