

GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO Y CULTURA DE SEGURIDAD

JOSÉ MARÍA BLANCO NAVARRO

GABINETE TÉCNICO DE LA GUARDIA CIVIL

*Saber que se sabe lo que se sabe y que no se sabe lo que no se sabe; he aquí el verdadero saber
Confucio*

RESUMEN

En momentos como los actuales, de vertiginoso cambio, enorme complejidad e interrelación entre fenómenos y altas dosis de incertidumbre, el conocimiento y su gestión, integrándolo en todos los procesos de las organizaciones, es una obligación que les permite avanzar en la anticipación y construcción del futuro y adaptarse a escenarios turbulentos, detectando nuevos riesgos y amenazas, pero también oportunidades.

Con dicho fin, en el presente artículo se señalan las principales fuentes de conocimiento en materia de seguridad y se resalta el objetivo estratégico al que el conocimiento atiende. Un diseño estratégico que pasa por disponer de conocimiento, inteligencia y visión de futuro. En seguridad serían aplicables, adicionalmente, nuevos modelos de toma de decisiones en situaciones de incertidumbre, que de una u otra manera se basan en la disposición y gestión del conocimiento.

Finalmente, el conocimiento tiene una finalidad: su difusión y su utilización. La Cultura de Seguridad Interior es la difusión de conocimiento de seguridad a los distintos actores del sistema y contribuye a la necesaria creación de una Cultura de Seguridad Nacional.

Palabras clave: Conocimiento, seguridad, inteligencia, estrategia, toma de decisiones

ABSTRACT

In times like these, of dizzying change, enormous complexity and interrelation between phenomena and high doses of uncertainty, knowledge management, integrating all processes of organizations, is an obligation that allows them to advance in anticipation and construction of the future and adapt to turbulent scenarios, identifying new risks and threats, but also opportunities.

For that purpose, in this paper the main sources of knowledge on security and the strategic objective that caters knowledge are highlighted. A strategic design involves collecting knowledge, intelligence and vision of the future. In security studies, additionally, there are new models of decision making under uncertainty, which in one way or another could be applied based on the willingness and knowledge management.

Finally, knowledge has a purpose: its dissemination and utilization. The Culture of Homeland Security is the dissemination of knowledge on security matters to different actors in the system and contributes to the necessary creation of a Culture of National Security.

Key words: Knowledge, security, intelligence, strategy, decision-making

1. EL CONOCIMIENTO PARA LA SEGURIDAD

No es sabio el que sabe donde está el tesoro, sino el que trabaja y lo saca. Francisco de Quevedo

Siguiendo a Davenport y Prusak (2000), las noticias transformadas mediante comparación, obtención de consecuencias, conexiones y conversaciones, devienen en conocimientos. Conocimiento es, pues, la comprensión total informada y confiable acerca de algo. Es una mezcla fluida de experiencia, valores, información contextual e internacionalización experta, que proporciona un marco para la evaluación e incorporación de nuevas experiencias e información. Puede considerarse tanto un proceso como un producto, y siempre está orientado a la acción.

El conocimiento tiene un claro contenido medial. No es en sí mismo un fin, sino que debe atender a objetivos determinados. En el caso de las organizaciones policiales busca mejorar las formas para garantizar el libre ejercicio de derechos y libertades y la seguridad pública, según establece el artículo 104 de la Constitución española.

En todo caso, el concepto de seguridad evoluciona, obligando continuamente a adaptar los procesos de trabajo y las metodologías y técnicas a emplear. La seguridad es una aspiración que conecta con las motivaciones humanas básicas de perseverar en la propia existencia, obtener placer y bienestar y, asimismo, evitar el dolor o cualquier otra forma de daño, junto con las emociones que pueden anticiparlos y acompañarlos, como la ansiedad, el miedo o el terror (Jaime; de la Corte; Blanco; 2014). Múltiples han sido los conceptos acuñados a lo largo de la historia, y los utilizados en los últimos años, como el de seguridad colectiva, seguridad pública, seguridad interior, seguridad ciudadana o seguridad humana. Actualmente, tras los atentados del 11 de septiembre de 2001, es el concepto de seguridad nacional el que guía los modelos estratégicos integrales que las naciones establecen para gestionar los nuevos riesgos y amenazas. Un concepto, en todo caso, que no es nuevo. El 26 de julio de 1947, el presidente norteamericano Harry S. Truman firmaba la primera Acta de Seguridad Nacional. En 1948, el diplomático George Kennan definió la seguridad nacional como *“la capacidad continuada de un país para proseguir el desarrollo de su vida interna sin interferencia seria, o amenaza de interferencia, de potencias extranjeras”* (Laborie, 2011). Jaime, de la Corte y Blanco (2014) definen la Seguridad Nacional como *“situación ideal sobrevenida gracias a la acción eficaz y conjunta del Estado y de otros actores donde la libertad y el bienestar de sus ciudadanos, la defensa e integridad de su territorio y sus principios y valores constitucionales, junto con la seguridad internacional, se hallarán plenamente garantizados y protegidos”*.

Las amenazas (circunstancias o agentes que ponen en peligro la seguridad o estabilidad) y los riesgos (todas las contingencias o probabilidades de que las amenazas se materialicen produciendo un daño), están cambiando cada día, apareciendo nuevos fenómenos, nuevos grupos y nuevas interrelaciones. Solamente en el último año, por citar algunos ejemplos, hemos asistido a una situación de creciente tensión en Ucrania, o al empuje de un grupo insurgente y terrorista como Daesh, que han centrado las agendas de seguridad de los estados y organizaciones internacionales. Y en el presente ya se manifiestan multitud de señales débiles (*weaksignals*) y alertas tempranas (*earlywarning*) sobre posibles nuevos focos de riesgos y amenazas para el futuro.

En base a ello, los mapas del conocimiento y las guías de fuentes y expertos deben reflejar adecuadamente ese cambio, para conciliar disponibilidad de conocimiento y

nuevas necesidades y poder apoyar la toma de decisiones organizacionales (Blanco, 2010). Recordemos que el Mapa del Conocimiento es un sistema abierto interactivo para el diálogo, que se define y está organizado y construido sobre los comportamientos intuitivos, estructurados y procedimentales usados para explorar y resolver problemas, apoyando la toma de decisiones.

Cuando nos referimos a conocimiento en seguridad siempre debemos considerar el “para qué” de ese conocimiento a obtener o gestionar. Lo mismo sucede al referirnos a la inteligencia, una forma de conocimiento con características propias. Treverton (2009) realiza una importante clasificación de las necesidades que trata de atender la inteligencia, así como de la forma de satisfacer cada una de ellas. Señala, a título de ejemplo, la necesidad de disponer de información táctica validada, alertas sobre la evolución de indicadores, el reconocimiento de patrones, la categorización de cuestiones emergentes, las implicaciones de las políticas públicas o el establecimiento de escenarios de futuro. En una consideración de los estudios de seguridad que se basen en la estructura temporal, el Centro de Análisis y Prospectiva plantea los objetivos que se pueden lograr a través del empleo de metodologías y técnicas para conocer el pasado, el presente y el futuro:

- Sobre el pasado, el objetivo sería conocerlo, establecer patrones, detectar tendencias y aprender. Para ello se puede recurrir al análisis de lecciones aprendidas, el estudio de casos, la revisión de bibliografía, las buenas prácticas, las bibliografías de los actores del sistema de seguridad o los repositorios.
- Sobre el presente, el objetivo es conocer las variables que lo determinan, los actores que lo configuran, los impactos de los fenómenos, la gestión del desconocimiento (detectando las necesidades existentes), la protección y garantía de la seguridad, la generación de alertas y la evaluación de políticas y decisiones. Entre las metodologías aplicables a dichos fines señalamos PESTEL, DAFO, análisis morfológico, análisis estructural, análisis de impactos cruzados, análisis causal, MICMAC, environmental scanning, indicadores, técnicas de creatividad MACTOR, teoría de juegos, análisis de textos y comunicados, entrevistas, perfiles de grupos o de individuos, red hatanalysis, whatif, social network analysis, deception check, evaluación de la información, timelines, mapas conceptuales, señales débiles, alertas tempranas, juicios críticos, análisis coste-beneficio, etc.
- Sobre el porvenir, el objetivo es predecir, imaginar y modelar el futuro deseado. Como técnicas básicas disponemos del Big Data, análisis de tendencias, econometría, algoritmos complejos, sistemas expertos, inteligencia artificial, Caja de herramientas de Godet, visioning, futures Wheel, Delphi, análisis de hipótesis en competencia, backcasting, whatif, escenarios, gaming, simulation, o modeling.

El objetivo de este modelo es lograr un conocimiento holístico que permita construir lo que denominamos la *Big Picture*, una representación global y estructurada del fenómeno objeto de estudio. Blaise Pascal, científico y filósofo francés, señalaba que vale más saber alguna cosa de todo que saberlo todo de una sola cosa. No es del todo cierto, pero nos lleva a reflexionar sobre el papel de especialistas y generalistas en materia de conocimiento. Un debate que no debe caer en la simplificación de optar por unos u otros. Es preciso conocimiento experto especializado, al igual que se precisan expertos en integrar todo el conocimiento fraccionado existente.

En definitiva, se precisa la construcción de nuevos modelos para el estudio de la seguridad, teniendo en cuenta que en muchas ocasiones no es necesario desarrollar nuevas teorías, sino aplicar las existentes adaptándolas a la materia de estudio o a las características de nuestras organizaciones. La construcción de meta-modelos es una de las fórmulas de integración de conocimientos dispersos. Los denominados estudios clásicos de seguridad mantienen su vigencia, pero no hay que desdeñar el valor de los denominados “estudios críticos de seguridad” (*critical security studies*). Mientras que los estudios tradicionales, de carácter realista (Booth, 1991, 2005) y del que han emanado el neorrealismo y el neoliberalismo, se basan en la concepción del estado nación y del estudio de los actores de seguridad desde esa concepción que categoriza al resto de actores como aliados o enemigos, los estudios críticos proponer girar el foco y situarlo en el individuo y la sociedad. Esta nueva visión exige un cambio también en metodologías y técnicas de investigación. La obra de Buzan (1983) supuso una nueva visión al incorporar elementos políticos, económicos, sociales y ecológicos al concepto de seguridad y al realzar la idea sobre el papel central del individuo como unidad básica de seguridad. Krause y Williams (1996) afirman que nuestro conocimiento sobre los temas, las estructuras y las prácticas sobre relaciones internacionales y seguridad no son objetivas, puesto que se basa en construcciones conceptuales alejadas de las construcciones que observadores y actores hacen del mundo actual. En esta línea se han desarrollado los estudios sobre seguridad humana, el feminismo en seguridad, el constructivismo, el postestructuralismo. Destacan en esta línea las aportaciones de la Escuela de Copenhague y de la Escuela de Gales.

A lo largo del presente artículo se mencionarán nuevas aproximaciones necesarias al estudio y generación de conocimiento en seguridad, como los “estudios de futuro” o prospectiva, así como nuevos modelos de toma de decisiones en incertidumbre y diseño de políticas públicas. Se trata, en definitiva, de la construcción de una teoría del conocimiento para la seguridad, una epistemología que desde un marco teórico permita su aplicación en la práctica.

2. EL FIN DEL MONOPOLIO ESTATAL DE LA SEGURIDAD

Los sabios son los que buscan la sabiduría; los necios piensan ya haberla encontrado

Napoleón I

Podemos señalar, sin temor a equivocarnos, que el monopolio del estado sobre la seguridad ha terminado. La seguridad es una responsabilidad compartida entre multitud de actores. Esta aseveración, en todo caso, es compatible con la clara dirección del estado sobre la misma. Es una competencia de los poderes públicos, como señala claramente la Constitución española.

Si quedan pocas dudas sobre ello, menos quedan aún sobre la inexistencia de un monopolio del conocimiento sobre la seguridad. Nuestras sociedades, marcadas por la extrema especialización y la creación de compartimentos estancos de conocimiento en las empresas, organizaciones o universidades, se enfrentan al gran reto de acabar con la necedad de quienes piensan que disponen de la sabiduría que señalaba Napoleón. Lao Tsé, sobre quien habría que reivindicar un mayor papel en el ámbito de la seguridad, señalaba que “*saber que no se sabe, eso es humildad. Pensar que uno sabe lo que no sabe, eso es enfermedad*”.

En definitiva, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad se plantean como objetivo intensificar los lazos y vínculos con otros actores del sistema, que obtienen, analizan y difunden conocimiento sobre seguridad. Destacan en este sentido:

La Universidad. Su papel va más allá de la formación de jóvenes para desempeños profesionales. La Universidad contribuye a entender el mundo en que vivimos, modela el mundo y la sociedad futura, es una fuente constante de ideas y debate y un centro para la investigación y la innovación. La vinculación con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad se muestra como una necesidad para entender los fenómenos generales ligados a la seguridad, o los de carácter criminal. Las policías disponen de datos, pero no del tiempo, ni de personal especializado, ni de las metodologías de investigación social. Mediante líneas de colaboración es preciso profundizar, por ejemplo, en líneas de investigación como el denominado *evidencebasedpolicing*, que evalúan y miden la eficiencia de las políticas desarrolladas frente a fenómenos como el terrorismo. O también avanzar en la implantación de sistemas predictivos, la denominada policía predictiva, y la implantación del Big Data. Es habitual que en los proyectos financiados por la Unión Europea (FP7, Horizon 2020, o ISEC) sean socios de la Guardia Civil universidades nacionales o europeas.

- *ThinkTanks*. Son centros de pensamiento dedicados a la producción de ideas y recomendaciones sobre el mundo en que vivimos, promueven la adopción de políticas, constituyen espacios de diálogo y debate y, en gran medida, atienden cuestiones políticas y de seguridad. Lamo de Espinosa (2014), en un análisis del Real Instituto Elcano, con espíritu crítico, ponía de manifiesto cómo la actividad de los *thinktanks* cubre espacios y necesidades no resueltas por la Universidad.

Analizan cuestiones menos especializadas y más del día a día, cercanas a la agenda política y social, con mayor diversidad de actores (incluyendo a economistas, abogados, sociólogos, historiadores y otros profesionales, también de la seguridad) convirtiéndose en comunidades de inteligencia y generando un conocimiento orientado al futuro.

- El sector privado. El conocimiento disponible por las empresas de seguridad privada, por los departamentos de seguridad corporativa y por empresas proveedoras de tecnologías para la información y la seguridad es necesario para entender nuevos fenómenos criminales específicos de determinados sectores, para cooperar y colaborar en la prevención del delito, y para facilitar, en el último de los casos, tecnologías que apoyen la función policial. Y entre ellas, específicamente, aplicaciones que mejoren la gestión de la información y la generación de conocimiento.
- Sociedad civil y ciudadanos. El proceso de *empowerment* del individuo es imparable debido al acceso generalizado a la información y la democratización del conocimiento. Esas capacidades se potencian a través de la colaboración en red, posibilitado por los medios sociales. Se podría definir como un *empowerment* individual en red, que propicia ya importantes iniciativas de inteligencia colectiva, aprovechadas por los poderes públicos e instituciones de seguridad, y que es utilizado por agencias americanas como IARPA en proyectos colaborativos.
- Centros públicos de formación, documentación, análisis y prospectiva. Todos ellos tienen características comunes: trabajan con el conocimiento y para el conocimiento. Obtienen, tratan y difunden conocimiento, adaptado a los fines

perseguidos. La potenciación de redes de conocimiento entre estos centros es un activo de gran valor. Se puede decir que el conocimiento llama al conocimiento, motivo por el cual suelen existir redes no formales, transversales, de colaboración entre estos departamentos, como en el caso de la Guardia Civil sucede entre las Academias, el Centro Universitario de la Guardia Civil, el Centro de Análisis y Prospectiva, el Servicio de Estudios Históricos. Y también hacia el exterior de la organización, como el caso del Centro Superior de Estudios de la Defensa (CESEDEN) o el Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE).

En definitiva, como señalaba Montesquieu, *“hay que estudiar mucho para saber poco”*, a lo que deberíamos añadir que hay que escuchar mucho para conocer un poco más, algo que Churchill definía como coraje, *“que se necesita para levantarse y hablar”* pero también para *“sentarse y escuchar”*.

3. EL CONOCIMIENTO PARA LA TOMA DE DECISIONES EN ESCENARIOS DE INCERTIDUMBRE

La historia no constituye entonces una evolución lineal. Ella conoce turbulencias, bifurcaciones, desviaciones, fases inmóviles, estadios, periodos de latencia seguidos de virulencias. Es un enjambre de devenires enfrentados con riesgos, incertidumbres que involucran evoluciones, enredos, progresiones, regresiones, rupturas.

Edgar Morin

La incertidumbre está claramente asociada a la seguridad. Es, además, un signo característico de nuestro tiempo. Crisis económicas, políticas, de liderazgo o de valores acentúan esta sensación. Crisis económicas y políticas que en los últimos años han afectado a los ciudadanos y han agigantado la brecha de confianza entre ellos y los gobiernos. Nunca como hasta ahora los índices de confianza gubernamental fueron tan bajos. Una sociedad que no encuentra referentes o modelos, en una crisis sin precedentes de liderazgo y de sistemas democráticos representativos, como señala el Foro Económico Mundial en su informe *“Outlook Agenda 2015”*.

En aspectos puramente relacionados con la seguridad, la incertidumbre se manifiesta en la variedad e imprevisibilidad de las amenazas actuales.

La incertidumbre ha llegado para quedarse. El mundo móvil, interconectado, ubicuo, el avance tecnológico, la ausencia de flexibilidad de las organizaciones e instituciones, nacionales e internacionales, o las dudas sobre el presente y futuro liderazgo en el mundo auguran un incremento del mismo. Quedan dos opciones. La primera es el lamento, que lleva a la incentivación del miedo social. Parcialmente se puede explicar por el desconocimiento de las fuentes de riesgos y amenazas actuales, inciertas y difíciles de controlar. También por el temor a la pérdida cuando se logran altos niveles de seguridad y bienestar. Otras interpretaciones presentan posturas críticas hacia unas sociedades que se han orientado hacia la gestión de riesgos, olvidando la posible gestión de las oportunidades. Y, finalmente, no hay que desdeñar el valor de una evaluación de riesgos, desde los poderes públicos y los medios de comunicación que, por los intereses que sean, no responde siempre a datos objetivos. A título de ejemplo bastaría comparar las víctimas que en Estados Unidos ha causado Al Qaeda o Daesh en los últimos años con las producidas por atentados de grupos de extrema derecha o por uso violento de armas de fuego de sus ciudadanos. Pero como afirma

Taleb (2012) la posible razón sería que a pesar del bajo nivel de violencia y conflictos, en comparación con otros momentos de la historia, es la probabilidad de materialización de tantos riesgos desconocidos lo que induce esa sociedad del miedo.

La segunda opción es asumir la situación y tratar de aprovechar y gestionar la incertidumbre. En este sentido se plantean de nuevo dos alternativas, ambas compatibles. Por un lado tratando de construir sociedades resilientes. Asumiendo que la seguridad absoluta es imposible, se trataría de garantizar una vuelta a la normalidad tras cualquier atentado o catástrofe. Este concepto está incorporado en casi todas las estrategias de seguridad nacional modernas. La segunda alternativa trataría de crear los condicionantes para que la adversidad se convierta en una fortaleza y salir reforzados de las situaciones de caos e incertidumbre. Sería lo que Taleb (2012) denomina antifragilidad. Antifrágiles son todas aquellas organizaciones, personas o cosas que salen fortalecidas en la adversidad.

Para este objetivo se dispone de multitud de herramientas, que llevan de nuevo a girar la vista al mundo académico y hacia nuevas teorías sobre la toma de decisiones públicas. Atrás deben quedar ya las teorías racionales para el diseño de políticas públicas, que consideran que las elecciones de los individuos se realizan siguiendo una serie de operaciones racionalmente fundadas y correctamente ejecutadas. Las aproximaciones incrementales (Lindblom, 1959) presuponen que a los más altos niveles de gobierno se consideran todas las alternativas, líneas de acción, en un proceso incremental, en el que muchas iniciativas se configuran incluso fuera de la estructura gubernamental, incluyendo ciudadanos, asociaciones, lobbies o socios o aliados internacionales.

Las limitaciones de ambos modelos han llevado a buscar modelos intermedios. Uno de los más conocidos es el de Etzioni (1967) denominado *Mixed Scanning*. Etzioni propone combinar un proceso de toma de decisiones de alto nivel, que establece las decisiones fundamentales, la dirección y el marco básico, y otro proceso incremental, que tiene en cuenta los precedentes e implementa las decisiones fundamentales. Mediante las medidas incrementales se retoca el sistema existente, se ajustan las leyes y se ejecutan las acciones planificadas. Pero un sistema incremental, por definición conservador, no se ajusta a las demandas y necesidades de seguridad actuales. Hace falta profundizar en la toma de decisiones fundamentales, estructurales, que permitan reorientar cada cierto tiempo objetivos, procedimientos y herramientas.

Pero estos modelos no reflejan fielmente la realidad de la toma de decisiones actuales, que en muchas ocasiones no se desarrolla en forma secuencial ni como un proceso divisible en fases. En esta línea destaca la propuesta de *cubo de basura* (March y Olsen, 1976), basada en que las decisiones surgen de un encuentro casual, influido por factores coyunturales, entre problemas, soluciones, participantes y oportunidades. Este modelo nos acerca más a la realidad de un mundo basado en la incertidumbre. También reseñable es el *enfoque de las corrientes múltiples* (Kingdon, 1984), que resalta la evidencia de decisiones públicas que surgen del encuentro de tres flujos: el de los problemas, el de las políticas públicas y el de la política.

Blanco y Jaime proponen, en “Seguridad nacional, amenazas y respuestas” (De la Corte y Blanco, 2014), la incorporación de nuevas visiones y la integración de modelos,

buscando aproximaciones holísticas que permitan conocer la realidad global, amplia y sistémica de cualquier fenómeno de seguridad, entre ellos:

Los modelos basados en *intelligence led policing*. Es preciso construir una doctrina de inteligencia evolutiva, y no tan repetitiva, reconsiderando y readaptando estudios de Platt (1957), Hilsman (1956), Heuer (1999), Knorr (1964), Hughes (1976) o Treverton (2011).

- La teorías que tratan de combinar los modelos incrementales con nuevas visiones y están basadas en detectar las variables que deben llevar a una transformación intencional, no incremental, y estructural de una política pública (Dente y Subirats, 2013).
- Los sistemas de inteligencia colectiva, o de las multitudes, o la aplicación del concepto de redarquía.
- Los modelos de análisis de riesgos clásicos, basados en la norma *ISO 31000 Risk Management*. Y especialmente modelos continuos de evaluación, como el apuntado en la estrategia de seguridad nacional del Reino Unido en su *National Security RiskAssessment*.
- Los estudios críticos de seguridad (*criticalsecuritystudies*) y de terrorismo (*criticalstudiesonterrorism*), que facilitan nuevas visiones y metodologías.
- Modelos para la evaluación de políticas públicas y de los procesos de toma de decisiones, claramente, en caso de existir, insuficientes. Las líneas de investigación de *EvidenceBasedPolicing* son un apoyo para esta función.
- Modelos como el *Balance Scorecard*, que a pesar de su antigüedad todavía sería aplicable incluso para seguridad nacional (Nowakowska-Krystman, 2008).
- Las teorías de Janis (1972) sobre pensamiento grupal, de polarización (Bray y Noble, 1978) y de consenso prematuro (Nemeth y Nemeth-Brown, 2003), que configuran el proceso de toma de decisiones.
- La incorporación de los “estudios de futuro” o prospectiva en el diseño estratégico y toma de decisiones (Blanco y Jaime, 2014).
- Estudios sobre toma de decisiones, como los de Khaneman (2011) o Taleb (2012). Desarrollo y aplicación de modelos específicos para la toma de decisiones en incertidumbre.

Mansky (2013) señala que cuando se adoptan políticas públicas existe un conocimiento muy limitado sobre sus efectos. Ese esfuerzo, que debe ser previo, se puede gestionar, aunque de forma limitada, a través de la prospectiva, combinando los posibles conocimientos sobre el futuro (tendencias y megatendencias), “el presente futuro” en términos de Esposito (2011), con los “futuros presentes” que se van materializando a cada momento. Esta visión permite la construcción de modelos de seguimiento, a través de técnicas como el análisis de tendencias o el *horizon scanning*, y en los que la imaginación y la creatividad pueden tener un papel como vías para la generación de oportunidades (Blanco y Cohen, 2014).

Como también señalaba Morin “*hay que aprender a enfrentar la incertidumbre puesto que vivimos una época cambiante donde los valores son ambientales, donde*

todo está ligado. Es por eso que la educación del futuro debe volver sobre las incertidumbres ligadas al conocimiento”. Volvemos de nuevo, por tanto, al conocimiento y el desconocimiento. Recordemos ese profesor, Juan de Mairena, perfilado por Antonio Machado: *“la finalidad de la escuela es aprender a repensar el pensamiento, a desaprender lo aprendido y a dudar de las propias dudas, pues sólo así es posible llegar a creer en algo*”. Esta es la vía para navegar en la incertidumbre, la duda, la inquietud permanente por el conocimiento y la capacidad para adaptar y cambiar a cada momento la forma de pensar y de entender los fenómenos, abandonando los anclajes educativos, de experiencias pasadas, e ideológicos que en multitud de ocasiones no dejan ver qué hay detrás de los árboles.

4. CONOCIMIENTO Y ESTRATEGIA

La planificación a largo plazo no es pensar en decisiones futuras, sino en el futuro de las decisiones presentes

Peter Drucker.

Continuando con Edgar Morin, *“el pensamiento no es sólo conocimiento”*. Es también *“estrategia, y como toda estrategia no sólo debe utilizar al máximo su conocimiento del orden, sino también afrontar la incertidumbre, el alea, es decir, las zonas de indeterminación y de impredecibilidad que encuentra en lo real”*.

Adicionalmente se debe incidir entre la vinculación entre lo estratégico y lo táctico. Habitualmente se consideran campos totalmente diferentes. Los tácticos defienden el valor de su función. Los estratégicos a la inversa. Y al final, como en multitud de ámbitos, efecto de esa perversa especialización que impide que nos levantemos de nuestras sillas y salgamos de nuestros despachos a ver lo que hacen los demás, se pierde mucho conocimiento. En seguridad hay multitud de maneras para enlazar ambos aspectos. Uno de ellos son los sistemas de alerta temprana, una de las líneas que más precisan investigación y avance. Como destacaba SunTzu, *“estrategia sin táctica es el más lento camino hacia la victoria. Las tácticas sin estrategia son el ruido antes de la derrota”*.

En general son cuatro los conceptos que en el ámbito académico entran en debate: Conocimiento, Inteligencia, Prospectiva y Estrategia. Definimos cada uno de ellos de la siguiente manera:

- Conocimiento. El conocimiento se define como aquellos datos e información que son tratadas para ponerlas en un contexto y orientadas a un fin. Es tanto un producto final como un proceso.
- Inteligencia. La inteligencia, según se entiende tradicionalmente, es el producto final de un ciclo, denominado de inteligencia, que comienza con una planificación, sigue con una obtención de información, análisis o elaboración y diseminación, con objeto de apoyar la toma de decisiones. También es tanto un producto como un proceso. Pero consideramos que esta visión como ciclo es limitativa y no se ajusta a la forma en que realmente se trabaja en inteligencia, alejada de una estructura cíclica y secuencial. Abogamos por el uso de la expresión “proceso de inteligencia”.
- Prospectiva. Es el estudio del futuro para poder influir en él.

- Estrategia. En el caso que nos ocupa consideramos que es la definición de una misión, una visión y unos valores, como paso previo para determinar las acciones que faciliten su cumplimiento.

El conocimiento constituye la base de todo el sistema. Tanto la Inteligencia como la Prospectiva se podrían configurar como conocimientos especializados, con su propia autonomía y sus características definitorias, y compatibles e integrables para la planificación estratégica.

La Inteligencia por tanto, en nuestro ámbito de la seguridad, es capaz de explicar fenómenos, a través de un proceso cognitivo y de análisis, apoyando de esa forma la toma de decisiones.

La diferencia fundamental, en cambio, entre la Inteligencia y la Prospectiva es el plazo. El análisis de inteligencia no se adentra en el medio y largo plazo, aunque en muchas ocasiones pueda ofrecer un producto que indague sobre próximos acontecimientos. Adicionalmente, la Prospectiva dispone de un amplio catálogo metodológico propio, aunque hay una parte común con el análisis de inteligencia.

En base a lo señalado, se considera que la planificación estratégica debe incorporar todos los elementos citados, constituyendo una pirámide:



Figura 1. Pirámide estratégica. Elaboración propia.

5. EL CONOCIMIENTO DEL FUTURO PARA UNA GUARDIA CIVIL DEL FUTURO

El futuro tiene muchos nombres. Para los débiles es lo inalcanzable. Para los temerosos, lo desconocido. Para los valientes es la oportunidad.

Víctor Hugo

La determinación de la Guardia Civil del futuro pasa ineludiblemente por un conocimiento previo del futuro. Si la visión de la Guardia Civil es ser un cuerpo de seguridad caracterizado por la cercanía al ciudadano es preciso conocer cómo será ese ciudadano, sus necesidades, valores, que seguramente van a diferir mucho de los actuales, sus inquietudes y sus expectativas.

Los denominados estudios del futuro, según el Centro de Análisis y Prospectiva, deben incorporar las líneas de investigación predictiva (*forecasting*), como la prospectiva pura (*foresight*). De la misma manera deben integrar tanto aspectos cuantitativos como cualitativos (el comportamiento humano, factor primordial en seguridad, no siempre puede ser cuantificado).

En Prospectiva siempre se parte de un análisis actual de la materia a estudiar. Mediante metodologías de análisis, como PESTEL o DAFO, se realiza una aproximación a los factores involucrados (políticos, económicos, sociales, tecnológicos, legales, medio ambiente, demográficos) y a los actores que con sus acciones pueden condicionar el futuro. Este estudio primario es la base del sistema. Esos factores de fondo ya arrojan conclusiones de cara al futuro, que en algunos estudios se denominan megatendencias (cuestiones que difícilmente van a variar en el futuro, como por ejemplo la evolución demográfica salvo casos de conflictos o grandes catástrofes). Adicionalmente otros factores generan más incertidumbre (lo que sabemos que no sabemos), pudiendo generar tanto escenarios favorables como desfavorables. Se denominan *GameChangers* y el ejemplo más claro es la tecnología. Y finalmente se denominan *Cisnes Negros* o *Wild Cards* a hechos de baja probabilidad pero muy alto impacto. Ejemplos serían el ciberterrorismo, un enfrentamiento nuclear o una pandemia.

En función de lo anterior, de las materias que se pretenden estudiar (se puede aplicar a sectores concretos) y del estudio de las amenazas y riesgos que se derivan, se construyen futuros escenarios alternativos. Insistimos, no se trata de adivinar, sino de establecer opciones (se puede, eso sí, asignar grados de probabilidad).

Pero lo realmente interesante es la fase siguiente, definir acciones para llegar al futuro deseado y evitar los indeseados. En otras palabras, se trata de maximizar las oportunidades y reducir los riesgos.

El estudio y análisis prospectivo es exigente en tiempo para la obtención de información, su cotejo, reflexión, desarrollo de capacidades (creatividad especialmente) y continua mejora metodológica.



Figura 2. El mundo en 2030. Elaboración propia.

Un posible proceso de prospectiva es el que se muestra en el cuadro anterior. Partiendo del conocimiento del mundo en una fecha determinada, a título de ejemplo se ha establecido el año 2030 para hacerlo coincidir con el plazo en que teóricamente se desarrolla una megatendencia (15 años), se pueden identificar tanto las características específicas para nuestra nación como todos aquellos aspectos que podrían influir en las condiciones de seguridad en dicho año. De esta forma se desarrollan estudios sobre las variables futuras, sobre la evolución de los actores y sobre los posibles riesgos y amenazas para la seguridad. Esa información es un input para poder determinar las necesidades organizacionales en dicha fecha.

La Prospectiva se puede convertir en un INPUT para el sistema de gestión estratégica. En base a todo lo anteriormente señalado podría:

- Inicialmente ser un sensor de los procesos de cambio socio-tecnológico y de las tendencias que se van dibujando, cubriendo de esa forma la base que denominábamos conocimiento.
- Ampliar el rango de los actores del sistema de seguridad, que cada vez incluyen en mayor medida a medios de comunicación, universidades, asociaciones y comunidades o los propios ciudadanos, configurando una dimensión externa mayor de la que se refleja en los mapas estratégicos habituales.
- Ser un punto de partida para disponer de una VISIÓN adaptable al entorno.
- Aportar ideas para la planificación, programas e indicadores (como en el caso de la Responsabilidad Social Corporativa y multitud de proyectos extrapolados del mundo privado que se podrían implementar, siempre en base a la misión, visión y valores).

- Adicionalmente, el estudio del futuro aporta:
 1. Una reflexión sobre futuros riesgos y amenazas.
 2. Una forma diferente de pensar.
 3. El pensamiento y reflexión sobre el futuro introduce causalidad en el sistema, y en ese devenir futuro.

DE UN MUNDO 2030 A UNA GUARDIA CIVIL 2030



Figura 3. Prospectiva y estrategia. Elaboración propia.

El Centro de Análisis y Prospectiva, avanzando futuros trabajos y publicaciones, aplica metodologías para el estudio del futuro. Una de ellas es el análisis de tendencias. Una tendencia es un patrón de cambio observable, un conjunto de procesos que no cambian fácilmente y continuarán en el futuro. Las tendencias son afectadas por *drivers*. Un *driver* es un agente o factor que orienta un cambio. A partir de cada driver es posible identificar indicadores, que ayuden a medir y evaluar su impacto. Ello propicia un modelo para el seguimiento de información, que además se complementa con una determinación de los efectos en seguridad, su plazo, su impacto y su probabilidad de ocurrencia. El trabajo de Cohen y Blanco (2014) sobre el futuro de la lucha contra el terrorismo en Europa es un ejemplo, que sigue, al igual que algunos de los trabajos del Centro de Análisis y Prospectiva, el modelo elegido por RAND Europa (2013), para su análisis del futuro de la sociedad en Europa en 2030, y el de Lia (2005), para el estudio del futuro del terrorismo, así como los modelos utilizados por el programa Proteus de la inteligencia norteamericana.

La elección de tendencias se realiza a través de la monitorización de información sobre aspectos políticos, sociales, económicos, tecnológicos, medio ambientales o legales. También mediante una revisión bibliográfica continua sobre todos los informes de futuro existentes, como los de la inteligencia de Estados Unidos (*Global Trends*

2030 o *WorldwideThreatAssessment*), los del Ministerio de Defensa de Reino Unido, los del Foro Económico Mundial (*Global Risks*), la información aportada por la unidad de inteligencia de *The Economist*, el CSIS o publicaciones como *Wired* en el campo de las tecnologías.

En base a ello, y anticipando futuros trabajos, para el Centro de Análisis y Prospectiva estas son las tendencias que determinarán el futuro en seguridad:

Políticas
Globalización y manifestación de sus aspectos negativos
Crisis de liderazgo a todos los niveles. Poder difuso y desconcentrado
Crisis de las democracias representativas
Reducción del poder del estado nación e incremento de actores no estatales
Nuevas expectativas de participación ciudadana en política y pérdida de confianza en las instituciones
Corrupción
Incremento de nacionalismos
Incremento de extremismos y radicalización
Conflictos generalizados, inacabables, y proliferación de estados frágiles
Aumento del vigilantismo. Sociedades vigiladas y vigilantes

Tabla 1. Tendencias políticas.

Económicas
Globalización e interdependencia económica
Incremento de las desigualdades
Evolución del desempleo, especialmente juvenil
Control del sistema financiero
Crisis económicas: deuda, liquidez
Apertura de nuevas zonas comerciales
Apertura de nuevas rutas de transporte
Dependencia energética
Crecimiento global del sector servicios
Mayor exigencia de responsabilidad social a las empresas y organizaciones

Tabla 2. Tendencias económicas.

Sociales
Incremento en las protestas y revueltas sociales
Migraciones
Envejecimiento de las poblaciones
Movilidad, interconexión, ubicuidad e incremento en viajes
Empowerment individual
Nuevos ciudadanos participativos. Usuarios, creadores y políticos.
Proceso de urbanización, ciudades centro de poder y de conflictos

Globalización de nuevos valores
Polarizaciones sociales, culturales y religiosas
Intromisión de la tecnología en las capacidades individuales y sociales

Tabla 3. Tendencias sociales.

Tecnológicas
Desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación
Robótica
Nanotecnologías
Computación cuántica
Nuevos transportes
Tecnologías con posibilidad de uso pernicioso (drones, impresoras 3D...)
Smart Cities
Biometría, sensores, capacidades humanas aumentadas
Big Data
Incremento de vínculos entre mundo ciber y mundo físico

Tabla 4. Tendencias tecnológicas.

Medioambientales y sanitarios
Incremento de la demanda de recursos
Impacto del cambio climático
Incremento de catástrofes naturales
Pandemias
Sobreexplotación y eliminación de especies
Nuevas tecnologías limpias
Escasez de agua
Nueva explotación energética
Conflictos por incremento de demanda y escasez de recursos
Mejora en salud y esperanza de vida

Tabla 5. Tendencias medioambientales y sanitarias.

En base a ello, las 10 cuestiones que serán constantes y clave en las agendas de seguridad:

Top Ten Agenda de Seguridad
Los conflictos y fragilidad de los estados
Vínculos crecientes entre crimen organizado y terrorismo
Incremento en conflictos de bajo nivel. Insurgencias y subversión
La gestión de la futura vida urbana
El impacto de las tecnologías en la seguridad
Incremento de nacionalismos, extremismos y radicalización
Desigualdad y desempleo

Pandemias y cambio climático
Evolución de internet y redes sociales
La evolución de los ciudadanos. Empowerment individual y en red

Tabla 6. Top Ten agendas de seguridad. CAP.

Como resultado de estos análisis previos y una revisión bibliográfica de los principales estudios sobre los retos policiales del futuro, una posible selección de los mismos sería:

20 RETOS POLICIALES DEL PRESENTE Y FUTURO
Revolución tecnológica. Control de amenazas y aprovechamiento de oportunidades derivados de las tecnologías
Agentes policiales con capacidades de nativos digitales para la atención al ciudadano y para la investigación policial
Actuación en el ciberespacio contra amenazas que se materializan en lo físico e intervención en el espacio físico contra las ciberamenazas y sus fuentes
Nuevo concepto de proximidad al ciudadano. En la calle y en el ciberespacio. Evolución del concepto de “community policing”
Incremento de intervenciones en el extranjero. Conflictos que precisarán procesos de gestión de crisis y estabilización. Reconstrucción y formación de policías
Dimensión internacional de la acción policial. Más personas e intereses nacionales a proteger en el exterior, más intereses de turistas en España
Una formación orientada al desarrollo de habilidades y competencias, a “saber hacer”
Una gestión de recursos humanos basada en el talento
Especialización en seguridad para mayores, debido al envejecimiento de la población
Especialización en minorías, etnias, comunidades, con objeto de evitar guetos urbanos, polarización social y enfrentamientos en la vida urbana futura. Desarrollo de inteligencia sociocultural
Especialización en intervención ante insurgencias, subversiones y otras manifestaciones de conflictos de bajo nivel
Implantación de modelos de evaluación y medición de la eficiencia policial. Competencia por presupuesto, como en países como Estados Unidos
La cooperación y la colaboración no serán un mandato, sino una forma natural de actuar
Integración de multitud de stakeholders en el modelo y sistema de seguridad. Incremento de participación del sector privado, de la universidad, de los thinktanks y de los ciudadanos.
Adaptación competencial a delitos sin jurisdicción clara
Transparencia absoluta en la función policial
Menor mando y control. Más inteligencia a todos los niveles
Implantación de los estudios de futuro o prospectiva. Necesidad de crear futuros nuevos a cada momento

Desarrollo de nuevos modelos de pensamiento, conocimiento, diseño estratégico, liderazgo, comunicación y toma de decisiones, adaptados a un mundo caracterizado por la velocidad y la incertidumbre. No será preciso gestionar el cambio, todo será cambio
Flexibilización de estructuras y burocracias

Tabla 7. 20 retos policiales de presente y futuro. CAP.

6. UN MODELO PARA LA INTEGRACIÓN DEL CONOCIMIENTO EN LA GESTIÓN ESTRATÉGICA

En los momentos de crisis, solo la imaginación es más importante que el conocimiento

Einstein

Ante una situación de incertidumbre como la descrita en el presente artículo no debemos minusvalorar cualquier pequeña pieza de información, cualquier dato, cualquier evento, cualquier producto de la imaginación que pueda tener efectos en la seguridad. Ante la existencia de miles de fragmentos o de inputs de interés, se debe avanzar en la construcción de modelos que integren lo pequeño (lo especializado, lo parcial, lo desfragmentado) en modelos que nos acerquen a la visión de la *Big Picture* sobre un fenómeno. Y que además se realice de una forma continuada, desde una perspectiva temporal, considerando el pasado, el presente y el futuro. Von Clausewitz señalaba que *“nuestro conocimiento de las circunstancias se ha incrementado, pero nuestra incertidumbre, en lugar de haber disminuido, ha aumentado. La razón de esto es que no ganamos todas nuestras experiencias a la vez sino poco a poco”*. Multiplicidad de fuentes, no linealidad del tiempo, y limitación de las capacidades cognitivas del individuo deben llevar a la implantación de nuevos modelos para la gestión del conocimiento para la seguridad.

Cohen y Blanco (2014) proponen un modelo para la toma de decisiones en materia de lucha antiterrorista que, adaptado de forma genérica al ámbito de la seguridad, integra al menos cinco modelos: un proceso de inteligencia ampliado y adaptado a la evolución actual; un proceso de toma de decisiones y diseño de políticas públicas; el modelo de “conectar los puntos” (*connectingthedots*) de la RAND Corporation; el modelo de *Evidence Based Policing* ampliado; y los estudios de futuro y prospectiva (Figura 3):

- Nuevo proceso de inteligencia. Las fuentes no son las clásicas, sino que se incorporan la imaginación y la creatividad como una posible fuente adicional, además de la experiencia y conocimiento previos (una forma de “pensamiento rápido”, según Khaneman, pero útil en casos de tener que adoptar decisiones urgentes en entornos de incertidumbre, en base al conocimiento y experiencias previas, pero con el riesgo de errores cognitivos). Los *stakeholders* son muchos más de los habituales. El centro del sistema son los “para qué” que ya señalamos que configuraba Treverton, en base a lo cual se producen unos requerimientos de conocimiento o de inteligencia. Las personas están en el centro del sistema, no solo los procesos. La tecnología ha modificado adicionalmente el clásico ciclo y sus fases, anticipando al momento de la obtención cuestiones que entraban en fases posteriores, como la clasificación, la integración de información o la evaluación de fuentes. Por ese motivo, en lugar de hablar de fases de un ciclo, que

no es real ni secuencial, se señalan distintas técnicas o metodologías utilizadas para el análisis: scanning, monitoring, análisis, etc. Es clave en estos modelos el concepto de evento, una incidencia que puede ser significativa para la organización, pero que habiéndose producido es difícil de detectar. Serían posibles señales débiles a incorporar a sistemas de alerta temprana y que, de continuar en el tiempo, pueden convertirse en tendencias.

- Los procesos de toma de decisiones. El modelo presenta la necesidad de disponer, para ese momento, del mejor conocimiento y la mejor inteligencia posible. A su vez, incorpora el propio momento de dicha toma, así como la evaluación posterior de los efectos de dichas políticas. Incorporaría todo lo señalado en el apartado 3 de este artículo.
- *Evidence based policing* ampliado. En lugar de considerar únicamente la evaluación y medición de las políticas de seguridad ejecutadas, esta evaluación debe alcanzar también a:
 1. La forma en que el conocimiento y la inteligencia se generan, considerando todas las fuentes y actores necesarios.
 2. El proceso de generación de dicha inteligencia. Metodologías y técnicas. Método científico, metodologías de investigación de las ciencias sociales y técnicas estructuradas de análisis de inteligencia. Integración del conocimiento, para hacer que el decisor disponga de los mejores medios previamente a su función.
 3. Los procesos de toma de decisiones, los aspectos políticos, grupales o psicológicos que afectan a la misma.
 4. Los efectos generados por la toma de decisiones.

El análisis de los efectos de las decisiones adoptadas y la evaluación del proceso lleva a:

1. Determinar nuevas necesidades de conocimiento o de inteligencia.
 2. A la búsqueda de nuevos procedimientos, metodologías o técnicas.
 3. A la mejora de los procesos de comunicación.
 4. A una mejor toma de decisiones y diseño estratégico.
- Estudios de futuro. Incorpora una visión temporal. Pasado, presente y futuro no son construcciones lineales, sino que se solapan y afectan continuamente. El pasado afecta a presente y futuro. Las expectativas presentes sobre el futuro introducen elementos causales en su devenir. Tomando como presente el momento de toma de decisiones, es preciso considerar para ello tanto pasado como futuro. Y especialmente en referencia a la detección de riesgos y amenazas futuras, así como a la posible determinación previa de los efectos que las medidas a adoptar pueden generar.

Se representa gráficamente de la siguiente manera:

PROCESO HOLÍSTICO DE TOMA DE DECISIONES EN CONTRA-TERRORISMO

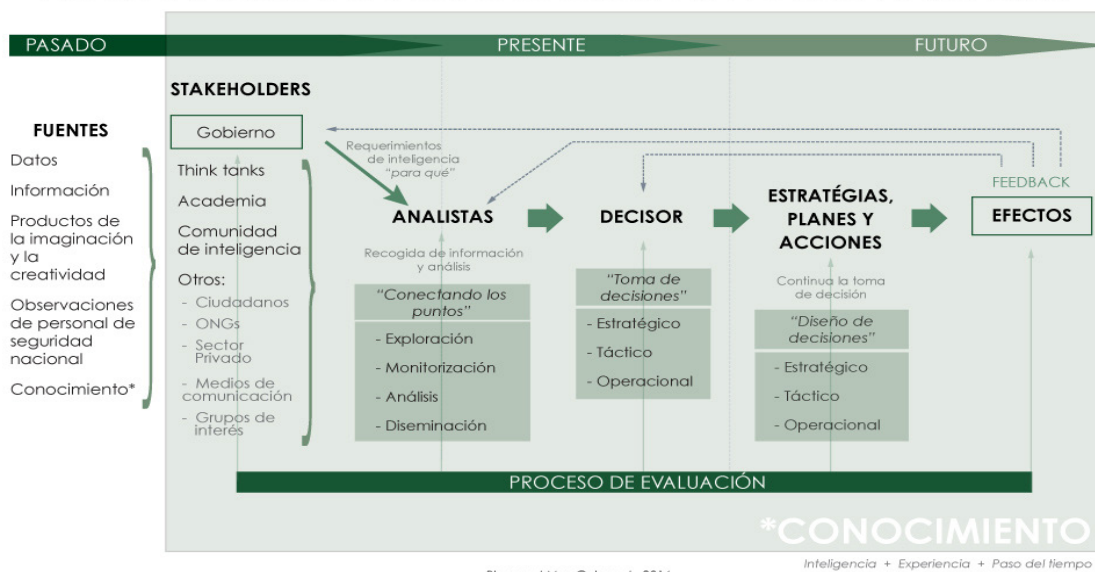


Figura 3. Proceso holístico para la toma de decisiones (Blanco y Cohen, 2014).

7. UNA CULTURA DE SEGURIDAD INTERIOR COMO PARTE DE LA SEGURIDAD NACIONAL

Si me ofreciesen la sabiduría con la condición de guardarla para mí, sin comunicarla a nadie, no la querría.

Séneca

El conocimiento existe para ser compartido, para que fluya, para que permita su aplicación y adaptación a diferentes grupos de interés, a la solución de problemas colectivos. La difusión de una cultura de seguridad cumple varios objetivos que pueden representarse como una pirámide. En la base se sitúa la obligación de informar, a continuación la posibilidad de comunicar, en tercer lugar la apertura de vías para la participación ciudadana, a continuación la posibilidad de co-creación y, finalmente, el compromiso ciudadano. Disponer de una ciudadanía comprometida con la seguridad de todos, formada e informada, y con una asunción personal y colectiva de responsabilidad (Blanco y Moya, 2014).

El desarrollo de una cultura de seguridad es una contribución adicional a la transparencia y al gobierno abierto. Y prepara a los ciudadanos para la interacción con un cuerpo policial, como la Guardia Civil, próximo a ellos.

Actualmente es la Seguridad Nacional, y su desarrollo, lo que vincula a todos los actores del sistema de seguridad. Entendemos por cultura de Seguridad Nacional “el conjunto de conocimientos, normas, valores, metas, actitudes y prácticas compartidas socialmente y orientadas a proteger y garantizar los intereses nacionales” (Blanco; de la Corte; Jaime, 2014).

La contribución más directa de la Guardia Civil se centra en la Seguridad Interior que, como se señala en todos los informes, no es una pieza estanca al margen de la Seguridad Internacional. Siendo cada vez más difusa la separación entre lo interior y lo exterior, en la existencia de nuevos espacios sin jurisdicción, como el ciberespacio,

el concepto de Seguridad Interior sigue teniendo claramente un ámbito de actuación. Mientras que desde el ámbito de las Fuerzas Armadas se lleva trabajando años en la difusión de una Cultura de Defensa y Seguridad, o desde el Centro Nacional de Inteligencia (CNI) más de diez años en una Cultura de Inteligencia, mínimas son las referencias existentes a una Cultura de Seguridad Interior.

En primer lugar, y no sólo en España, es difícil encontrar una conceptualización sobre la Seguridad Interior. Ello no impide que exista un Ministerio del Interior, en España, o un Departamento de Seguridad Interior (Homeland Security) en Estados Unidos, o una Estrategia de Seguridad Interior en la Unión Europea.

En el caso de Estados Unidos el concepto de Seguridad Interior es un concepto en evolución, como debe ser cualquier fenómeno en la actualidad. Un concepto que se desarrolla e institucionaliza a partir de los ataques del 11 de septiembre de 2001 y se va construyendo a través de la suma de áreas competenciales: terrorismo, desastres y emergencias, inmigración e imperio de la ley. El concepto aparece referido en diversos documentos de carácter estratégico, como la Estrategia de Seguridad Nacional de 2010, la Estrategia Nacional Contraterrorista de 2011, la Estrategia Nacional para la Seguridad Interior de 2008, la Revisión Cuatrienal de Seguridad Interior de 2010 o el Plan Estratégico del Departamento de Seguridad Interior de 2012.

Las definiciones varían en cada uno de esos documentos, partiendo de la Estrategia Nacional para la Seguridad Interior de 2007: “un esfuerzo nacional concertado para prevenir los ataques terroristas en los Estados Unidos, reducir la vulnerabilidad de América, y minimizar los daños y recuperarse de los ataques que ocurran”. La Estrategia de Seguridad Nacional de 2010 amplía el concepto: “una coordinación entre los niveles federal, estatal y local para prevenir, protegerse y responder a las amenazas y los desastres naturales”. En el documento, denominado *Bottom-Up Review*, de 2010, amplía el marco al control de aduanas, la inmigración irregular y la seguridad de los sistemas de transporte marítimo, además de las materias ya señaladas, como el terrorismo o la gestión de catástrofes. Se percibe como, por tanto, la construcción se realiza en base a las materias asignadas. En todo caso, las competencias de Seguridad Interior que señalan estos documentos estratégicos varían de unos a otros, y no guardan un orden de prioridad, aunque, siguiendo el Plan Estratégico de 2012, se pueden señalar seis funciones claras: la prevención del terrorismo, la seguridad de las fronteras, el control de la inmigración, la seguridad del ciberespacio, la gestión de emergencias y catástrofes y la garantía de resiliencia, y el apoyo esencial a la seguridad nacional y económica.

En la Unión Europea tampoco existe un claro concepto de Seguridad Interior. Pero existían evidentes motivos para su desarrollo: fronteras exteriores cercanas a países frágiles, la vulnerabilidad generada por la libertad de movimiento y transporte en el interior, la elevada densidad de población, la distribución de competencias entre la Unión y los estados miembros y la existencia de fenómenos terroristas externos o internos, como ETA o IRA. La Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea, de 2010, afronta la cuestión y, colateralmente, a nuestro juicio, resuelve parcialmente parte de la obsolescencia de la Estrategia Europea de Seguridad de 2003, únicamente retocada de manera indirecta a través del Informe sobre su aplicación, de 2008.

La Estrategia de Seguridad Interior señala que debe entenderse como un concepto amplio y completo, que se extiende a múltiples sectores y que debe hacer frente a

graves amenazas, incluyendo los desastres naturales y los provocados por el hombre. Destaca la necesaria participación de diferentes actores, tanto policiales como judiciales, sanidad, servicios sociales y protección civil. Pero carece de una definición concreta. Únicamente, en el primer epígrafe, señala que la Seguridad Interior significa “la protección de las personas y de los valores de libertad y democracia, para que todos puedan disfrutar de sus vidas cotidianas sin temor”. Una expresión que se asemeja al artículo 104 de nuestra Constitución, referido a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. Atendiendo a las materias que configuran el concepto, la Estrategia destaca las siguientes: terrorismo, delincuencia organizada, ciberdelincuencia, delincuencia transfronteriza, violencia (juvenil, en el deporte), desastres naturales y causados por el hombre, gestión de fronteras y otros (señala los accidentes de tráfico). El documento denominado la Estrategia de Seguridad Interior de la UE en Acción estructura los esfuerzos en cinco áreas: crimen organizado, terrorismo, cibercrimen, seguridad en fronteras y resiliencia frente a crisis y desastres.

En España, como se señalaba anteriormente, no existe una clara doctrina en materia de Seguridad Interior como “etiqueta” genérica, aunque sí sobre cada uno de sus componentes. La diversidad de actores competentes, mucho mayor que en el ámbito de la Defensa, ha impedido, adicionalmente, desarrollar una cultura conjunta. La Cultura de Seguridad Interior se podría definir a través de una combinación del artículo 104 de la Constitución con la definición genérica de “cultura”: *“el conjunto de conocimientos, normas, valores, metas, actitudes y prácticas, compartidos socialmente y orientados a proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana”*.

El papel de la Guardia Civil en la difusión de una Cultura de Seguridad Interior, y su contribución a la Seguridad Nacional, debe ser de liderazgo. La Guardia Civil tiene competencias en todas las áreas destacadas. La “asistencia al ciudadano”, señalada en la misión que se establece en su Sistema de Gestión Estratégica, la cercanía al ciudadano y el objetivo de ser referente por “calidad, versatilidad y disponibilidad”, además de los valores de la Guardia Civil, especialmente el espíritu de servicio, influyen tanto en la perspectiva externa como en la interna que se apuntan en dicho Sistema. En la dimensión externa se destaca el objetivo de “afianzar la seguridad de los ciudadanos y prestar auxilio, atención e información, con cercanía y calidad”. En los procesos internos el objetivo es “promocionar las relaciones con la comunidad y el conocimiento de nuestra Institución”.

Enumeramos, de forma no exhaustiva, las vías en que la Guardia Civil difunde Cultura de Seguridad:

- A través de la acción diaria de sus mujeres y hombres. Así lo demuestran las encuestas del Centro de Investigaciones Sociológicas, en las que la Guardia Civil aparece como la institución que más confianza genera a los ciudadanos. Esa confianza se logra a través de la cercanía, la proximidad y el servicio diario.
- La página web de la Guardia Civil.
- Las redes sociales, como Twitter, y los canales en Youtube, Flickr y similares.
- La colaboración con la Universidad, que se manifiesta en el incremento de convenios con multitud de universidades, las prácticas de alumnos en

dependencias de la Guardia Civil, la creciente demanda de profesionales del Cuerpo como profesores y ponentes.

- La creación de un Centro Universitario de la Guardia Civil, responsable de la formación de los oficiales de la Institución, ingenieros de seguridad.
- El Instituto Universitario de Investigación en Seguridad Interior (IUI SI), creado a través de un convenio entre la Guardia Civil y la UNED, y que cada año realiza multitud de jornadas y seminarios de difusión y acceso gratuito para cualquier ciudadano.
- La celebración de la Patrona de la Guardia Civil, la festividad del Cuerpo, que se convierte en un acontecimiento para la ciudad en la que se celebra cada año.
- Las visitas de colegios, colectivos e instituciones a nuestras instalaciones.
- La actividad que desarrolla la Fundación de la Guardia Civil.
- Los fondos históricos y patrimoniales de la Guardia Civil, especialmente su museo, abierto a visitas.
- Las bibliotecas, especialmente la digital, que aúna los fondos de la Academia de Oficiales de la Guardia Civil y la selección del Centro de Análisis y Prospectiva.

8. CONCLUSIÓN

Amemos el conocimiento. No es que solo nos haga libre, como resalta el pensamiento socrático. Nos permite sobrevivir, adaptarnos a nuestro mundo y gestionar la incertidumbre. Conocimiento y actividad policial no son mundos separados. Amar el conocimiento es amar la duda, la insatisfacción o la rebeldía. Agustín de Hipona pensaba que *“la esperanza tiene dos preciosos hijos; sus nombres son enfado y valor. Enfado al ver cómo son las cosas y valor para no permitir que continúen así”*. Pero el enfado y el valor sirven de poco sin conocimiento y sin inteligencia.

Y el amor al conocimiento contribuye a amar el trabajo. Como decía Steve Jobs, en su famoso discurso de graduación en Stanford, *“tu trabajo va a llenar gran parte de tu vida, y la única forma de estar realmente satisfecho con él es hacer lo que creas que es un gran trabajo. Y la única manera de hacer un trabajo genial es amar lo que haces. Si no lo has encontrado, sigue buscando. No te detengas”*. Los caminos del conocimiento nunca permiten pararse. No cesemos en ello y nos detengamos, título del poema del gran Walt Whitman, que nos suplica que no dejemos *“que termine el día sin haber crecido un poco”, “sin haber aumentado los sueños”, o “piensa que en ti está el futuro”, y especialmente “aprende de quienes puedan enseñarte. Las experiencias de quienes nos precedieron, de nuestros poetas muertos, te ayudan a caminar por la vida”*.

BIBLIOGRAFÍA

Blanco, J. M. (2010). El conocimiento en la Guardia Civil. Cuadernos de la Guardia Civil. Ministerio del Interior.

Blanco, J. M. & Cohen, J. (2014). The future of counter-terrorism in Europe. The need to be lost in the correct direction. European Journal of Future Research, Vol.2,

No. 1. Springer. Extraído el 01/01/2015 de: <http://link.springer.com/article/10.1007%2Fs40309-014-0050-9>

Blanco, J. M.; Moya, E. (2014). Open Government en seguridad pública e inteligencia, Seguridad y Ciudadanía, 10, pp. 29-49, Madrid: Ministerio del Interior.

Blanco, J. M.; De la Corte, L.; Jaime, O. (2014). Aproximación a la seguridad nacional. En De la Corte y Blanco (eds.), Seguridad Nacional, amenazas y respuestas. LID.

Booth, K. (1991). Security and emancipation. Review of International Studies, 17(4), pp313-326.

Booth, K. (2005). Beyond critical security studies. In: Booth, K. (ed.) Critical Security Studies and World Politics. Boulder, CO: Lynne Rienner.

Bray, R. M.; Noble, A. M. (1978). Authoritarianism and decisions of mock injuries: evidence of jury bias and group polarization, Journal of Personality and Social Psychology, 36, 12, pp. 1424-1430.

Buzan, B (1983). People, states and fear: The national security problem in international relations. University of North Carolina Press.

Davenport, T.; Prusak, L. (2000). Working Knowledge: How Organizations Manage What they Know. Harvard Business School Press.

Dente, B.; Subirats, J. (2014). Decisiones públicas. Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas. Ariel.

Development, Concepts and Doctrine Centre (2010). Global Strategic Trends out to 2040. Ministry of Defence UK. Extraído el 01/01/2015 de: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/33717/GST4_v9_Feb10.pdf

De la Corte, L.; Blanco, J. M. (2014). Seguridad Nacional, amenazas y respuestas. LID

Esposito, E. (2011). The Future of Futures. Cheltenham (UK), Edward Elgar Publishing Limited.

Etzioni, A. (1967). Mixed-scanning. A Third Approach to Decision-Making. Public Administration Review. December 1967.

Heuer, R. J., y Center for the Study of Intelligence (U.S.), (1999): Psychology of intelligence analysis, Washington, D.C., Center for the Study of Intelligence, Central Intelligence Agency.

Hilsman, R. (1956). Strategic Intelligence and National Decisions, Free Press.

Hugues, T. L. (1976), The Fate of Facts in a World of Men, Foreign Policy Association, Headline Series, nº 233.

Jaime, O.; Blanco, J. M. (2014). Toma de decisiones y visión de futuro para la seguridad. En De la Corte y Blanco (eds.) Seguridad Nacional, amenazas y respuestas. LID.

Janis, I. L. (1972). Victims of Groupthink. Nueva York: Houghton Mifflin.

Khaneman, D. (2013). Thinking Fast and Slow. New York: Farrar, Straus and Giroux;

Kingdom, J. W. (1984). Agendas, alternatives and public policies. Boston, Little Brown.

Knorr, K. E. (1964), Foreign Intelligence and the Social Sciences, Woodrow Wilson School of Public and International Affairs Princeton University, Research Monograph nº 17.

Krause, K.; Williams, M. (1997). From Strategy to Security: Foundations of Critical Security. Critical Security Studies: Concepts and Cases, Minneapolis: University of Minnesota Press.

Laborie, M. A. (2011). La evolución del concepto de seguridad, Documento marco 05/2011. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Extraído el 01/01/2015 de:

http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2011/DIEEEM05-2011EvolucionConceptoSeguridad.pdf

Lia, B. (2005). Globalisation and the Future of Terrorism. Patterns and Predictions. Contemporary Security Studies. Routledge.

Limdblom, C. E. (1959). The science of muddling through. Public Administration Review, 19, pp. 78-88.

Manski, C. (2013). Public Policy in an Uncertain World. London: Harvard University-Press.

March, J. C.; Olsen, J. P. (1989). Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics. New York, Free Press.

National Intelligence Council. Global Trends 2030. Alternative Worlds. Extraído el 01/01/2015 de: <http://globaltrends2030.files.wordpress.com/2012/11/global-trends-2030-november2012.pdf>

Nemeth, C. J.; Nemeth-Brown, B. (2003). Better than individuals? The potential benefits of dissent and diversity for group creativity, en P. Paulus y B. Nijstad (eds.), Group creativity, Oxford: Oxford University Press.

Nowakowska-Krystman, A. (2013). Balance Scorecard as a Control Tool of the National Security Strategy, Connections: The Quarterly Journal, 13, 1, pp. 53-69.

Platt, W. (1957): Strategic intelligence production, Basic principles, New York, F.A.Praeger.

RAND Europe. (2013). Europe's Societal Challenges. An analysis of global societal trends to 2030 and their impact on the EU. Extraído el 01/01/2015 de: http://www.rand.org/pubs/research_reports/RR479.html

Taleb, N. (2012). Antifragile. Things that gain from disorder. Random House.

Treverton Gregory, (2009): Gregory, Intelligence in an age of terror, Cambridge University Press,

World Economic Forum (2014). Outlook on the Global Agenda 2015. Extraído el 15/01/2015 de: <http://www.weforum.org/reports/outlook-global-agenda-2015>

World Economic Forum (2014). Global Risks 2014.

Fecha de recepción: 19/11/2014. Fecha de aceptación: 17/12/2014