

# **El papel de la comunidad de inteligencia en la toma de decisiones de la política exterior y de seguridad de España**

Antonio M. Díaz Fernández

Documento de Trabajo 3/2006



## **Antonio M. Díaz Fernández**

Es profesor de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad de Burgos. Doctor en Ciencia Política y de la Administración por la Universidad de Barcelona. Licenciado en Derecho y en Ciencia Política y de la Administración. Máster en Paz, Seguridad y Defensa por el Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado. Investigador visitante del International Centre for Security Analysis del King's College y profesor invitado en el Brunel Centre for Intelligence and Security Studies de Londres.

En la actualidad codirige el proyecto de investigación Hacia una política europea de inteligencia: ¿reto comunitario o interestatal? Es profesor del curso de experto universitario en Servicios de Inteligencia del Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado de la UNED, del programa de doctorado Análisis y prevención del terrorismo de la Universidad Rey Juan Carlos y del curso Seguridad Nacional y Comunidad de Inteligencia en el Máster de Relaciones Internacionales del Instituto Barcelona de Estudios Internacionales. Su última publicación es Los servicios de inteligencia españoles. Desde la Guerra Civil hasta el 11-M. Historia de una transición (2005), Alianza Editorial, Madrid. Puede contactarse en [adiaz@ubu.es](mailto:adiaz@ubu.es).

Ninguna parte ni la totalidad de este documento puede ser reproducida, grabada o transmitida en forma alguna ni por cualquier procedimiento, ya sea electrónico, mecánico, reprográfico, magnético o cualquier otro, sin autorización previa y por escrito de la Fundación Alternativas

© Fundación Alternativas

© Antonio M. Díaz Fernández

ISBN: 84-96653-03-X

Depósito Legal: M-20205-2006



# Índice

<b>Metodología del trabajo</b>	<b>7</b>
<b>1. Análisis del estado de la cuestión</b>	<b>9</b>
1.1 Fallos estratégicos en la seguridad	10
1.2 Fallo de estimación para la política exterior	12
1.3 La inteligencia en la España de 2005: punto de partida	14
<b>2. El papel de la comunidad de inteligencia en la política exterior y de seguridad española</b>	<b>16</b>
2.1 Las necesidades de inteligencia de los consumidores: política y crisis	16
2.2 La comunidad de inteligencia en España	19
2.3 El Centro Nacional de Inteligencia	21
2.4 Desarrollos tras el 11-M	26
2.5 Los organismos de coordinación política de la comunidad de inteligencia española: los flujos de inteligencia	28
2.6 Experiencia comparada	37
<b>3. Valoración de la inteligencia que hacen los consumidores españoles</b>	<b>45</b>
3.1 Formato y calidad de la inteligencia	45
3.2 Análisis sectorial	50
3.3 Control político y de legalidad del empleo de la inteligencia en la elaboración y desarrollo de nuestra política exterior y de seguridad	58
3.4 Especificidad del producto del CNI	61
3.5 Alicientes para cooperar entre agencias	62
<b>4. Conclusiones y propuestas</b>	<b>65</b>
<b>Anexo I. Principales cuestiones tratadas durante las entrevistas</b>	<b>71</b>
<b>Anexo II. Cuestionario remitido a los embajadores de España</b>	<b>73</b>
<b>Índice de Tablas y Gráficos</b>	<b>78</b>

### **Siglas y abreviaturas**

ADM	Armas de destrucción masiva
CAP	Centre d'Analyse et de Prévision
CDN	Consejo de Defensa Nacional
CEMU	Comité Ejecutivo para el Mando Unificado
CESID	Centro Superior de Información de la Defensa
CESIS	Comitato Ejecutivo per i Servizi di Informzione e di Sicurezza
CIA	Central Intelligence Agency
CICNR	Comité Interministériel aux Crises Nucléaires ou Radiologiques
CIFAS	Centro de Inteligencia de las Fuerzas Armadas
CIR	Comité Interministériel du Renseignement
CNCA	Centro Nacional de Coordinación Antiterrorista
CNI	Centro Nacional de Inteligencia
CPAI	Comisión Permanente para Asuntos de Inteligencia
CPE	Consejo de Política Exterior
CSESSS	Comisión de Secretarios de Estado para los Servicios Secretos y de Seguridad
CSI	Conselho Superior de Informações
CTC	Counterterrorism Center
DDUSD	Department of Defense Under-Secretary of Defense Intelligence
DIA	Defense Intelligence Agency
DIIP	Directorate of Information and Infrastructure Protection
DISC	Dirección de Infraestructuras y Situaciones de Crisis
DNMR	Directive National en Matière de Renseignement
EAB	External Advisory Bureau
FIC	Foreign Intelligence Committee
GCHQ	Government Communications Headquarter
HSD	Homeland Security Department
JIC	Joint Intelligence Committee
JTAC	Joint Terrorism Analysis Centre
JCICU	Joint Counterterrorism Intelligence Coordination Unit
MAEC	Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación
NCTC	National Counterterrorism Center
NIA	National Intelligence Service
NSC	National Security Council
NTAC	National Threat Assessment Centre
ONA	Office of National Assessments
PFIAB	Foreign Intelligence Advisory Board
PSIS	Permanent Secretaries Committee on the Intelligence Services
SASS	Sudafrican Secret Service
SECED	Servicio Central de Documentación
SGDN	Secrétariat Générale de la Défense Nationale
SIS	Security and Intelligence Service
TTIC	Terrorist Threat Integration Center

# **El papel de la comunidad de inteligencia en la toma de decisiones de la política exterior y de seguridad de España**

Antonio M. Díaz Fernández

Este trabajo se centra en el análisis del papel del Servicio de Inteligencia español (CNI) y del conjunto de la comunidad de inteligencia en el proceso de elaboración de la política exterior y de seguridad española. Para ello se parte del marco general de la situación de los servicios de inteligencia tras el 11-S y la guerra de Iraq. Se analiza el papel del CNI en la definición y ejecución de las políticas mencionadas, apoyándose en un estudio comparativo con otros países avanzados. Se elaboran una serie de recomendaciones en cuatro áreas: coordinación (interna y externa, inteligencia civil y militar); el análisis de los centros de decisiones de política exterior y de seguridad donde se hace uso de la inteligencia; la mejora de los controles parlamentarios; y la cooperación en materia de inteligencia con áreas prioritarias para España: Europa (PESC y PESD), Magreb y América Latina.

This paper analyses the role of the Spanish intelligence service (CNI) in the decision-making process of the Spanish Foreign and Security Policy. Taking into account the situation of intelligence services after 11-S terrorist attacks and the war against Iraq, the role of CNI to define and implement the above mentioned policies is analysed from a comparative perspective. As a consequence, a handful of recommendations come out in four main areas. Firstly, coordination is a must between domestic and foreign intelligence in one hand, and in other hand, between military and civil intelligence. Secondly, a key point to understand the role of the intelligence is the analysis of the places in which decisions are taken. Thirdly, the need of improving parliamentary oversight has to be remarked, and finally, intelligence cooperation in priority areas for Spain: Europe (PESC and PESD), Magreb and Latin America.



# Metodología del trabajo

La primera parte de este informe hace una revisión de los elementos que llevan a la situación actual de la inteligencia en el mundo y más concretamente en España. Para esta parte se han tenido en cuenta los informes de diversos comités sobre los errores que imposibilitaron la detección de los atentados del 11-S y los fallos de estimación sobre la existencia de armas de destrucción masiva en Iraq de distintos parlamentos y grupos de expertos independientes, algunos de cuyos miembros también han sido consultados.

El segundo núcleo se fundamenta en la posibilidad de mejora de la inteligencia española como parte del proceso de elaboración de la política exterior y de seguridad –con ciertas consideraciones hacia la dimensión económica–, articulándolo en torno a tres grandes dimensiones: la organización de la inteligencia española, la inteligencia como producto que consume el decisor político para la elaboración de la política exterior y de seguridad y, por último, el proceso a través del cual se genera esta inteligencia. La información para este segundo núcleo se ha obtenido a través de entrevistas personales, telefónicas y cuestionarios (anexos I y II). El trabajo de campo se realizó entre mayo y diciembre de 2005 y se han recabado los testimonios de 56 personas entre miembros y ex miembros del Centro Nacional de Inteligencia, diputados de las comisiones de Asuntos Exteriores, Defensa y Gastos Reservados, ministros de Defensa, gabinetes de los ministros de Defensa, Interior y Asuntos Exteriores, directores generales y subsecretarios del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, Departamento de Política Internacional y Seguridad, Infraestructura y Seguimiento para Situaciones de Crisis, Oficina Económica de la Presidencia del Gobierno, expertos en seguridad e inteligencia, responsables del área económica de empresas españolas con intereses en el exterior, Centro de

Inteligencia de las Fuerzas Armadas, Dirección General de la Policía, Centro Nacional de Coordinación Antiterrorista y 23 embajadores de España en el extranjero que se corresponden con una cobertura de 28 países<sup>1</sup>.

En cualquier caso, el amplio acceso a los diferentes actores implicados no pretende ser un estudio a censo de toda la comunidad de inteligencia española. Busca ser una fuente de información primaria para conseguir realizar un análisis más allá de la mera disquisición teórica y apuntar propuestas de reforma sobre el papel de la comunidad de inteligencia, y más específicamente del Centro Nacional de Inteligencia, en la política exterior, de seguridad y económica española basadas en diagnósticos y propuestas de aquellos directamente implicados. Las propuestas que formulo se agrupan en diferentes bloques, algunas son aplicables de forma inmediata y otras van dirigidas a reflexionar sobre cuál es el futuro de la comunidad de inteligencia que presenta verdaderos retos para la próxima década y que requiere una clara voluntad política.

Este estudio no usa información clasificada.

---

1 Geográficamente los embajadores se distribuyen en las siguientes zonas: cuatro de Latinoamérica, tres del norte de África, dos de países nórdicos, tres de Europa del Este, dos de Europa del Sur, cuatro del Sudeste asiático y cinco del África Subsahariana.

# 1. Análisis del estado de la cuestión

La inteligencia es información evaluada, integrada y analizada que se transmite al decisor político para que éste tome sus decisiones con el menor nivel de incertidumbre posible. Su uso se dirige tanto a afrontar situaciones de crisis como a la planificación, desarrollo y evaluación de las diferentes políticas del Estado. Si bien esta necesidad ha sido permanente a lo largo de la historia, a medida que el ámbito de gestión del Estado se ha ido haciendo más complejo y los escenarios en los que éste se mueve más mutables, las estructuras que ha empleado para esta misión han ido necesariamente evolucionando, a veces en paralelo con el mismo Estado y otras muchas con el paso cambiado.

Desde el 11 de septiembre de 2001 los servicios de inteligencia de todo el mundo están en el centro de la crítica política, social y mediática. Incapaces de detectar los atentados contra Nueva York, Washington, Bali, Madrid o Londres, sus informes también sirvieron para justificar una intervención militar contra Iraq con pruebas y estimaciones que posteriormente se han mostrado falsas e imprecisas. En definitiva, en el último lustro, ni la seguridad ni las decisiones de política exterior y defensiva de algunos Estados han tenido un adecuado respaldo en sus respectivas comunidades de inteligencia.

Todos estos fallos tienen su base en la permanencia de una concepción de la inteligencia desfasada y enraizada en el período de la Guerra Fría. Los servicios de inteligencia, tal y como los conocemos, nacen tras la Segunda Guerra Mundial con el objetivo de luchar en la Guerra Fría contra un enemigo que era el comunismo/capitalismo y el incipiente terrorismo internacional. Esta amenaza era estable y

poco mutable, por lo que para combatirla se podía confiar en estructuras muy grandes y rígidas como eran los servicios de inteligencia de aquellos años. Por su parte, la relación de los servicios con el decisor político era muy distante y dilatada en el tiempo, ya que los acontecimientos y las crisis se sucedían con una menor frecuencia y, por lo tanto, los cambios a acometer en las políticas de Estado eran mucho menores. Toda esta situación cambia radicalmente cuando los acontecimientos en política exterior tienen lugar, como sucede ahora, en ciclos muchos más cortos que en cualquier otro momento histórico.

Todos estos factores nos llevan a la clara necesidad de tener que adaptar el entramado de inteligencia, porque precisamente el nuevo tipo de amenaza se combate mediante su desactivación y, en esta tarea, tiene una vital importancia la inteligencia. Aunque de forma reciente haya reconocido el presidente Bush que la inteligencia es la primera línea de defensa, ya desde la misma caída del Muro más de una veintena de comisiones y grupos de expertos han trabajado en los Estados Unidos sobre cómo adaptar el sistema de inteligencia. Sin embargo, trabajos como, por ejemplo, los de las comisiones IC21 o Aspin-Brown, cuyo objetivo era precisamente adaptar la inteligencia a las necesidades del siglo XXI, quedaron diluidos en el entramado burocrático sin lograr una aplicación clara de sus recomendaciones; se desperdicia así una década vital para haber adaptado con tranquilidad los sistemas de seguridad e inteligencia. Pero ésta no sólo fue una década perdida para la construcción del nuevo modelo de inteligencia, sino que, seducidos por los “dividendos de la paz”, desde 1993 todos los sistemas de inteligencia redujeron sus plantillas y sus presupuestos. Por lo tanto, nos encontramos con una inteligencia incapaz de haberse adaptado a las nuevas necesidades de los decisores políticos nacidas tras el colapso de la Unión Soviética y el surgimiento del terrorismo global. Los atentados del 11-S representan la ventana de oportunidad política para iniciar no ya meros retoques, sino profundos cambios.

## 1.1 Fallos estratégicos en la seguridad

Atentados como los del 11-S son casi por definición inevitables. Representan el primer golpe de un cambio estratégico en la forma habitual en la que los Estados se ven amenazados en cada momento histórico. Sin embargo, el 11-S revela con claridad la necesidad de introducir innovaciones ante una imprevisión que, en el caso de la inteligencia norteamericana, se produce por la falta de adaptación de su modelo de comunidad de inteligencia, el cual mostraba unas estructuras y una fijación de objetivos anacrónicas. Si estuviéramos en el campo empresarial, hablaríamos de la

necesidad de un cambio de modelo de negocio, una situación en la cual, si no emprendemos cambios profundos, nuestra empresa se encamina hacia una irremediable quiebra. Esta falta de adaptación ha sido tradicional, ya que los últimos cincuenta años están llenos de sorpresas estratégicas: Pearl Harbour, Guerra de Corea, caída del Sha, desintegración de la Unión Soviética, invasión de Kuwait, las pruebas nucleares de India y Pakistán y, por supuesto, el 11-S. Las crisis y los cambios de modelo son, por lo tanto, inherentes a los sistemas de inteligencia.

En el análisis de las causas que llevan a los fallos del 11-S coinciden todas las comisiones que se establecieron en diferentes Estados: solapamiento de los cometidos de las agencias, inadecuada comunicación, falta de una selectiva capacidad para compartir información y marcos de análisis obsoletos. Tampoco podemos olvidar, al menos en los Estados Unidos, el excesivo poder y peso del Departamento de Defensa sobre la actividad de inteligencia. En los años anteriores a 2001, éste había absorbido hasta el 85% del presupuesto en inteligencia tras los sonoros fallos en la Primera Guerra del Golfo (1991), dirigiéndose a partir de entonces el esfuerzo de inteligencia hacia la inteligencia militar de tipo táctico y descuidando la inteligencia doméstica.

El caso norteamericano es muy diferente al del resto de Estados y sus respectivos sistemas de inteligencia. Sin embargo, su amplia base técnico-analítica, su influencia y el efecto mimético que genera sobre otros muchos Estados, obligan a tenerlo como referente. Analizando las adaptaciones de los sistemas de inteligencia de más de sesenta países, podemos observar cómo éstos están caminando hacia la consecución de tres grandes funciones: incrementar su relación con el decisor político a través de un mayor asesoramiento y mayor debate de cuáles son las necesidades del político, hacer la inteligencia más operativa y emplearla en la gestión de crisis. Para esto están empleando tres tipos de instrumentos. En primer lugar, estructurales, tales como la creación de centros de coordinación, centros antiterroristas, centros contra la proliferación de ADM y avanzando en la separación de cometidos en aquellas agencias que realizan funciones policiales y de inteligencia. Por otra parte, se están incrementando sus recursos, que venían cayendo drásticamente desde 1993. Finalmente, se están diseñando y entregando nuevos instrumentos legales ante una situación que genera problemas de garantía de derechos y libertades ciudadanas y del empleo judicial de los informes de inteligencia. Ésta es una situación que recuerda a la vivida en los años setenta y ochenta, cuando los servicios de inteligencia centraban sus esfuerzos en la lucha contra la subversión y sobre cuyos instrumentos y fallos habría que hacer una relectura para analizar su aplicabilidad hoy en día.

El escenario *post 11-S* que se dibuja no es muy esperanzador. Los trabajos de la comisión establecida para investigar aquellos atentados se orientaron a resolver y

evitar un nuevo 11-S, pero no se han dado los pasos oportunos para afrontar el nuevo y complejo escenario que surge tras ellos, como acaban de denunciar los comisionados. De hecho, no todas las propuestas tienen relación con las propias conclusiones de la comisión, lo que se debe a que éstas no han sido elaboradas por los comisionados y sí por un grupo de expertos. Pero, como otras muchas veces cuando hablamos de reformas en el sector público, con lo que nos encontramos es con unas soluciones en busca de unos problemas; esto es, el paquete de reformas que sale de la comisión del 11-S configuraba, en conjunto, las mismas soluciones que ya se quisieron poner en marcha a mediados de la década de los noventa y que por pugnas burocráticas y falta de liderazgo político no se implementaron<sup>2</sup>. Ahora presenciamos la victoria de unos u otros posicionamientos teóricos que durante años han luchado por salir vencedores.

La comisión del 11-S pretendía evitar un nuevo Pearl Harbour, es decir, otro 11-S, y puede que en esto sea exitosa. Sin embargo, no se han planteado las adaptaciones necesarias para evitar futuras sorpresas estratégicas; es decir, para detectar esos *unknowns unknowns* de los que hablaba el Secretario de Defensa Ronald Rumsfeld, o sea, aquellas amenazas que tenemos y que aún no sabemos ni siquiera que son amenazas reales<sup>3</sup>. Además, como ya advierten los parlamentarios británicos desde su informe de 2002, centrar las estructuras de inteligencia en el combate contraterrorista va a dejar peligrosamente desatendidas amenazas como el crimen organizado. En definitiva, a menos que se transite desde el modelo de inteligencia de la Guerra Fría a un modelo para las primeras décadas del siglo XXI que pueda abordar la amenaza del terrorismo global sin descuidar los *unknowns unknowns*, nos volveremos a encontrar con dolorosos acontecimientos.

## 1.2 Fallo de estimación para la política exterior

Junto con la necesidad de proveer seguridad, la comunidad de inteligencia tiene el cometido de alertar al político sobre la aparición y posible evolución de amenazas y oportunidades para que pueda diseñar las políticas de Estado. Sin embargo, este trabajo previo al del decisor político no se ha realizado adecuadamente y ha generado un segundo problema que se ha manifestado con crudeza en estos últimos

---

2 Véase, por ejemplo, el apartado relativo a la comunidad de inteligencia de la *National Performance Review* de 1993, coordinada por el vicepresidente Al Gore, que hace un análisis y unas propuestas que podrían rubricarse hoy día con la misma claridad.

3 Conferencia de prensa de 12 de febrero de 2002.

cuatro años: la incapacidad para asesorar adecuadamente a los decisores políticos. La génesis de esta incapacidad es muy diversa. Se produce cuando los servicios de inteligencia no llegan a conocer los hechos, sobreestiman indicadores, infravaloran señales de alerta o bien venden a los políticos aquello que quieren escuchar; pero el hecho cierto es su manifiesta inutilidad para las necesidades de los políticos.

En estos errores nos encontramos de nuevo con deficiencias que surgen de la Guerra Fría. Durante aquellos tiempos, el producto requerido por el político era menos concreto y heterogéneo que el que requieren los políticos en la actualidad; como afirmaba el antiguo director de la comunidad de inteligencia norteamericana, James Woolsey, “entre dos tercios y tres cuartos de los principales problemas a los cuales le hemos estado prestando atención tenían su origen directamente en la Unión Soviética”. Por otra parte, el ritmo al que lo solicitaba no tiene nada que ver con la frenética celeridad con la cual el político reclama en la actualidad información e inteligencia a sus agencias. Todo esto supuso, tal y como en 1993 diría el vicepresidente norteamericano Al Gore en su *National Performance Review*, que durante el período de Guerra Fría con la Unión Soviética la comunidad de inteligencia pudiera dedicarse a desarrollar todo un repertorio de trabajos que no estaba en relación con las necesidades de sus clientes.

Estos particulares productos y ritmos generaron durante la Guerra Fría una peculiar relación entre el político y el servicio de inteligencia que ahora debe cambiar radicalmente, ya que provocan, o bien la incapacidad para suministrar a tiempo al decisor el producto que necesita, o bien una politización de la inteligencia. Ejemplos de la primera situación son muy evidentes, y lo segundo queda ilustrado con claridad por el caso de la invasión de Iraq, fundamentada en una politización de la inteligencia: inteligencia generada en torno a una decisión política previamente tomada. Y no podemos alarmarnos, porque esto no es algo nuevo; durante toda la Guerra Fría los presidentes norteamericanos utilizaron a los servicios de inteligencia para justificar su voluntad política. Éste es un fenómeno que se acentúa cuando se apela públicamente a que ciertas decisiones se toman exclusivamente respaldadas –y excusadas– en informes de inteligencia; esto sucedió en el caso de Iraq incluso con la escenificación del Secretario de Estado, Colin Powell, ante el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Sin paliativos, introducir a los servicios de inteligencia en la arena pública como justificadores de decisiones políticas es un inmenso error.

No podemos culpar a los servicios de inteligencia de haber mentido sobre Iraq, pero sí de haberse basado en muy pocas fuentes, muy similares en todos los países, y apoyarse en marcos de análisis muy básicos (se basaron en la experiencia previa,

en los desarrollos de los programas de producción iraquíes y en la falta de certificación de que estuvieran destruidas), como reflejan los informes de varios Estados. A los políticos sí podemos culparles de haber priorizado unas estimaciones sobre otras de entre todas aquéllas que les entregaban sus servicios; esto es, o bien no había ADM porque nunca existieron o fueron destruidas o, alternatively, no había ADM porque los iraquíes las habían escondido. Y existen suficientes indicios de que la Administración Bush vendió la amenaza para justificar su opción política preferida; el gobierno Blair hizo una lectura forzada a través del asesoramiento final del Joint Intelligence Committee (JIC) que ha sido denunciada por el comité de control del Parlamento británico, y, en España, el presidente Aznar quiso creer antes a la inteligencia norteamericana que al Centro Nacional de Inteligencia, que le indicó que no veía con claridad que el régimen de Sadam Hussein estuviese en posesión de armamento no convencional. En cualquiera de los casos, lo cierto es que, si los servicios acaban diciendo lo que creen que sus políticos quieren oír, las comunidades de inteligencia dejan de ser útiles para convertirse simplemente en legitimadoras de decisiones políticas previamente adoptadas, y esto, históricamente, ha sido más que la excepción la norma. En resumidas cuentas, la comunidad de inteligencia se ha mostrado incapaz de advertir sobre amenazas contra la seguridad y de suministrar inteligencia a tiempo, completa y fiable para la toma de decisiones; amén de que en países con poca solidez democrática los servicios pasen a marcar la agenda de política exterior y de seguridad de sus gobiernos. Éste es el escenario del que parte la inteligencia occidental a principios del siglo XXI.

### **1.3 La inteligencia en la España de 2005: punto de partida**

España ha padecido al igual que otros países las consecuencias de no tener una verdadera comunidad de inteligencia. Un devastador ataque terrorista en marzo de 2004, el apoyo a una intervención bélica basado en un asesoramiento inadecuado y una carencia, menos visible pero igualmente perjudicial, de una inteligencia económica que dé respuesta a las necesidades de nuestra creciente proyección exterior. Todos estos errores tienen una casuística plural; sin embargo, su base común es la falta de concepción del papel que la inteligencia debe jugar en el entramado de la política española de inicios del siglo XXI.

La inteligencia española nace en 1977 en el contexto del final de una dictadura, algo muy distinto al de otros países occidentales, cuya inteligencia surge tras la Segunda Guerra Mundial. En lo estructural, la inteligencia española nació sin un

modelo previo, convirtiéndose en un mero agregado de burocracias (Defensa, Interior y Asuntos Exteriores) que competían por una nueva área de la Administración que aparecía como era la informativa-inteligencia. En lo funcional se produjeron enormes tensiones y solapamientos, sin que fructificase ninguno de los intentos de la Presidencia por poner un poco de orden y distribuir cuáles eran los cometidos de cada una de las agencias. Los objetivos de nuestra inteligencia también fueron cambiando muy rápidamente. Preocupados inicialmente por la involución y el terrorismo, no es hasta mediados de los ochenta cuando el Gobierno indica al entonces CESID que comience a salir de España y desarrolle una estructura en el exterior; es así fácil de entender que el bagaje acumulado por el ahora CNI no pueda admitir parangón con sus contrapartes europeas o norteamericana. Pero, aunque haya puntos de partida bien diferenciados, tanto las comunidades de inteligencia españolas como las occidentales deben ser sometidas a una profunda revisión, puesto que las condiciones que justificaron su creación han cambiado profundamente (transición a una democracia *versus* terrorismo global en el caso de España, y Guerra Fría *versus* terrorismo global en la mayoría de los países occidentales).

Desde 2001 España ha tenido dos momentos clave para poder reflexionar sobre cómo configurar su inteligencia: la creación del Centro Nacional de Inteligencia en 2002 y los trabajos de la comisión de investigación del 11-M. Sin embargo, el fruto ha sido escaso. En primer lugar, la reforma de 2002, que, por mucho que sea vista como una consecuencia de los atentados contra los Estados Unidos de septiembre de 2001, no tiene este referente, buscaba poner fin a una situación de continua provisio- nalidad que se remonta a 1977, cuando a trompicones nace el CESID. La segunda ocasión coincide con los trabajos de la comisión del 11-M, y su aportación para la mejora del sistema de inteligencia ha sido mínima. Las propuestas de la comisión no están basadas en unas conclusiones comunes y consensuadas por parte de los diferentes grupos. Además, fueron elaboradas por políticos no expertos en inteligencia y cuyo mandato, por lo demás, nunca fue reflexionar sobre la mejora del sistema de inteligencia español; de hecho, uno de los avances más reseñables, como es la creación del Centro Nacional de Coordinación Antiterrorista (CNCA), tiene lugar fuera de la comisión. España debe, por lo tanto, iniciar una verdadera reflexión sobre el papel de su comunidad de inteligencia en el proceso de elaboración de diferentes políticas a un ritmo que al menos se pueda acercar al que están marcando los políticos de Reino Unido o Australia.

## **2. El papel de la comunidad de inteligencia en la política exterior y de seguridad española**

Precisado el momento histórico en el que se sitúan los países del entorno español y la propia España, paso a analizar la situación actual de la inteligencia en el proceso de elaboración de nuestra política exterior y de seguridad. Para ello abordaré, por un lado, las necesidades de nuestros decisores políticos, la estructura de la comunidad de inteligencia española, y finalmente las relaciones entre el productor y el consumidor de inteligencia, para analizar qué uso hacen de la inteligencia en las áreas de política exterior y seguridad.

### **2.1 Las necesidades de inteligencia de los consumidores: política y crisis**

Entender quién es el consumidor de inteligencia para así comprender qué tipo de inteligencia necesita y en qué momento la requiere es un punto de partida necesario. Empleando la más clásica y habitual definición de la Guía Oficial de la CIA, un consumidor es “una persona autorizada que usa inteligencia o información de inteligencia directamente en el proceso de toma de decisiones o para producir más inteligencia”. Nos encontramos, por lo tanto, con dos perfiles de consumidores: aquellos que la emplean en el proceso de elaboración, aplicación y seguimiento de las políticas públicas, y los que la reintroducen en el sistema de inteligencia para producir más inteligencia. Entre los primeros están los decisores políticos; en España esto nos llevaría a que fueran la Presidencia del Gobierno y los Ministerios del Interior, Asuntos Exteriores y Cooperación, Economía y Defensa los principales

clientes de la comunidad de inteligencia española, con la salvedad del Congreso de los Diputados, cuya situación especial veremos unos apartados más adelante. Entre los segundos, esto es, aquellos que la reintroducen en el sistema, sólo podríamos encontrarnos con el Centro Nacional de Inteligencia y el Centro de Inteligencia de las Fuerzas Armadas. No obstante, son otras muchas agencias las que consumen inteligencia en uno u otro formato, si bien lo hacen de una forma mucho más puntual.

Como es lo habitual, reservo el término “consumidor” para referirme al decisor político, y éste presenta dos dinámicas diferentes, según se trate de los Ministerios o de la Presidencia del Gobierno. Los ministros son grandes consumidores de inteligencia y sus gabinetes los encargados de recibir la inteligencia que produce la comunidad. La Ley de Gobierno 50/1997, de 27 de noviembre, establece en su artículo 10 que los ministros dispondrán de un gabinete con misión de apoyo político y técnico que realizará tareas de confianza y asesoramiento especial y que particularmente les prestará apoyo en el desarrollo de su labor política, en el cumplimiento de las tareas de carácter parlamentario y en sus relaciones con las instituciones y la organización administrativa. Por lo tanto, sobre los gabinetes recae la competencia para introducir la inteligencia en el proceso de elaboración de las respectivas políticas sectoriales del Gobierno y, en su caso, distribuirla a algún órgano ministerial concreto cuando esto no lo hace directamente el servicio de inteligencia en los casos en los cuales así lo tiene indicado, como en los supuestos de los secretarios de Estado.

Por su parte, la Presidencia del Gobierno es el otro gran consumidor de inteligencia. Para emplearla, tiene a su servicio a un gabinete que según el artículo 1 del Real Decreto 560/2004, de 19 de abril, que reestructura la Presidencia del Gobierno, debe: a) facilitar al presidente la información política y técnica que resulte necesaria para el ejercicio de sus funciones; b) asesorar al presidente en aquellos asuntos y materias que éste disponga; y c) conocer las actividades, programas y planes de los distintos departamentos ministeriales, con el fin de facilitar al presidente la coordinación de la acción del Gobierno. Esta estructura presidencial de apoyo se compone de varios órganos de un reducido tamaño; así, el Departamento de Infraestructura y Seguimiento de Crisis cuenta con unas nueve personas, el de Política Internacional y de Seguridad con ocho, y la Oficina Económica es la que con mayor número de vocales asesores cuenta, superando la veintena.

Todos los entrevistados para este informe tienen sistemáticamente la impresión de que La Moncloa es el gran fagocitador de inteligencia. Sin embargo, cuantitativamente, nos estamos refiriendo a un grupo de no más de 50 personas y que debería, si esto fuera cierto, consumir lo que generan más de dos mil funcionarios, amén de lo que le llegue del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, otros organismos

internacionales y el propio departamento de Análisis y Estudios de La Moncloa. Las entrevistas realizadas con antiguos responsables del CESID y CNI llevan a concluir que, sin duda, la Presidencia del Gobierno es el principal consumidor de inteligencia en España. No obstante, en este orden, los Ministerios de Asuntos Exteriores y Cooperación, Defensa, Economía y Hacienda e Interior también son importantes consumidores de ella. En resumen, existe una fuerte percepción de que el entramado de inteligencia se dirige de forma muy importante hacia La Moncloa, cuando en realidad hay otros muchos consumidores de inteligencia en nuestro sistema.

El proceso de entrada de la inteligencia en estos órganos políticos es el siguiente. El CNI envía a la Presidencia la inteligencia, y allí se decide hacia quién fluye; si bien cada vez es más habitual que el Centro la remita directamente a consumidores específicos, sobre todo tras haber revisado parcialmente el catálogo de consumidores. Sí parece producirse una cierta evolución en los últimos años, cuando la inteligencia llegaba en bloque al gabinete y desde allí se decidía quién la debía recibir. Este cambio del último lustro indica una mayor autonomía para decidir a quién se la entregan, si bien esto siempre está a expensas de la dinámica particular del director del gabinete. Según algunos altos responsables del CESID-CNI, los gabinetes de La Moncloa no demandaban mucha información aparte de la que les llegaba, excepto el área económica, que sí realizaba un uso más intensivo de la petición de inteligencia; de nuevo ésta parece que es una inercia que comienza a cambiar. Por su parte, en los gabinetes de los ministros la propia personalidad de éstos, personalista o participativa, hace que todo deba pasar antes por sus manos o bien diferentes miembros de su equipo tengan asignados tipos de inteligencia específica de la que son responsables en su recepción y distribución.

Establecidos quiénes son los grandes consumidores de inteligencia en nuestro sistema, es importante comprender que éstos requieren inteligencia por dos dinámicas bien diferentes y que, consecuentemente, deben satisfacerse con productos diferentes. La primera dinámica es el proceso continuado de integración de la inteligencia en los procesos de toma de decisiones políticas y la revisión de su eficacia tanto al final como durante su implementación. La segunda la constituye las situaciones de crisis, por definición puntuales e intensas, donde es necesario tomar decisiones con una gran rapidez. No obstante, la gestión de crisis debe estar basada en un sistema de análisis y previsión en continuo funcionamiento y con unos indicadores alimentados por la inteligencia y la información que generen diferentes organismos.

Es así lógico que el servicio produzca inteligencia con diferentes formatos que abarcan —o deben abarcar— todo el abanico de necesidades que tiene el decisor político: la informativa, la analítica y la estimativa. Esto, formalmente, en el caso

particular de España, se concreta en los tres tipos de documentos que genera el Centro Nacional de Inteligencia:

- Informes: constan de entre 100 y 200 páginas, se remiten con periodicidad diversa y para su elaboración se emplean varios meses. Abarcan temas de carácter más estratégico y se basan en la reflexión, revisión, coordinación y “sensato juicio”<sup>4</sup>; se convierten en el bagaje con el que algunos decisores afrontan ciertos temas de largo recorrido.
- Notas generales: constan de entre 2 y 3 páginas y versan sobre temas concretos y de difusión semanal sobre asuntos que sigue el Centro y que corresponden –o deben corresponder– a necesidades expresadas por el político.
- Notas específicas: cuando la urgencia de la situación así lo requiere, se producen notas con una cadencia de entre 2 y 6 horas. Se basan en lo ajustado de los hechos y la rapidez para suministrárselos al decisor político. Aquí el principal elemento es la información frente a cualquier posible tipo de estimación.

Este producto se difunde en soporte físico, con la imposibilidad de su copia o destrucción. En el caso del MAEC, la difusión es electrónica, si bien existen, al menos en este Ministerio, importantes problemas para explotar ese conocimiento cuando nos remontamos atrás en el tiempo, algo a lo que se pretende poner fin tras el diagnóstico realizado por la Comisión para la Reforma Integral del Servicio Exterior de junio de 2005. El caudal informativo y de análisis que se desprecia al no tener unas aplicaciones informáticas –como la Intelink norteamericana– que puedan explotar tales datos disminuye en mucho la capacidad de elaboración de las políticas y la toma de decisiones. Así, aparece de nuevo el recurso al factor humano más que al tecnológico a la hora de poder realizar análisis estratégicos y el estudio de la evolución de nuestras políticas.

## 2.2 La comunidad de inteligencia en España

La inteligencia no deja de ser un instrumento de ayuda a la decisión del político, por lo que la estructuración de la comunidad debe estar en función de cuáles sean las necesidades que éste manifiesta; así, una comunidad de inteligencia debe tener

---

4 Énfasis realizado por un antiguo responsable del Centro Nacional de Inteligencia.

dos dimensiones bien diferenciadas: la política y la técnica, que se plasman en el organigrama de la página 23 y que entiendo es como se configura la comunidad de inteligencia española en la actualidad.

Una comunidad de inteligencia no es un mero agregado de organismos de inteligencia y órganos políticos consumidores de ella, es un sistema que interactúa y que debe ser un conjunto que entregue un producto superior y diferente al que podrían entregar sus partes si actuasen de forma individual. Sin embargo, a pesar de esta obviedad y de que este concepto esté presente en el discurso habitual de políticos y medios de comunicación, el hecho cierto es que las comunidades de inteligencia no existen, no tienen entidad jurídica y no están recogidas –con muy contadas excepciones– en las diferentes legislaciones nacionales. Estamos, por lo tanto, ante un concepto manoseado que ha sido empleado intuitivamente por los políticos para referirse al conjunto de organizaciones que generan algún tipo de información y que comprende a lo que se conoce como las siete tribus: inteligencia estratégica, militar, cuerpos policiales, ONG, empresas, academia y ciudadanos.

Así, el país más desarrollado en materia de inteligencia como sería Estados Unidos, tan sólo hace una relación de las organizaciones que configuran esta comunidad; una situación que avanza algo con la creación del Homeland Security Department. Las nuevas legislaciones de algunos países latinoamericanos hacen referencia a sistemas nacionales de inteligencia que recogen a las organizaciones de seguridad, pero olvidan otras; una estructura muy similar se encuentra en algunas recientes leyes que regulan los servicios de inteligencia de la Europa del Este, si bien éstas no dejan de ser formulaciones jurídicas con poca o nula virtualidad. Por todo esto, estamos ante la necesidad de reformar de arriba abajo las comunidades de inteligencia cuando éstas no han cobrado entidad propia y ni siquiera se han conceptualizado. Esta posibilidad de construcción casi *ex novo* nos muestra grandes ventajas, pero también evidentes inconvenientes.

España tampoco cuenta con una comunidad de inteligencia, entendiendo ésta como esa estructura formal de coordinación y cooperación entre las distintas agencias encargadas de la obtención, análisis y diseminación de la información a los decisores políticos. Aunque siempre estuvo en nuestro discurso político, la primera vez que en España se intenta dotar de cierta entidad a esa idea de comunidad de inteligencia es a mediados de los años ochenta. Con el objetivo de coordinar la pluralidad de informaciones sobre lucha antiterrorista que le llegan al presidente desde La Moncloa se gesta una mínima unidad de seis personas (dos guardias civiles, dos policías y dos agentes del CESID); sin embargo, las diferentes agencias boicotearon estos intentos hasta que consiguieron que cesaran tras los fastos de 1992. Continuaron los proyectos,

pero no será hasta una década después, en mayo de 2002, con la Ley del Centro Nacional de Inteligencia, cuando reaparezca la noción de comunidad de inteligencia en España.

Para su definitivo nacimiento, el legislador español eligió una forma indirecta y bastante peculiar. Evitó dar una definición de comunidad de inteligencia y optó por establecer que la comunidad “está llamada a crearse” a partir de la comisión delegada del Gobierno para asuntos de inteligencia, estructura de la que sí indica cuáles son sus componentes y a la que dota de cierto contenido. Esta forma de gestar la comunidad de inteligencia se debe a la clara conciencia por parte de los diputados socialistas y populares encargados de la reforma de la imposibilidad de realizar un diseño acabado de ella con una estricta distribución de funciones. Se buscaba, en definitiva, aprobar un marco legal lo suficientemente difuso como para que ulteriormente los sucesivos Gobiernos pudieran llenarlo de contenido, evitando que una clara distribución de competencias y responsabilidades generara una enorme resistencia entre las Administraciones implicadas, sobre todo con el CNI, reproduciendo pasadas luchas burocráticas entre ministerios.

### 2.3 El Centro Nacional de Inteligencia

Nacido tras el 11-S, su creación responde a dinámicas internas propias y no al contexto internacional que se configura en 2001. El servicio de inteligencia español nace en 1977 de la fusión de dos estructuras franquistas como eran el Servicio Central de Documentación y una parte del Alto Estado Mayor. Como otras muchas estructuras de la Administración española de aquellos años, nuestra inteligencia nació sin un modelo claro. Esto le llevó a que fuera su director, Alonso Manglano, quien la configurase a su imagen y semejanza a través del conocido como Plan Fénix. La falta de una formalización legal y unos débiles mecanismos de control están así en la base de la reforma de mayo de 2002 que crea el CNI.

Externamente el CESID tuvo que competir con otras organizaciones del Ministerio del Interior, Asuntos Exteriores y Defensa para poder quedarse con el centro del sistema de inteligencia que recién comenzaba a gestarse. Esto, unido a la forma de gestión del presidente González, que primaba la competencia como método de control e incremento de la eficacia, llevó a que desde muy pronto las prácticas cooperativas fueran sustituidas por las de competencia. Internamente el Centro creció bajo el carismático liderazgo de Alonso Manglano; sin embargo, su incapacidad para ir delegando en directivos inferiores ciertas responsabilidades y

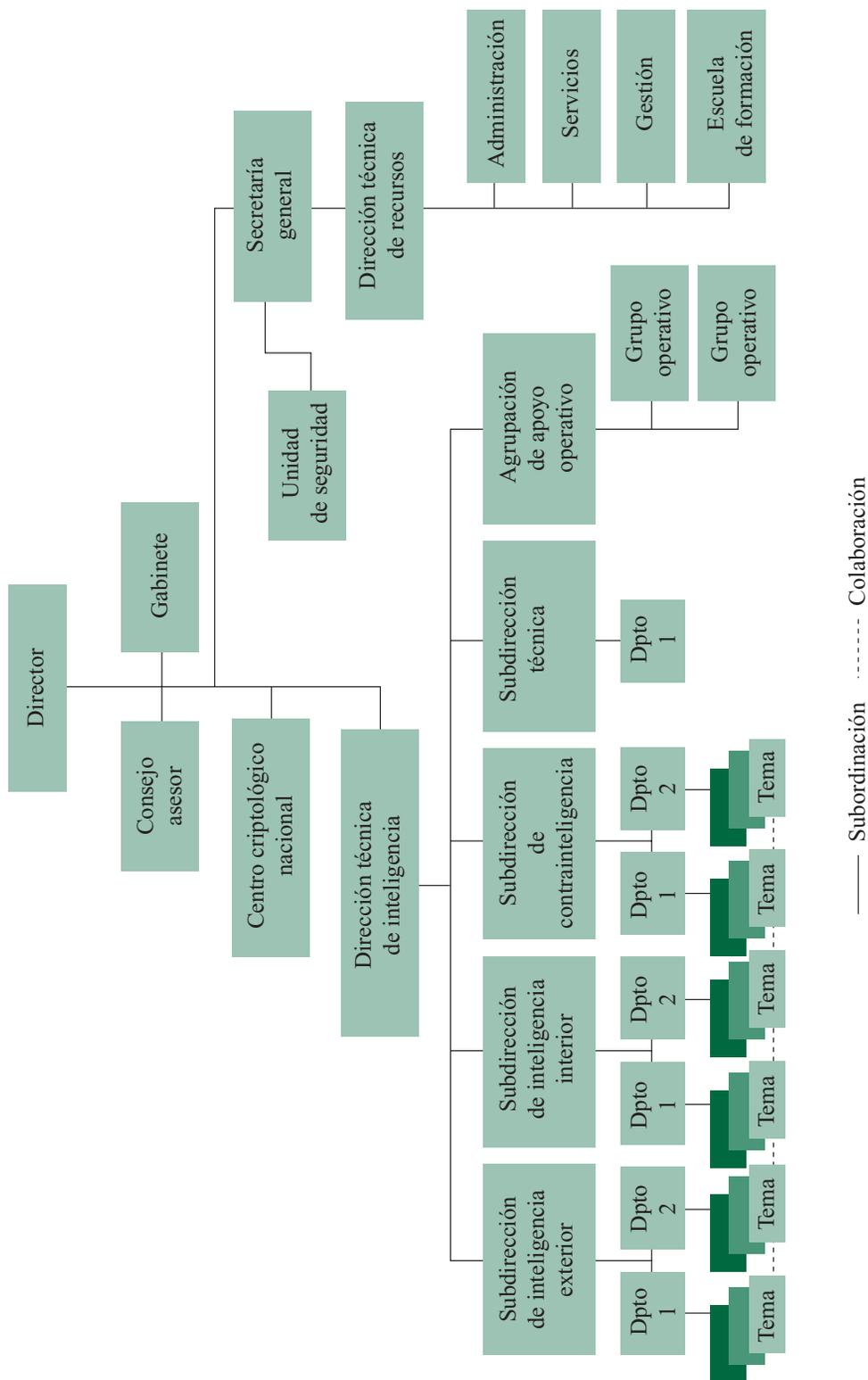
estableciendo mecanismos de control y coordinación llevó a que el crecimiento natural de la organización hiciera que el director perdiera su control. Los escándalos de 1995 y 1998 pusieron de manifiesto las carencias de esta forma de dirección. Así, aquellos años que hubieran sido idóneos para incrementar la eficiencia del Centro tras la caída del Muro y la reconfiguración del escenario de seguridad se vieron monopolizados por la necesidad de retomar las riendas del Centro.

En la página siguiente (Gráfico 1) se representa la estructura que presumiblemente podría tener el CNI. Como puede desprenderse del organigrama, la reforma de 2002 consolida una estructuración en dos ramas que ya se venía vislumbrando desde hacía años, la de inteligencia y la de gestión, en una dinámica muy similar a la de otros servicios de inteligencia del mundo. Además, a tenor de lo planteado por la Ley del CNI, parece que el Centro se dirige hacia una configuración que permita la resolución de problemas a través de grupos de trabajo/acción en la base de los diferentes departamentos. Si se lograra este objetivo, los equipos actuarían de forma transversal a través de tareas asignadas a cada uno de ellos, lo que sería posible porque los expertos pueden reasignarse y combinarse entre equipos. Se crearía una estructura de matriz para asignar los grupos adecuados a los específicos problemas a los que se enfrenta la organización. Existiría también una fuerte tendencia a agrupar a los especialistas en pequeños equipos de proyectos basados en las necesidades que plantea el escenario y el uso de dispositivos de enlace para fomentar la adaptación mutua; entre estos últimos están los sistemas de información a tiempo real. El servicio de inteligencia debería convertirse en una estructura sumamente orgánica con una escasa formalización en su comportamiento, una elevada especialización horizontal que sólo puede funcionar si se fundamenta en una preparación formal y el reciclaje continuo de sus miembros.

Sin duda, esta estructuración interna en gestación, el hecho de que sólo tengamos un servicio de inteligencia para todo tipo de amenazas y su separación de las funciones policiales son fortalezas de nuestro sistema sobre las cuales se puede constituir un buen sistema de inteligencia. Pero hay otros elementos a los cuales hay que prestar cierta atención.

El CESID inició a partir de 1986 su despliegue fuera de España de una forma concéntrica y tomando como punto de partida nuestro país. Este despliegue acaba presumiblemente a principios de los noventa y desde entonces no parece haber existido un empuje para incrementar y extender las redes del Centro fuera de España a medida que aumentaban –y sobre todo se diversificaban– nuestros intereses en el exterior. Aunque los datos sobre el despliegue exterior del CNI son secretos,

Gráfico 1. Organigrama del Centro Nacional de Inteligencia (2006)



Fuente: Elaboración propia.

presumiblemente, puede colegirse que éste es muy similar al que presenta el MAEC. Sin embargo, el propio MAEC ha reconocido que debe reorganizar ese despliegue de forma considerable. Idéntica opción debe abordar el CNI, que debe incrementar de forma muy sustancial su presencia en el exterior y orientarla según nuestra nueva realidad y a los objetivos estratégicos de España de al menos la próxima década.

Según sus propios datos, que no se separan mucho de los obtenidos por el autor, sólo un 10% de los efectivos del CNI está fuera de España<sup>5</sup>. Nos estaríamos refiriendo a una cifra en torno a las 200 personas, que se contrapone a los poco más de 700 diplomáticos del MAEC; sin embargo, la percepción sobre la carencia de recursos humanos en el MAEC es reconocida de forma sistemática desde diferentes ministerios, algo que no se produce en el caso del CNI. Hay ciertas zonas donde el despliegue es ínfimo, ya que son cubiertas por un solo agente, lo que imposibilita la obtención de información verdaderamente relevante y le convierte en un simple enlace. Es evidente que debemos tener enlaces oficiales en otros servicios para poder cooperar más fluidamente con ellos, y es un hecho que el incremento de la cooperación internacional ha llevado a una especialización. Pero esto no se puede ni debe trasladar automáticamente a desatender la presencia exterior; muy al contrario, España tiene un peso internacional que le obliga a fortalecer su red de inteligencia exterior.

Tras el 11-S, los servicios de inteligencia de todo el mundo están incrementando sus plantillas entre un 10% y un 50%, como se ha planteado el MI5 británico para el 2008. Este incremento se ha debido con absoluta seguridad a la amenaza terrorista. Es así fácil de comprender que internamente los recursos dedicados a contraterrorismo hayan pasado del 30% al 70% en los casos más extremos como Australia, Canadá, Holanda o el Reino Unido. Esta drástica redirección de la inteligencia hacia el contraterrorismo descuidará gravemente otras parcelas, como la lucha contra el crimen organizado. El CNI tiene en proyecto reclutar entre 300 y 500 miembros en los próximos años. Pero este incremento sería equivocado si sólo se encaminase a incorporar más miembros a la sede central, donde, por cierto, se ha eliminado su helipuerto para poder construir más despachos. La necesidad de mayor presencia fuera de España y en ámbitos diferentes al del contraterrorismo son los grandes retos del despliegue de nuestra inteligencia.

La profesionalización que se inicia en 1995 con la aprobación del Estatuto de Personal ha supuesto un indudable avance. Sin embargo, el perfil del personal que com-

---

5 <http://www.cni.es>.

pone el Centro es otro de los aspectos a revisar. Según sus propios datos, sólo un 40% de sus miembros son civiles, otro 40% militares y un 20% miembros de los cuerpos policiales. Los miembros del CNI defienden que es indiferente el origen civil o militar del personal; sin embargo, éste sí parece ser un problema para muchos otros miembros de la comunidad de inteligencia. El Centro no realiza convocatorias públicas de empleo, con alguna limitadísima excepción, lo que ya supone un sesgo en el tipo de candidatos que se acercan al servicio de inteligencia. No podemos engañarnos con los miles de currículos que llegan al CNI o que algunos profesores de universidad sugieren, ya que no es una muestra representativa del total de licenciados que potencialmente podrían ser de interés para el Centro. No dudo del intenso proceso para establecer los perfiles de las plazas y del detallado procesamiento de los currículos para poder indicar a los mejores candidatos para las plazas. Tampoco discuto que la distribución de licenciados entre disciplinas y áreas sea la correcta. Sin embargo, el masivo reclutamiento, unido al achatamiento de la estructura del CNI que viene de la mano del incremento de la tecnología de la comunicación, va a generarle importantes problemas, no sólo porque los servicios de inteligencia son organizaciones muy peculiares y, en cualquier caso, una estructura preparada para 2.200 miembros no puede continuar gestionándose igual que una de 2.500 o 2.700, sino porque el proceso analítico se va a resentir poderosamente.

En un servicio de inteligencia, los superiores no actúan únicamente como mecanismos de control o de coordinación, sino que a su vez lo son de transmisión de conocimiento, habilidades y cultura organizativa. La *ratio* de jefe de área/analista se va a ver incrementada sustancialmente. Este menor tiempo que podrá dedicarse a configurar el patrón de análisis a los analistas va a suponer menor imaginación, algo reclamado por diversas comisiones desde el 11-S, y una mayor homogeneidad. Así, se va a dificultar el proceso de formación de tantos nuevos agentes y del producto que éstos suban hacia la cúpula de la organización. Independientemente de este proceso de crecimiento, y de las necesidades que va a generarle, el Centro debería haber iniciado ya a mediados de los noventa un intenso proceso de racionalización de sus procesos y métodos de análisis como era aconsejado entonces<sup>6</sup> y ahora se reproduce con redoblada fuerza para todos los servicios de inteligencia<sup>7</sup>.

---

6 Para algunos detalles sobre este proceso véanse, Heuer, Richards J. (1999), *Psychology of Intelligence Analysis*, Washington, DC: Centre for the Study of Intelligence, y Johnston, Rob, *Developing a Taxonomy of Intelligence Analysis Variables*, *Studies in Intelligence*, vol. 47, nº 3, <http://www.cia.gov/csi/studies/vol47no3/article05.html>.

7 Treverton, Gregory F. (2005), *The Next Steps in Reshaping Intelligence*, Rand Corporation, y Kamarck, Elaine C., *Transforming the Intelligence Community: Improving the Collection and Management of Information*, IBM Center for The Business of Government, octubre de 2005.

Además, nuestro servicio, hasta donde llega mi conocimiento, carece de un programa de captación de minorías étnicas y de conocimiento de lenguas entre universitarios. Claramente las pistas las dan británicos y norteamericanos, que hace ya unos años iniciaron dos programas de este tipo. La captación de miembros de minorías étnicas de segundas generaciones para el servicio será posiblemente una de las formas para comprender las amenazas a las que se enfrenta España<sup>8</sup>. Por otra parte, sin un programa específico de incremento de competencia lingüística no tendremos licenciados disponibles para el Centro en la próxima década; no nos podemos generar la ilusión de que los licenciados que conozcan algún idioma muy específico preferirán trabajar en el CNI antes que aceptar las interesantes ofertas de las empresas privadas instaladas en diferentes zonas del mundo.

## 2.4 Desarrollos tras el 11-M

Hasta esta fecha hubo unas organizaciones clásicas presentes en el sistema de seguridad español, tanto de productores (CNI, CIFAS, Guardia Civil y Policía Nacional) como de consumidores (Presidencia y Ministerios); sin embargo, tras los atentados del 11-M se generaron en España dos tipos de estructuras encaminadas a la coordinación y que se convierten en nuevos actores de la comunidad de inteligencia. En el mes de mayo de 2004 se crea, dependiendo directamente del Ministro del Interior, el Comité Ejecutivo para el Mando Unificado de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (CEMU), formado por el secretario de Estado de Seguridad, que la preside, y los directores de la Policía, la Guardia Civil, la Dirección General de Infraestructuras y Material de Seguridad y del gabinete del ministro del Interior; si bien la ley remite a un asesor genérico para el papel de presidente, parece que éste será el director del Gabinete de coordinación de la Secretaría de Estado de Seguridad. Las decisiones que tome este comité tendrán carácter directivo sobre las Fuerzas de Seguridad y sus funciones serán velar por la actuación integrada de los cuerpos policiales y la coordinación orgánica y operativa de Policía Nacional y Guardia Civil en el desarrollo de sus funciones sobre cooperación policial internacional, seguridad ciudadana, información e investigación, policía judicial, infraestructuras y material.

---

8 En una entrevista mantenida hace unos años con José Ignacio San Martín, quien fuera el primer director de lo más parecido a una estructura de inteligencia que tuvo el franquismo –el SECED–, me confesaba cómo ante el nacimiento de ETA, de quien desconocían todo, había solicitado para su servicio no ya a militares vascos que hablaran en eusquera, sino que pensarán en eusquera.

Para lograr estos objetivos se le plantean diferentes retos, como son crear unidades conjuntas, y formación o tareas de policía científica. Estamos, sin duda, ante un organismo de coordinación informativa y operativa.

La otra gran apuesta de los responsables de la seguridad en España ha sido la creación del Centro Nacional de Coordinación Antiterrorista (CNCA). Nace de una dinámica que surge inmediatamente después de los atentados de 2001, conducente a establecer centros contraterroristas específicos y siendo la recomendación de la Comisión del 11-S que más ha permeado fuera de los Estados Unidos. El Consejo de Ministros del 28 de mayo de 2004 aprobó su creación dentro del desarrollo y puesta en práctica de un Plan de Lucha Antiterrorista que permitirá impulsar una nueva estrategia en la actuación frente a todas las formas de terrorismo, sea cual sea su origen. El CNCA es un órgano complementario y auxiliar de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad que no asumirá sus misiones, por lo que no será en ningún caso una especie de tercer cuerpo de seguridad. Con el CNCA, el Ministerio del Interior trata de potenciar la estructura de lucha contra el terrorismo ya existente y mejorarla con un centro de información y análisis que ejercerá funciones de inteligencia, información y coordinación. Ésta es una estructura técnica, y no política, que dependerá orgánicamente de la Secretaría de Estado de Seguridad y funcionalmente del Comité Ejecutivo para el Mando Unificado ya citado.

Este nuevo Centro, que tiene como finalidad básica actuar como órgano de recepción, proceso y valoración de la información estratégica disponible sobre todos los tipos de terrorismo que constituyen una amenaza para España, habrá de disponer de una valoración de la amenaza terrorista permanentemente actualizada, mantener la iniciativa en la lucha antiterrorista, identificar los escenarios posibles de intervención y planificar la respuesta ante amenazas terroristas. El nuevo Centro trabajará con la información que recaben los servicios correspondientes de los cuerpos que la configuran; además, los agentes del CNCA podrán tener acceso a los bancos de datos de la Policía, Guardia Civil y CNI, pero cada uno de ellos sólo podrá ser consultado por agentes del propio cuerpo. El CNCA se configura de forma diferente al NCTC norteamericano, al JTAC británico o los JCTICU y NTAC australianos, que se articulan en torno a sus servicios de inteligencia. También adopta un modelo diferente al portugués, finlandés o belga, que son más órganos de reflexión sobre la amenaza terrorista que verdaderos órganos ejecutivos. Su éxito dependerá, además de ciertas condiciones técnicas, de la presión política que se ejerza para que proporcione productos adecuados, y que sí existe en los países que he mencionado.

## **2.5 Los organismos de coordinación política de la comunidad de inteligencia española: los flujos de inteligencia**

Cualquier política de Estado, pero más aún cuando se requiere del concurso de varias Administraciones, como son las de seguridad y exterior, necesita de una acción coordinada y continua. Para esto es vital que haya un liderazgo político que señale con toda claridad la relación de objetivos y marque los ritmos a todas las organizaciones implicadas. Todos los puntos desarrollados previamente en este informe han servido para indicar el papel y la posición de productores y consumidores de inteligencia en España, pero no cómo se produce realmente el flujo informativo y su calidad (eficacia y eficiencia), puntos a los que dedicaré atención en los siguientes apartados.

La similitud con un mercado en el cual nos encontramos con unos productores que deben ajustarse a las cambiantes necesidades y gustos de los consumidores es elevadísima. Para poder analizar cómo es esta relación es interesante entender qué posibles modelos de gestión de la función de asesoramiento de la comunidad al político existen. De forma teórica podemos establecer la existencia de dos modelos diferenciados entre los cuales hay evidentemente un amplio abanico de posibilidades. Uno de ellos es el modelo de “entrega”, en el cual las diferentes agencias designan los objetivos y prioridades que para ellos tiene el político y, de la gran cantidad de información de la que disponen, seleccionan aquello que consideran más relevante, con la esperanza de haber tomado la decisión correcta. Aquí sufren tanto el analista como el consumidor. El primero no sabe cuáles son las necesidades reales del consumidor, debe evaluar cuál es la distribución adecuada del producto y finalmente juzgar con qué frecuencia debe revisar sus informes o análisis; por su parte, el consumidor no obtiene lo que necesita y, si consigue informes en tiempo y forma para aquellos asuntos que en ese momento tiene encima de la mesa, muchas veces deberá achacarlo a la pura casualidad. No obstante, es muy importante la labor de los servicios de inteligencia en todo aquello relativo a capacidades técnicas, que suelen ser desconocidas por el consumidor.

En el modelo alternativo, el de “petición”, los diferentes departamentos que consumen inteligencia le dicen a la comunidad de inteligencia qué es lo que necesitan, dándole poca oportunidad a las agencias para elegir sus objetivos. En este sistema un buen analista sería aquél que llama la atención al consumidor sobre algo que a éste le ha pasado desapercibido, indica la fiabilidad de las fuentes o apunta potenciales fuentes de peligro antes de que aparezcan basándose en el ruido ambiente. Por su parte, el consumidor es quien tiene la responsabilidad de pedir lo que nece-

sita, con lo que se ajustaría el producto que recibe a sus necesidades, y no recibiría así un producto que otros han diseñado para ellos mismos o para un consumidor genérico. Pero este modelo no es una panacea, ya que muchas veces el consumidor desconoce qué necesita y, si lo sabe, no siempre es posible obtenerlo.

La clave es que sin una buena dirección política la posibilidad de un mal uso de recursos –esto es, eficacia y eficiencia– es elevadísima. Por lo tanto, hay que tener meridianamente claro que el político es el origen y el final de la comunidad de inteligencia y tiene enormes responsabilidades en ella, siendo el servicio de inteligencia un instrumento –uno más– de todos los que están a su disposición dentro del entramado administrativo. Los consumidores tienen la responsabilidad no sólo de implicarse en el proceso, sino de conducirlo, definiendo el objetivo y el valor añadido que quieren obtener. Claro que eso implica un conocimiento de qué ocurre en el interior de la comunidad de inteligencia, algo que a veces prefieren no saber; también en ocasiones están demasiado ocupados o simplemente conciben de forma muy rígida y teórica el proceso de elaboración de una política pública. Ocasionalmente, cuando muchos puestos relevantes en los órganos centrales son ocupados por miembros procedentes del mundo universitario o ciertos niveles de la Administración autonómica o local, nos encontramos con que éstos no tienen conocimiento del producto de inteligencia ni de las posibilidades que ésta puede aportar a su trabajo<sup>9</sup>.

La dirección política de la comunidad de inteligencia debe hacerse a través de dos instrumentos que están íntimamente imbricados. Por un lado, la relación de objetivos que deberán ser compartidos e involucrar a todos. En España hay una clara falta de planificación estratégica y son muy pocos los ejemplos de la misma. En el ámbito de la Defensa se cuenta con la Revisión Estratégica de la Defensa, la última de las cuales data de 2003, y con la Directiva de Defensa Nacional de 2004; en materia de inteligencia, anualmente se aprueba por parte del gobierno la Directiva de Inteligencia, en la que se recogen las posibles amenazas para España y que marca los objetivos al CNI. Con respecto a la dimensión exterior, en septiembre de 2000 el Gobierno presentó ante el Congreso un Plan Estratégico de Acción

---

9 Algún antiguo jefe de gabinete me llegó a sugerir medio en broma medio en serio que habría que dar un cursillo de inteligencia a los ministros al ocupar la cartera para que supieran qué puede aportar la inteligencia a sus políticas. Esta comprensible carencia de formación se intenta suplir en los Estados Unidos a través de un manual de cuarenta páginas elaborado por la CIA –Consumer’s Guide to Intelligence, última versión de 1999, y que es actualizado cada varios años– cuyo objetivo es enseñar a los decisores políticos norteamericanos las posibilidades de la CIA y del resto de la comunidad de inteligencia.

Exterior que no parece ser algo más que una declaración de buenas intenciones y voluntades, pero no un auténtico plan que tenga en cuenta los medios de los que se disponen. Los altos funcionarios con los que he conversado indican que en sus respectivos ministerios ellos desarrollan Planes de Legislatura. Estos van más allá de este marco temporal y buscan ordenar y planificar la acción de sus ministerios ante las a veces erráticas políticas de sus titulares, por lo que, en no pocas ocasiones, la parte orgánica de los ministerios reemplaza a la política. En esto coincido con el análisis de la Comisión para la Reforma Integral del Servicio Exterior de junio de 2005, que señala como dos de los principales problemas la escasa planificación de la acción exterior y la insuficiencia de coordinación interministerial en esta área.

España cuenta con tres tipos de estructuras (Gráfico 2) que, al menos en principio, deberían abordar este cometido de indicar objetivos y realizar su seguimiento y evaluación; sin embargo, se detectan en ellos tales carencias, tanto de tipo tanto estructural como de funcionamiento, que se requiere su profundo replanteamiento. La primera de ellas es la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos de Inteligencia, que se crea en 2002 con la Ley del CNI. Está compuesta por el vicepresidente primero del Gobierno e integrada por los ministros de Asuntos Exteriores, Defensa, Interior y Economía, así como por el secretario general de la Presidencia, el secretario de Estado de Seguridad y el secretario de Estado director del CNI, que será su secretario. De la composición de la comisión delegada llama la atención la ausencia del jefe del Estado Mayor de la Defensa, que dispone, aunque en nivel embrionario, de un organismo de inteligencia específico, como es el Centro de Inteligencia de las Fuerzas Armadas (CIFAS). La exclusión fue una decisión exclusiva de Federico Trillo, fundamentada en recelos personales del ministro y no en razones técnicas. De todas formas, su presencia está garantizada, ya que la ley permite que a las reuniones puedan asistir representantes de alguna organización o Administración cuando así lo justifiquen los temas a tratar, si bien éste es un pobre recurso para contar con la presencia de un organismo como es el servicio de inteligencia militar.

Las funciones atribuidas a la comisión delegada son proponer al presidente del Gobierno los objetivos anuales del CNI, que habrán de integrarse en la Directiva de Inteligencia, realizar el seguimiento y evaluación del desarrollo de los objetivos del Centro y, en esencia, velar por la coordinación de éste con los servicios de información de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad y los órganos de la Administración civil y militar del Estado. Todas las Administraciones involucradas en la búsqueda de información podrán proponer al Gobierno a través de la comisión aquellos objetivos que deban incluirse en la Directiva de Inteligencia, algo que cada vez se produce con una mayor intensidad. Esto supone que, según lo que recoge



la ley, en el seno de la comisión delegada se debería producir un debate sobre riesgos y amenazas y también potencialidades y, como resultado de todo ello, un reparto de tareas y áreas de trabajo, y una consiguiente asignación de recursos. En segundo lugar, la comisión delegada debe tener como cometido realizar el seguimiento y evaluación de los objetivos del CNI; es decir, asignar cometidos, velar por su cumplimiento y trabajar por la coordinación entre el CNI y los restantes organismos que producen información e inteligencia.

A pesar de la falta de reflexión sobre el tema de las comunidades de inteligencia, en mi opinión, de forma somera, se puede sostener que existen dos tipos de comunidades: una de dirección política, donde las diferentes agencias distribuirían objetivos y recursos; y otra de gestión operativa, donde se iría hacia un micronivel de coordinación de operaciones concretas. Pero tanto éstas como otras características, tales como su grado de centralización, quién ocupa la cúpula o el número de agencias que la componen es algo que depende mucho de la cultura burocrática del Estado, en concreto, del tamaño del país y del tipo de estructuras de inteligencia y seguridad con las que cuenta.

En España, el hecho de estar dirigida por un vicepresidente del Gobierno otorga a la comunidad de inteligencia un perfil claramente político, quedando un núcleo embrionario (CNCA y CEMU) que habrá que observar para ver si se convierte en una especie de subcomunidad de inteligencia de tipo operativo. No obstante, la posible plasmación práctica de lo recogido en la Ley del CNI conduce a que el trabajo del día a día no lo pueda llevar a cabo el vicepresidente, sino que quedará en manos del director del CNI, ya que en él coinciden cuatro importantes circunstancias. En primer lugar, el director del CNI es el secretario de la comisión, algo que evidentemente le da un gran poder en el establecimiento de la agenda y el control de la información y le permite convertirse en el elemento que dé continuidad a la comisión. En segundo lugar, la ley lo sitúa como elemento central de la comisión, al asignarle la función de mantener y desarrollar, dentro del ámbito de su competencia, la colaboración con los servicios de información de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y los órganos de la Administración civil y militar, relevantes para los objetivos de la inteligencia. Él será el único director de una organización de inteligencia presente en la comisión, ya que los directores de los servicios de información de la Guardia Civil y la Policía o la inteligencia militar estarán representados a través de sus respectivos ministros, que son actores políticos, no técnicos.

Por lo tanto, si bien la dirección política recae sobre el vicepresidente del Gobierno, entiendo que tanto por las propias precisiones que realiza la ley como por la superioridad que de hecho le atribuye la norma, será el director del CNI quien habrá

de realizar la coordinación cotidiana de la comunidad de inteligencia y liderar su funcionamiento. Su plasmación práctica es otra cuestión a resolver, así como si se adopta el modelo norteamericano, británico o sudafricano, que tras el 11-S han entregado a un órgano político la dirección cotidiana de la comunidad de inteligencia. El presidente Aznar pretendía que el director del CNI liderase la comunidad de inteligencia. Para esto aumentó su rango al de secretario de Estado; sin embargo, esta posición, claramente por encima de los directores de la Guardia Civil y la Policía, que tienen el rango de director general, no generó el efecto esperado ante los recelos de estos cuerpos policiales. Todo el fruto fue que el director del Centro se encontrase en una posición de igual a igual con el secretario de Estado de Seguridad.

La escasa trayectoria de los tres últimos años demuestra cómo las reuniones han sido muy esporádicas y se han reducido prácticamente a la aprobación de la Directiva de Inteligencia. Presumiblemente, la falta de utilidad se debería a que no todas las organizaciones tienen el mismo empeño en que funcione, algunas no se sienten parte de la comunidad y otras prefieren seguir luchando en las antiguas guerras burocráticas. Parece que incluso algún intento por parte del CNI de establecer por escrito un funcionamiento más detallado y una asignación de cometidos entre CNI, Guardia Civil y Policía no tuvo eco alguno entre estos dos últimos cuerpos. No obstante, las entrevistas mantenidas para la confección de este informe parecen apuntar hacia un cambio en esta tendencia, y la consecución de una mayor utilidad y agilidad de la misma; no obstante, el camino es aún muy largo y la senda a recorrer está poco definida.

La segunda estructura es el Consejo de Política Exterior, creado por el Real Decreto 1412/2000, de 21 de julio. Como se recoge en su exposición de motivos, la necesidad de salvaguardar la coherencia y la eficacia de la acción exterior hace preciso coordinar su desarrollo y someterlo a unas directrices cuyo cumplimiento es preciso asegurar. Se configura de esta forma el Consejo de Política Exterior como una estructura colegiada de apoyo y asesoramiento al Presidente del Gobierno en el desempeño de su función de dirigir y coordinar la acción del Gobierno en materia de política exterior. El Consejo estará compuesto por el vicepresidente segundo del Gobierno para Asuntos Económicos y ministro de Economía, y los ministros de Asuntos Exteriores, Defensa y Educación, Cultura y Deporte. A las reuniones del Consejo podrá convocarse cualquier titular de órganos superiores y directivos de la Administración General del Estado que el presidente considere oportuno. Las funciones de secretario del Consejo las realizará el director del Departamento de Política Internacional y Seguridad del gabinete del presidente del Gobierno, con lo que este órgano queda claramente incrustado en la estructura de La Moncloa.

El presidente Aznar crea este Consejo con la misión de que analice aquellas materias relativas al ámbito de la política exterior, coadyuve en el establecimiento y elaboración de directrices y estrategias que permitan alcanzar los objetivos marcados y satisfacer los intereses de España en los diferentes ámbitos de la acción exterior, contribuir a la coordinación de la acción exterior de los diferentes departamentos ministeriales y organismos públicos y finalmente asistirle en su función de velar por el cumplimiento de las directrices de política exterior. Es cierto que el Consejo de Política Exterior viene a mostrar cómo la política exterior va más allá de lo que se pueda decidir en el Palacio de Santa Cruz, aunque también destila cierto grado de presidencialismo. Esta estructura se comienza a gestar en 1991 en los Ministerios de Asuntos Exteriores y Defensa, mediante reuniones informales que congregaban a algunos representantes del Gobierno para generar posiciones comunes y cuyo último formato antes de que naciera el Consejo de Política Exterior lo configuraban el secretario general de Política Exterior, representantes de Asuntos Exteriores y Defensa, representantes de la Dirección General de Política de Defensa, el jefe del Alto Estado Mayor y miembros del Departamento de Política Internacional y Seguridad de La Moncloa. El Consejo sólo se reunió cuatro veces en cinco años, cayendo en el olvido con la llegada de los socialistas al Gobierno. Los propios populares eran conscientes de las deficiencias de esta estructura y también de la entonces existente Junta de Defensa Nacional. Esto llevó a los principales expertos en la materia de este partido a proponer la creación de un Consejo de Seguridad Nacional según el modelo norteamericano<sup>10</sup>.

El tercer órgano creado está concebido para abordar situaciones de crisis. El Consejo de Defensa Nacional se instituye con la Ley Orgánica de Defensa Nacional de noviembre de 2005. Viene a sustituir a la Junta de Defensa Nacional que contemplaba la anterior norma de 1980 y que, nacida en otros tiempos, era inoperante, habiéndose reunido tan sólo nueve veces en los últimos 17 años. El Consejo de Defensa Nacional será el órgano colegiado, coordinador asesor y consultivo del presidente del Gobierno en materia de Defensa y podrá funcionar, a iniciativa del presidente del Gobierno, en pleno y como consejo ejecutivo. Su función será asistir al presidente en la dirección de conflictos armados y en la gestión de las situaciones de crisis que afecten a la Defensa y, de forma general, en las demás funciones previstas en el artículo 6 de la ley; esto es, entre otras, formular la Directiva de Defensa Nacional, en la que se establecerán las líneas generales de la política de defensa y las directrices para su desarrollo. Entre sus cometidos también está definir y

---

10 Bardají, R., y Cosidó, I. (2003), Un Consejo de Seguridad Nacional para España. Ponencia presentada en la Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales (FAES) el 20 de octubre de 2003.

aprobar los grandes objetivos y planteamientos estratégicos, así como formular las directivas para las negociaciones exteriores que afecten a la política de Defensa y determinar la aplicación de los objetivos y las líneas básicas de actuación de las Fuerzas Armadas, tanto en el ámbito nacional como en el de la participación en las organizaciones internacionales de las que España forma parte. Como indica la exposición de motivos de esta norma, uno de sus cometidos será “conseguir una respuesta progresiva ante situaciones de crisis o conflictos armados”, porque “se requiere una organización apropiada y eficaz, con suficiente grado de estabilidad, que integre la aportación de toda clase de recursos necesarios para la preparación civil y en la que intervendrá también el Consejo de Defensa Nacional”. Cuando funcione en Pleno éste se hallará compuesto por<sup>11</sup>: *el presidente del Gobierno*, los vicepresidentes, *ministros de Defensa, del Interior, de Asuntos Exteriores y de Cooperación* y Hacienda, jefe del Estado Mayor de la Defensa, jefes de los Estados Mayores de los tres Ejércitos, secretario de Estado Director del CNI y *director del Gabinete de la Presidencia del Gobierno*<sup>12</sup>.

Junto a la inteligencia de tipo estratégico para la elaboración de las políticas públicas citadas, la otra gran dimensión para la cual la Presidencia requiere inteligencia es para la gestión de crisis. En un entorno en el cual las crisis motivadas, entre otros, por fenómenos políticos, industriales, meteorológicos, alimentarios, económicos o terroristas se suceden cada vez con una mayor intensidad, es imprescindible el desarrollo de un mecanismo de coordinación, gestión y conducción de las crisis. Esta estructura existía en La Moncloa desde 1994, saltando a los medios de comunicación por el conocido asunto del “búnker de La Moncloa”, y siendo su utilidad y funcionamiento muy limitados. Aparte del trabajo que deba desarrollarse desde la Dirección General de la Protección Civil para situaciones claramente previsibles y estacionales, como riadas o nevadas contempladas en la Ley de Protección Civil de 1985 y normas de desarrollo, la Dirección de Infraestructuras y Seguimiento de Crisis (DISC) de La Moncloa es quien debe llevar a cabo esta tarea a través de dos grandes instrumentos. El primero es el Sistema Nacional de Gestión de Crisis, y el segundo el Centro Nacional de Coordinación de Crisis; la parte de análisis y previsión parece estar muy avanzada y la segunda, la de respuesta, en camino.

---

11 En cursiva marco aquellos que salen cuando actúa como Consejo Ejecutivo.

12 Su composición se ve incrementada con respecto a la del propuesto Consejo de Seguridad y Defensa Nacional, que planteaba que la Revisión Estratégica de la Defensa de 2003 se reducía a los vicepresidentes si los hubiere, los ministros de Asuntos Exteriores, Defensa e Interior, el jefe del Estado Mayor de la Defensa y el secretario de Estado Director del Centro Nacional de Inteligencia.

Este sistema tiene su utilidad si es capaz de mantener unos indicadores que monitorean sistemáticamente toda una serie de variables que deben contemplar desde los riesgos clásicos de una sociedad altamente tecnificada a aquellos generados por acciones terroristas. Para su funcionamiento, la DISC está desarrollando una serie de unos treinta indicadores, que recogerán todos estos posibles riesgos y que se actualizarán cada seis meses. Los indicadores se construirán de 0 a 3 y se alimentarán de la información que deberá provenir de la inteligencia (CNI, CIFAS y CNCA), de dos centenares de autoridades repartidas por todo el Estado (Infraestructuras, Energía...) y de fuentes abiertas. Posiblemente en breve se haga público la existencia de estos indicadores y la Unión Europea se está planteando establecer uno a nivel europeo. El consumo que este sistema de crisis haga de la inteligencia será más intensivo a medida que pase el tiempo, como por ejemplo se ha comprobado en el Reino Unido (esencialmente en Londres) y Australia. El papel del DISC no será el de buscar indicadores ni proporcionar protocolos de actuación, elementos que quedarán en manos de sus respectivos responsables y que son quienes mejor conocen sus áreas de competencia.

Como se puede extraer de la Tabla 1, existe una clara duplicidad y solapamiento entre estos tres organismos que lidian con aspectos de la política exterior y de

**Tabla 1. Miembros que componen los diferentes órganos de coordinación política**

	C. Delegada Asuntos Inteligencia	Consejo de Política Exterior	Consejo de Defensa Nacional
Presidente	–	X	X(E)
Vicepresidente 1º	X	–	X
Vicepresidente 2º	–	X	X
Ministro de Defensa	X	X	X(E)
Ministro de Interior	X	–	X(E)
Ministro de Asuntos Exteriores y Cooperación	X	X	X(E)
Ministro de Economía y Hacienda	X	X	–
Ministro de Cultura	–	X	–
Secretario de Estado de Seguridad	X	–	–
Jefes de Estado Mayor	–	–	X
Jefe del Estado Mayor de la Defensa	–	–	X
Director del CNI	X	–	X
Secretario General de la Presidencia	X	–	–
Director del Gabinete de la Presidencia	–	–	X(E)
Director del Dpto. Internacional y Seguridad de Presidencia	–	X	–

Nota: La (E) indica quiénes configuran la estructura del Consejo Ejecutivo.

Fuente: Elaboración propia.

seguridad y ninguno acaba no ya de ser eficaz, sino simplemente de funcionar. Por otra parte, son tres los órganos de la Presidencia del Gobierno –una estructura que por naturaleza es muy reducida en su tamaño– los que se ven involucrados en todo el sistema de coordinación política, algo que considero excesivo. Esto lleva a pensar en una necesaria reordenación de esta comisión delegada y de los dos consejos.

La falta de estructuras de coordinación que sean operativas provoca que para cubrir ciertas necesidades proliferen toda una serie de estructuras informales. El hecho de que estos organismos de coordinación carezcan de un *staff* permanente hace que en el mejor de los casos sólo puedan actuar como una especie de foro donde no se pueden llevar a cabo debates profundos ni existir una memoria que vaya más allá de los cambios de gobierno, y que mantenga una continuidad en las políticas. En resumidas cuentas, el trabajo se realiza fuera de la Presidencia y estos foros políticos no funcionan ni como órganos de reflexión ni como órganos operativos. Esto es algo que destacan los altos funcionarios de mayor experiencia entrevistados, que consideran que acaban siendo ellos quienes de forma autónoma intentan dar cierta continuidad a las políticas de sus ministerios. Por otra parte, la falta de órganos de coordinación operativa lleva a que para la obtención de información desde La Moncloa se lancen a la búsqueda directa de información, lo que ha llegado a generar tensiones entre diferentes ministerios y la Presidencia; esta posibilidad de comunicarse directamente y recibir información instantáneamente ha supuesto puentear las estructuras formales en más de un ministerio. Las entrevistas llevadas a cabo coinciden en que, mientras no haya una obligación política, no habrá cooperación, pero que sin duda aquello que es decidido por el Gobierno en materia de coordinación es aplicado sin contestación. Pero, más allá de situaciones puntuales, reconocen que no perciben presión política para que el sistema comience a funcionar, tal y como el autor sí ha detectado en funcionarios británicos, norteamericanos y holandeses.

## 2.6 Experiencia comparada

Todas las democracias occidentales avanzadas han caminado, sobre todo tras el 11-S, hacia la especialización de estructuras en sus Ejecutivos para acometer las siguientes funciones: 1) evaluación y reflexión sobre la conducción de las actividades de inteligencia, su adecuación a las necesidades y requerimientos futuros; 2) asesoramiento ejecutivo del presidente para sus responsabilidades en una política exterior y de seguridad donde se introduzca el producto de inteligencia; 3) análisis y prospectiva sobre los futuros escenarios para la política exterior y de seguridad; y 4) más

recientemente, prevención y gestión de situaciones de crisis. Todas éstas se estructuran combinando en diferentes proporciones los siguientes tres elementos: si la recolección de información se divide entre diferentes agencias o cada tema es tratado de forma comprehensiva por una única agencia; si concentra la elaboración de las estimaciones de inteligencia en un comité o en un pequeño grupo de elite cercano al Gobierno; y, finalmente, si la elaboración de estimaciones y orientación de la inteligencia la realizan exclusivamente los técnicos o se da cabida a los decisores políticos. Como puede entenderse, cada Estado realizará una combinación de estos elementos teniendo en cuenta su estructura gubernamental y administrativa, aspectos claves a analizar para comprender cómo puede evolucionar el sistema español.

En los Estados Unidos, el presidente cuenta con el Foreign Intelligence Advisory Board (PFIAB), que le proporciona consejo sobre la calidad y la adecuación de la captación de inteligencia, análisis y estimaciones de contrainteligencia y otras actividades de inteligencia. Éste es un órgano único dentro del Gobierno estadounidense, y su misión esencial es ser una fuente de asesoramiento independiente sobre la efectividad con la cual la comunidad de inteligencia está afrontando las necesidades de inteligencia del país y cómo se está planificando el futuro. Está compuesto por dieciséis miembros de gran experiencia, integridad e independencia. Por otra parte, el presidente cuenta con el National Security Council (NSC), que lo componen, además de él mismo, el vicepresidente, el secretario de Estado y el secretario de Defensa, si bien suelen acudir los responsables de las agencias militares y de inteligencia o el fiscal general del Estado cuando se contempla algún tema con fuertes implicaciones jurídicas. El NSC ha especializado en su seno diferentes estructuras para afrontar necesidades muy específicas; así, entre otras, existe un Foreign Intelligence Committee (FIC) que asesora al NSC al efecto de identificar la inteligencia necesaria para los intereses de la seguridad nacional del país y de esta forma establecer prioridades entre proyectos, programas y objetivos; este comité revisará anualmente estos aspectos. Entre el Presidente y el NSC la relación la lleva a cabo el asesor de Seguridad Nacional, si bien la creación de un director nacional de Inteligencia va a generar ciertas fricciones<sup>13</sup>. En definitiva, el gran tamaño de este país y sus necesidades políticas y administrativas representan un claro ejemplo de especialización de estructuras contando con un órgano de prospección y supervisión (PFIAB), un órgano de asesoramiento ejecutivo (NSC) y otro de gestión de crisis y seguridad, como es el nuevo Homeland Security Department (HSD), amén de los centros antiterroristas.

---

13 A este respecto véase el análisis de Masse, Todd M. (2005), *The National Counterterrorism Center: Implementation Challenges and Issues for Congress*, CRS Report for Congress, 24 de marzo de 2005. [www.fas.org/sgp/crs/intel/RL32816.pdf](http://www.fas.org/sgp/crs/intel/RL32816.pdf).

El Reino Unido ha desarrollado desde hace décadas una estructura realmente compleja con el objetivo de introducir la inteligencia en el trabajo del Ejecutivo y de coordinar a las diferentes agencias, y que ha sido copiada por otros países. La cúspide la ocupa el Permanent Secretaries Committee on the Intelligence Services (PSIS), que está presidido por el secretario del Gabinete y los secretarios de Estado de Asuntos Exteriores, Commonwealth, Interior, Defensa, Economía y Hacienda. Su cometido es realizar asesoramientos para el primer ministro. Debajo de este comité permanente nos encontramos con el Joint Intelligence Committee (JIC), compuesto por los directores de los servicios de inteligencia, altos cargos de los Ministerios de Asuntos Exteriores, Defensa, Hacienda y el coordinador de Inteligencia. Lo preside un secretario de Estado del Ministerio de Asuntos Exteriores y es vicepresidido por el jefe de la Inteligencia militar. El presidente del JIC está bajo la directa dirección del primer ministro y de la dirección del Comité Permanente. El JIC es un elemento clave en la comunidad de inteligencia británica; creado en 1936, no es hasta que Churchill lo establece como cuerpo de análisis de inteligencia durante la guerra cuando éste cobra fuerza. En 1944, para evitar incluir una nueva capa civil en la Administración, se le encargó que realizara la relación de necesidades de inteligencia, y tras 1957 incrementó su poder, pasando a depender del Gabinete del Primer Ministro. En la actualidad, el JIC se reúne semanalmente y sus cometidos son dirigir y controlar la actividad de la inteligencia británica para asegurar su eficiencia, economía y adaptación a los nuevos escenarios, someter a los ministros la evaluación de las necesidades y prioridades para obtener inteligencia, coordinar los planes de inteligencia de carácter interdepartamental, dar alertas tempranas sobre amenazas a los intereses británicos, coordinar a las agencias de inteligencia de la Commonwealth y organismos internacionales y realizar asesoramiento sobre diferentes cuestiones como asuntos exteriores, defensa, terrorismo o criminalidad organizada. Otra figura a destacar es la del coordinador de Inteligencia, cuyo cometido es incrementar la capacidad del gabinete para coordinar todas las agencias de inteligencia y responder de forma más adecuada a situaciones de crisis.

El JIC establece una detallada relación de tareas y requerimientos al Security and Intelligence Service (MI6) y el Government Communications Headquarter (GCHQ), que es revisada anualmente en un proceso encabezado por el coordinador de Inteligencia y remitida a los ministros para su aprobación. En consecuencia, el JIC combina un riguroso análisis de los requerimientos para las agencias de inteligencia con una extensiva consulta con los consumidores de cada departamento. Se puede decir que tanto el MI6 como el GCHQ se estructuran en un modelo dirigido por la demanda, pero esto no significa que todas las agencias trabajen del mismo modo sobre

las demandas que le realiza el JIC<sup>14</sup>. Por lo tanto, este órgano combina la reflexión sobre prioridades y el asesoramiento, si bien el último informe del comité parlamentario de control de la inteligencia británica y el del fracaso de las ADM han mostrado ciertas críticas a su funcionamiento.

Italia tiene un sistema menos desarrollado que se centra en el Comitato Esecutivo per i Servizi di Informazione e di Sicurezza (CESIS), compuesto por el primer ministro y los ministros del Interior, Industria, Asuntos Exteriores, Finanzas y Defensa. Su cometido será coordinar el trabajo de los diferentes servicios de inteligencia entre sí y a los demás cuerpos de seguridad, así como informar al Gobierno. Su secretaria es quien tiene la misión de filtrar la información que llega al primer ministro para la adopción de decisiones, y también desempeña un importante papel en la distribución de inteligencia a otras Administraciones.

Dentro de la Oficina del canciller alemán existe un coordinador de inteligencia que se configura como una especie de ministro de la Presidencia y que es el responsable de esta Oficina. Al tener el cometido de coordinar la función de diferentes ministerios, es evidente que esa tarea se extiende a los respectivos servicios de inteligencia que dependen de aquellos. Su cometido es coordinar a los diferentes servicios de inteligencia tanto civiles como militares, y su poder viene de su posibilidad de conocer qué están haciendo los servicios y de la potestad para proponer medidas para mejorar la cooperación y participar en asuntos jurídicos, de personal o material; sin embargo, no podrá modificar decisiones de los servicios de inteligencia. Junto a la figura del coordinador existen dos organismos: la Comisión de Secretarios de Estado para los Servicios Secretos y de Seguridad, compuesta por los secretarios de Estado de los Ministerios del Interior, Defensa, Justicia y Asuntos Exteriores, y la Comisión Permanente para Asuntos de Inteligencia, compuesta a su vez por el coordinador, los directores de los tres servicios de inteligencia, el portavoz del Gobierno, los secretarios de Estado responsables de estos servicios en los Ministerios de Asuntos Exteriores e Interior y la Oficina de la Cancillería y cualquier otro alto cargo que se considere oportuno.

Francia cuenta desde hace tres décadas con una Secrétariat Générale de la Défense Nationale (SGDN), compuesta por los ministros de Defensa, Asuntos Exteriores, Interior, Economía, Finanzas e Industria, Sanidad, Información y Transportes, que tiene como cometido asistir al Primer Ministro en materia general de la Defensa, y

---

14 Entrevista con un miembro del Joint Intelligence Committee, Londres, julio de 2005.

que contará con una secretaría que realizará las funciones preparatorias, informativas y de enlace necesarias. Bajo la autoridad y dirección del primer ministro aparecen el Comité Interministériel du Renseignement (CIR), cuya misión es garantizar la orientación y la coordinación de los servicios de inteligencia. Este organismo es el encargado de elaborar la Directive National en Matière de Renseignement, que tendrá carácter bianual y cuya aprobación será sometida al presidente de la República. La secretaría permanente del CIR se encargará de que lo dispuesto en la Directiva de Inteligencia mantenga coherencia con los objetivos de la política nacional. El esquema de inteligencia se completa con una secretaría creada en 2003 para situaciones de crisis nucleares o radiológicas (Comité Interministériel aux Crises Nucléaires ou Radiologiques, CICNR), que garantiza que exista un análisis de riesgos y planificación de las medidas de prevención y actuación en caso de crisis por agresión terrorista. Tras los atentados del 11-S se crea una célula de crisis 24/7, que garantizará la coordinación entre los ministerios implicados en caso de crisis o conflictos internacionales que puedan afectar los intereses de Francia, así como en aquellas grandes cuestiones estratégicas y europeas en materia de seguridad. En el Ministerio de Asuntos Exteriores existe un Centre d'Analyse et de Prévision que podría corresponderse teóricamente con la Dirección General de Análisis y Previsión de nuestro MAEC, si bien resulta imposible de comparar por la disparidad de medios y cometidos de uno y otro. Este Centro se dedica entre otros aspectos a analizar el entorno internacional, buscando una aportación interdisciplinar y prospectiva; entregar al ministro a su demanda o espontáneamente recomendaciones y opiniones políticas estratégicas, esencialmente las más relacionadas con la política exterior. Hay que destacar finalmente que en diciembre de 2003 se estableció la figura de un alto responsable encargado de las labores de inteligencia económica que debe coordinar la labor de diferentes ministerios en esta materia.

En Bélgica la dirección política del sistema recae en el Comité Ministerial de Inteligencia y Seguridad creado en 1996. Compuesto por el primer ministro, que lo preside, lo integran el viceprimer ministro y los ministros de Finanzas, Asuntos Exteriores, Interior, Defensa, Justicia, Transporte y Economía Social. Sobre este comité recae el establecimiento de la política de inteligencia y de seguridad y su papel será establecer las prioridades y coordinar las actividades de las diferentes agencias. Las líneas políticas que marca el Comité son trasladadas en términos operativos por el College for Intelligence and Security, creado también en 1996.

Portugal dispone del Conselho Superior de Informações (CSI), que es un órgano interministerial de consulta y organización en materia de información, y cuyas competencias son: aconsejar y asistir al primer ministro en la coordinación de los servicios de información; pronunciarse sobre aquellos asuntos que le fueran some-

tidos en materia de información por el Primer Ministro o cualquier miembro del Gabinete y, finalmente, proponer y orientar las actividades que deben desarrollar los servicios.

En Australia, el trabajo de las agencias de inteligencia es guiado por el National Security Committee (NSC) que, presidido por el primer ministro, incluye a los titulares de las carteras de Economía, Justicia y Asuntos Exteriores. Su funcionamiento está apoyado por la actuación de un Comité de Secretarios compuesto por altos funcionarios y presidido por el secretario del departamento del primer ministro. El NSC estará encargado de coordinar la aplicación de las políticas y programas relevantes a la seguridad nacional, así como de proporcionar orientación a las agencias y departamentos involucrados en la seguridad australiana, entre las cuales se incluyen sus líneas generales de actuación, prioridades y presupuestos para los servicios. Además, la comunidad australiana cuenta con la Office of National Assessments (ONA), encargada de realizar estimaciones de inteligencia. En el ámbito exterior, Australia cuenta con el External Advisory Bureau (EAB), que es una especie de gabinete de análisis y elaboración de informes sobre cuestiones de inteligencia exterior, muy cercano al Ejecutivo pero de contenido muy similar, al Centre d'Analyse et de Prévision del Ministerio de Asuntos Exteriores francés.

En Canadá no existe un comité como tal, con la excepción de la reunión anual que los ministros responsables tienen con el primer ministro, donde se establecen los objetivos y directrices para dirigir los recursos de seguridad de inteligencia. El día a día de esta supervisión la lleva el fiscal general, que incluso es responsable de la conducción de los planes antiterroristas y de situaciones de crisis; no obstante, no podemos olvidar el importante papel coordinador que desarrolla el Canadian Security Intelligence Service. En otros países como Israel el papel más importante lo desempeña la inteligencia militar como resultado de la situación de continua amenaza que padece. En Japón, el primer ministro cuenta con un grupo de cerca de un centenar de personas que analizan información sobre el exterior y que supuestamente actúan como una agencia de coordinación con otras estructuras gubernamentales.

Con respecto a las cuatro variables a las que hacía mención, pueden extraerse varias conclusiones de interés para el caso español. En primer lugar, todos estos Estados incardinan estas estructuras en sus presidencias o cancillerías, situación a la que no es ajena España. La mayoría de los Estados entrega a una figura específica (ministro o coordinador) la función de relacionar el trabajo de las diferentes agencias, una dinámica que se acentúa tras el 11-S; en España, el órgano con este cometido es la comisión delegada para asuntos de inteligencia, bajo la autoridad

política de la Vicepresidencia del Gobierno. Sin embargo, éste órgano no es operativo, ya que no cuenta con un *staff* propio como en otros Estados que, además de coordinar, también producen asesoramientos. En muchos Estados es el servicio de inteligencia quien lidera estas estructuras, en las cuales se produce un análisis de las necesidades de inteligencia y que parte de las líneas estratégicas de la política exterior. Se puede entender que el CNI puede, a tenor de lo contemplado en la ley, convertirse en el líder de estas estructuras, pero esto no ha sido posible por la competencia de otras grandes organizaciones (Policía y Guardia Civil) en todo el sistema de inteligencia. La Comisión Delegada se convierte, como ya apuntaba en el apartado anterior, en una estructura poco operativa que ni tiene esa función consolidada de asesoramiento del PFIAB ni se acerca a la operatividad del JIC británico. En cualquiera de los casos habría que mantener la vista puesta en instancias como el Director of National Intelligence en los Estados Unidos, el Security and Intelligence Coordinator del Reino Unido o el National Intelligence Co-ordinating Council sudafricano, ya que parece que estos países han optado por entregar la coordinación de la comunidad de inteligencia a un político, alejando al servicio de inteligencia de este cometido.

En segundo lugar, estas estructuras, sobre todo cuando nos referimos a países del entorno anglosajón, no sólo marcan objetivos a la inteligencia, sino que elaboran asesoramientos, esto es, proponen explicaciones y acciones a emprender. En España ésta es una función que formalmente no realiza nadie. El CNI entrega inteligencia bruta y los posibles asesoramientos son realizados en el aparato de La Moncloa; y no podemos olvidar que tanto los Ministerios de Defensa como los de Asuntos Exteriores de todos estos Estados también tienen estructuras que pueden realizar algunos análisis.

En tercer lugar, en la inmensa mayoría de los países son comités quienes realizan esta labor, quedando poco espacio para grupos de elites de fuera de la Administración u órganos unipersonales como el Asesor de Seguridad Nacional de los Estados Unidos. No obstante, la figura de un coordinador de inteligencia como el británico o el alemán sí se echan en falta en nuestro sistema. Sin duda, la entrega del rango de secretario de Estado al director del CNI, decidida por el presidente Aznar, iba en esta dirección. Sin embargo, su eficacia para coordinar la comunidad ha sido mínima, ya que no supuso una primacía real sobre los directores de Policía y Guardia Civil y sólo sirvió para que el director del CNI pudiera relacionarse de igual a igual con el secretario de Estado de Seguridad.

Finalmente, en muchos Estados se ha creado cerca de la estructura presidencial un centro de gestión y seguimiento de crisis, o bien está en planeamiento. En nuestro

país, parece que es la DISC de La Moncloa la llamada a cumplir este cometido, si bien aún tiene mucho recorrido por delante antes de alcanzar un alto nivel de operatividad. Nuestro formato es, no obstante, muy diferente al de otros Estados, ya que, si bien se incardinan en sus Presidencias como en España, en la mayoría de los Estados el centro y liderazgo del sistema de crisis lo ejerce con claridad el servicio de inteligencia interior.



### **3. Valoración de la inteligencia que hacen los consumidores españoles**

Resuelto el análisis macro, es importante descender al nivel de los consumidores individuales de inteligencia para conocer su valoración. Para valorar la eficacia y la utilidad que el consumidor entrega al producto de inteligencia es importante analizar qué opinan, en primer lugar, con respecto al formato en el que la reciben y, en segundo lugar, en torno a la adecuación a sus necesidades en las tres grandes áreas en las que nos estamos moviendo: política exterior y su dimensión económica y política de seguridad. Debo insistir en que no se ha pretendido realizar un análisis a censo, sino una aproximación que permita apuntar tipologías de problemas y tipos de uso de la inteligencia.

#### **3.1 Formato y calidad de la inteligencia**

Los políticos entrevistados para el informe valoran de mayor a menor importancia la brevedad de los informes de inteligencia, que éstos lleguen a tiempo y su relevancia, algo que los productores de inteligencia suelen ordenar de forma inversa. La valoración que los embajadores consultados realizan de la inteligencia que reciben varía ligeramente de aquella formulada por los políticos. En su ordenación lo que más valoran es que los informes lleguen a tiempo, sean completos y fiables, estén listos para ser empleados, sean relevantes, estén ajustados a las necesidades de cada consumidor y finalmente sean fáciles de comprender y aplicar su contenido. Es decir, un patrón de consumo muy similar al de consumidores de inteligencia de otros países.

**A tiempo.** A lo largo de la confección del informe han aparecido consumidores que lamentan que la inteligencia les llegue tarde y que, por lo tanto, no pueda ser integrada en su proceso de elaboración de políticas o bien alertarles sobre un problema o potencialidad. Es de destacar que algunos vocales asesores indican que la inteligencia del CNI es a veces tan particular que da igual si llega o no a tiempo, ya que es el único organismo que se la suministra. Aquí se comprueba, por un lado, que el CNI puede originar un producto muy específico, pero también una falta de conocimiento sobre el proceso de elaboración de las políticas que pone énfasis en la especificidad del producto sobre el tiempo. También se perciben dos perfiles de consumidores, los más veteranos, que tienen ya un marco previo generado por su experiencia y que buscan en el CNI esencialmente actualizaciones, y los más noveles, que quieren hechos y análisis de una forma, además, mucho más habitual. Sólo un 6% de los embajadores consultados emplea la inteligencia tal y como le llega, mientras que un 58,2% la contrasta con sus propias fuentes y un 32% con el propio MAEC. Con seguridad el factor tiempo no es un problema en La Moncloa, que recibe inteligencia casi cuando se produce, pero fuera de la Presidencia esta inmediatez no es tan clara. No son, por lo tanto, pocos los decisores que reconocen la importancia que para ellos tienen los medios de comunicación en su toma de decisiones, esencialmente, debido al vertiginoso ritmo de los acontecimientos y a que no son cubiertos por el servicio de inteligencia. Todo esto, unido al acceso a fuentes propias, hace que la inteligencia institucionalizada pierda para ellos valor.

**Preparada para actuar.** Este problema nos lo encontramos esencialmente durante las crisis, que no es la misma situación del proceso ordinario de elaboración de las políticas. El producto es eficaz si sirve al decisor para tomar decisiones con el menor nivel de incertidumbre y evaluar el resultado de sus decisiones, bien sean parciales o finales. Esto implica que el consumidor no debe perder tiempo en hacerla apta para el consumo. Considerando que los consumidores tienen un acceso directo a información a través de redes informáticas, medios de comunicación y sus propias fuentes, esta necesidad de que esté preparada para actuar es mucho más perentoria para el Centro, de forma que pueda hacer frente a la creciente competencia que le surge.

Esto nos lleva en gran medida a la necesidad de personalizar la inteligencia para cada uno de los consumidores. Personalizar la inteligencia y evaluarla es algo que aparece ya como una necesidad en muchos sistemas de inteligencia del mundo. Por ejemplo, en 2003, los sudafricanos National Intelligence Service (NIA) y Secret Service (SASS) se marcaron como uno de sus objetivos para 2005 el personalizar la inteligencia para los diferentes consumidores<sup>15</sup>. Tal normalidad está alcanzando la

---

15 Informe anual del National Intelligence Service (2003-04), p. 17.

necesidad de evaluar la inteligencia de modo que incluso estas evaluaciones ya se incluyen en los informes anuales como el del ASIO australiano de 2004-05. Es destacable el caso británico. Allí el coordinador de Inteligencia redacta un informe anual que resume el éxito de los informes e identifica posibles desajustes entre las necesidades del productor y lo que produce para él el sistema de inteligencia; no obstante, esta evaluación también tiene lugar a través de las relaciones bilaterales entre las agencias de inteligencia y los consumidores.

**Precisión.** La misión de la inteligencia es proporcionar análisis basados en una profunda experiencia, con todas las fuentes de información disponibles y una serena reflexión para proporcionar un producto con valor añadido. Sin embargo, esto no suele ocurrir y se acusa a la inteligencia de ser una reelaboración de probabilidades, análisis, posibilidades y estimaciones, pero no de hechos. No es habitual que el político cuestione estos hechos que le describen los informes, pero sí lo hace cuando éstos no están claros como, por ejemplo, la existencia de ADM en Iraq o la relación de Al Qaeda con el régimen de Sadam Hussein; por lo tanto, el político, que es finalmente el responsable, entiende que puede saltarse estos informes de inteligencia y hacer sus propias valoraciones, ya que aquellos no se ajustan a la realidad. El político no culpabiliza ni pide responsabilidades a los analistas si los informes no son precisos, pero lo cierto es que cuanto menos precisión alberguen menos credibilidad tendrán en el futuro y menos se incorporarán en el proceso ordinario de elaboración de las políticas.

**Objetividad.** El entorno político y el del analista se separan por una membrana semipermeable y los fallos en los análisis pueden producirse cuando el analista está demasiado cerca del consumidor y le falta independencia o demasiado lejos y le falta guía. El político no sabe si el sesgo que tiene un asesoramiento de inteligencia es consciente o inconsciente, sólo sabe o percibe que éste existe. Y para él, un asesoramiento politizado y no profesional puede reflejar el esfuerzo intencionado para distorsionar hechos o juicios para sostener u oponerse a una política específica o entidad política. Incluso si no es voluntario, el sesgo puede afectar al proceso de elaboración de las políticas. En cualquier caso, esto sólo debería poder significar que los políticos influyeran en la inteligencia, pero nunca a la inversa.

En este punto debe destacarse cómo los parlamentarios consultados dudaban de que la inteligencia que muy puntualmente reciben sea ciento por ciento verdad; una percepción que no tienen los miembros de ninguno de los gabinetes. Otros consumidores diferentes a los gabinetes sí muestran sus sospechas sobre que lo que reciben del CNI tampoco sea el 100% de la inteligencia disponible. Sea o no cierto que algún consumidor dude sobre este aspecto, el hecho es en sí ya bastante

indicativo y preocupante. Esta falta de confianza en la inteligencia no es nueva. El propio canciller Kohl decía que el 80% de lo que le daban sus servicios de inteligencia era falso y el 20% restante lo podía ver en la prensa del día siguiente, y el presidente Clinton podía tardar semanas en reunirse con el director de la CIA. Esto, unido al formato estándar, hace que los decisores no sostengan sus análisis sobre la inteligencia, y que por extensión busquen contrastar la inteligencia del CNI con sus propias fuentes.

**Utilización de los informes.** Un hecho destacado que ha aparecido durante la confección del informe es que quizá a diferencia del pasado, los consumidores son también ahora analistas, debido a su experiencia y movilidad por el entramado administrativo dentro y fuera de España. De esta forma, cuanto más experiencia y más criterio propio tengan menos valor añadido pueden llegar a encontrar en el producto del CNI. La importancia que, por ejemplo, atribuyen los embajadores a la inteligencia del CNI para su trabajo es preocupantemente baja, con una media de 4,95 y una moda en el 5. No olvidemos que por el hecho de ser embajadores han ocupado varios destinos a lo largo de su vida y que esta valoración no es fruto de un destino específico, sino de un bagaje acumulado. No obstante, también nos podemos encontrar con que estos altos funcionarios y decisores políticos no tienen habitualmente tiempo y son los asistentes quienes, conocedores de las preocupaciones de sus jefes, hacen los análisis. Esta situación es la que se produce en el Reino Unido. El comité de control parlamentario preguntó a los ministros cómo los informes del Joint Intelligence Committee (JIC) cubrían sus necesidades. Estos confirmaron que le daban menos importancia de la que tenían y que eran sus asistentes quienes les entregaban aquello que consideraban que debían leer, con lo que los ministros no tenían acceso a todos los asesoramientos que debieran<sup>16</sup>.

Las fuentes abiertas de las que se nutren muchos consumidores tienen como ventaja comparativa su rápido acceso y su pluralidad, pero no tienen el formato apto para el político ni incluyen detalles relevantes. Por otra parte, mientras que algunos decisores políticos quieren leer los informes de inteligencia, otros quieren ser informados, aunque son la minoría, ya que la gran mayoría son receptores pasivos de inteligencia. Según fuentes del CNI, algunos decisores recababan ampliación de información, pero no es lo habitual; esto es, el producto se consume tal y como llega. Sí sucede que a veces en algún *briefing* se llevan a expertos para que ilustren al decisor político sobre aspectos que los responsables del informe no pueden detallar, si bien esto sucede a muy alto nivel. Es de entender que en situaciones de

---

16 Informe anual del Comité del control británico (2002-03), p. 17.

crisis con muchos consumidores reclamando inteligencia no existirían suficientes analistas preparados para dar estos *briefing*, lo que nos lleva de vuelta a la necesidad de cierta capacidad de análisis de los consumidores o la disposición de redes informáticas y de comunicación que permitan un acceso más inmediato al CNI.

**Relevancia.** Las estimaciones suelen ser cautelosas, ya que es más probable que no ocurra nada a que algo pase. Esto lleva a que habitualmente los analistas no sean agresivos en sus análisis. La politización y la irrelevancia son las dos caras de la misma moneda; pero como se afirmaba en la comisión Aspin-Brown de reforma de la comunidad de inteligencia norteamericana, el énfasis debe estar más en la relevancia que en la distorsión. No obstante, esto no significa que el productor no deba ajustar su producto a las necesidades del consumidor, lo que evidentemente no es lo mismo que la politización de la inteligencia. En cualquier caso, estamos aún muy lejos de que en España la politización sea un problema, porque no ha sido generalmente admitido por los diferentes responsables de los servicios y porque la inteligencia es generada en muy pocas agencias.

Uno de los principales problemas detectados es la falta de evaluación del producto de inteligencia. Nos encontramos con un sistema en su mayor parte unidireccional y donde se consume lo que llega, pero no se evalúa de forma sistemática ni su calidad, ni su utilidad, ni su eficacia. He podido acceder a muy pocos analistas que en la actualidad trabajen en el CNI, si bien a alguno más que ya no pertenece al Centro, y puede extraerse que sólo de forma intuitiva los analistas del CNI pueden deducir que el producto que ellos generan es de utilidad para el decisor político. Esta estimación la realizan en base a si hay: 1) comentarios positivos o ausencia de negativos; 2) evidencias del uso de la inteligencia por los consumidores (a veces suministradas por los medios de comunicación y a veces por sus superiores); 3) evidencia de la mejora de la capacidad por la inteligencia previamente suministrada; o 4) estimaciones sobre el número de ataques evitados, operaciones cerradas... que generalmente les llega a través de fuentes que no son el propio servicio de inteligencia. Además, hay otros factores, como cuántos consumen realmente los informes que, si bien es una variable difícil de medir, sin duda alguna sería de gran interés conocer para el analista.

Esta evaluación del producto es impostergable, puesto que las burocracias con su rutina inducen errores en el sistema de análisis. Así, el ciclo de la inteligencia en su formato clásico está caduco y debe dejar de ser tan lineal –a pesar de resultar definido circularmente– porque fue diseñado para un tipo de consumidores que en la actualidad ya no existe. Implantar elementos de reevaluación más frecuentes implica necesariamente una mayor relación entre productor y consumidor de inteligencia,

saliendo de la pauta en la que nos movemos: un proceso en su mayor parte unidireccional de la comunidad hacia los consumidores. Es cierto que en una Administración tan grande no se pueden hacer separaciones tan estrictas, porque hay variaciones personales destacables; así, algunos miembros de gabinetes sostienen que mantienen relaciones continuas con el CNI de forma que le transmiten qué necesitan y cómo, pero también he encontrado muchos vocales asesores que dudaban de que este proceso tenga realmente lugar. No olvidemos que el CNI tiene medios especiales costosos de emplear y que sólo se activan si el analista sabe que aquello que está haciendo le interesa realmente al consumidor y lo va a utilizar.

### 3.2 Análisis sectorial

#### A) Política exterior

La política exterior de nuestro país es claramente mejorable en aspectos como la definición de principios, intereses y objetivos. El propio ministro Moratinos habla de la necesidad de acabar con nuestra política reactiva poco o nada meditada ante acontecimientos exteriores previsibles y de la necesidad de aunar los esfuerzos de todos los organismos que tienen un papel en el exterior. Un diagnóstico compartido por el anterior ministro Piqué, quien sostenía que para mejorar el papel del Servicio Exterior era necesario reestructurarlo, aumentando la presencia en organismos internacionales, modernizarlo en lo referente a la gestión de recursos, reformas administrativas y comunicaciones y, finalmente, reforzando la autoridad de los embajadores como coordinadores y representantes del Estado.

Para los embajadores que han participado en el estudio, las zonas prioritarias para España deben ser Europa, con un 80%, norte de África, con un 55%, y América Latina, con un 50%, estando el resto de zonas propuestas (Oriente Medio, Sudeste asiático y China) muy lejos de estos guarismos a pesar de ser objeto del Plan Estratégico de Acción Exterior, que parece no haber fructificado aún<sup>17</sup>. Los entrevistados coinciden en que en general nuestras redes de inteligencia están mucho más desarrolladas en América Latina que en el norte de África, especialmente en los aspectos de seguridad hay zonas norteafricanas bien cubiertas por nuestra inteligencia. Sobre todo admiten

---

17 Debo reiterar que la muestra de 23 embajadores es limitada, pero la repetición de patrones en sus respuestas indica una gran homogeneidad. Estos datos pretenden ilustrar la explicación y, en cualquiera de los casos, estamos hablando de la opinión de 23 altos funcionarios del Estado con un importante papel en el exterior.

que nuestra infraestructura diplomática y de inteligencia en el Sudeste asiático y China es casi simbólica. En cualquier caso, la prioridad estaría para muchos diplomáticos y miembros del MAEC en el desarrollo de la red de inteligencia en el norte de África, sobre todo en los aspectos de seguridad. Pero, de nuevo, esto no es posible sin más recursos y especialmente sin una clara indicación de cuáles son las zonas prioritarias, para qué se quiere estar presente allí y cuándo deben estar activas tales redes. Es cierto que existe una cada vez mayor y más intensa cooperación internacional, pero hay ciertos temas como fuentes de energía o mercados emergentes en los cuales no podemos jugarlos. Además, el caso del fiasco de las ADM en Iraq demuestra lo arriesgado de tener muy pocas fuentes con las que contrastar datos propios.

Esta orientación de recursos está en sintonía con las preocupaciones de nuestros embajadores en materia de seguridad (Tabla 2). Para ellos el terrorismo en nuestro territorio es la primera amenaza con la que cuenta España; a partir de ahí, los puestos dos y tres son ocupados por dos amenazas no clásicas, como son la inmigración masiva de terceros países y problemas medioambientales. En cuarto, quinto y sexto lugar aparecen amenazas relacionadas con las ADM y la criminalidad organizada. Sólo en los últimos lugares asoman los conflictos militares entre Estados, directamente o accidentales, que no son contemplados como amenazas.

**Tabla 2. Principales amenazas para la seguridad de España (muy y algo probables)**

	%	n
Terrorismo en nuestro país	100,0	23
Inmigración masiva de terceros países	82,6	19
Problemas medioambientales	73,9	17
Proliferación de armas de destrucción masiva	69,5	16
Crimen organizado	65,2	15
Tráfico internacional de drogas	60,8	14
Ataque contra redes informáticas	56,5	13
Posible participación indirecta en una guerra civil	43,4	10
Conflicto armado sobre el control de materias primas vitales	39,1	9
Conflicto armado en Oriente Medio	30,4	7
Chantaje nuclear entre países del Tercer Mundo	26,0	6
Guerra nuclear accidental	21,7	5
Guerra nuclear entre países del Tercer Mundo con consecuencias globales	13,0	3
Un conflicto armado entre países asiáticos	13,0	3
Ataque militar de un país extranjero	8,6	2
Un conflicto armado entre países africanos con quienes tenemos relaciones de cooperación	0,0	0

Fuente: Elaboración propia.

Esta ordenación se corresponde exactamente con la establecida por otras elites civiles y militares en España y en otros países europeos<sup>18</sup>.

Las embajadas son una parte significativa de nuestro entramado de seguridad. Por este motivo es importante conocer cuáles son los objetivos que sus responsables piensan que debería tener la política exterior de España (Tabla 3). En contraste con la importancia que le entregan a las ADM como un potencial riesgo para nuestra seguridad, los embajadores sitúan su control como el último objetivo de nuestra política exterior, si bien con un importante 81%. Los participantes tienen una clara concepción de que debe emprenderse un camino en la mejora de la situación de los países subdesarrollados e incrementar la cooperación como eje articulador de nuestra política exterior. Destaco a este respecto cómo la reciente US National Intelligence Strategy de 27 de octubre de 2005 establece la promoción de la democratización como la tercera prioridad de las agencias de inteligencia norteamericanas. Los embajadores son también consumidores de inteligencia, pero es importante analizar si se ven como tales. Preguntados al respecto, un 50% se considera por igual consumidor de inteligencia y recolector de información; un 14% más consumidor que recolector y un 30% más recolector que consumidor. Sin embargo, a diferencia de su percepción subjetiva, la realidad indica que sólo un 20% reconoce recibir información alguna vez al mes o a la semana, mientras que un 80%

**Tabla 3. Objetivos para la política exterior española (muy y algo importante)**

	%	n
Ayudar a mejorar el estándar de vida en los países subdesarrollados	100,0	23
Fomentar la cooperación internacional para resolver problemas comunes, tales como los alimentos, la inflación o la energía	100,0	23
Preservar la paz mundial	100,0	23
Mantener la seguridad exterior del país	100,0	23
Combatir el terrorismo	100,0	23
Combatir el hambre en el mundo	95,6	22
Prevenir la proliferación de armas de destrucción masiva	95,6	22
Fortalecer Naciones Unidas	95,6	22
Ayudar a otras naciones a alcanzar la democracia	95,6	22
Promover y defender los derechos humanos en otros países	86,9	20
Fortalecer las alianzas regionales de seguridad (OTAN...)	86,9	20
Control de armas a nivel mundial	82,6	19

Fuente: Elaboración propia.

18 Para un análisis detallado sobre este tema, véase Martínez, Rafael y Díaz, Antonio (2005), Spain: An equation with difficult solutions, en Kümmel, G. y Caforio, G. Military missions and their implications reconsidered: The aftermath of September 11th, vol. 2, Amsterdam: Elsevier.

afirma que nunca o casi nunca recibe informes de inteligencia. Ante un conflicto de intereses, un 50% de ellos entiende que lo prioritario es obtener información relevante para los intereses de España, mientras que para un 43,8% debe primar el no deteriorar la posición de la representación diplomática. Los embajadores defienden en un 81,3% que las redes de inteligencia dependan del embajador, mientras que un 18,8% enfatiza que lo que no puede hacer el CNI es implicar a la representación diplomática con su trabajo. Un preocupante 25% entiende que la cooperación entre el CNI y las representaciones en el exterior es inexistente, mientras que un 56,3% entiende que es cooperadora, y un 12,5% buena siempre que no comprometa a la embajada. La visión que tienen del funcionamiento de la comunidad de inteligencia es muy deficiente. Sólo un 6,3% considera que ésta es buena, y un 93,2% entiende que es mejorable o muy mejorable. Uno de los canales de cooperación, como es la comunicación, tiene usos diferentes. Mientras un 43,8% considera que las necesidades de inteligencia de la representación deben transmitirse a través del MAEC (otro 25% entiende que puede hacerse en las visitas a Madrid de los embajadores), un 25% sostiene que debe realizarse a través del CNI. Por su parte, preguntados por cómo comunicar información de la que tengan conocimiento, un 37,5% dice que debe realizarse a través del CNI, y un 50% a través del MAEC. Sin duda una falta de homogeneidad en los procedimientos que habría que analizar y, en su caso, uniformizar.

## **B) La relación entre el MAEC y el CNI**

La relación entre la diplomacia y el espionaje ha mejorado mucho en la última década. Tras unos años iniciales en los cuales el recelo de los diplomáticos hacia los miembros del servicio de inteligencia era máximo, el proceso de democratización de toda la Administración, incluido el servicio de inteligencia, ha llevado a que las relaciones entre ambos colectivos se hayan normalizado.

Quedaron paulatinamente atrás duros enfrentamientos personales entre embajadores y antenas del servicio de inteligencia que pusieron en entredicho el funcionamiento de estos organismos en el exterior. Comenzó a cuidarse cada vez más incluso la personalidad de los agentes que el Centro mandaba al exterior para evitar choques y, ya en la época del anterior director, se indicó a empresas y embajadas que cooperasen en una labor recíproca en la cual los agentes del Centro debían participar. El anterior responsable del Centro era un diplomático de carrera y, por lo tanto, sus compañeros embajadores y la estructura de Asuntos Exteriores le era muy transparente. Estableció que los embajadores se vieran con él a su llegada a España aunque fuera por unas horas para pulsar así sus necesidades y preocupaciones. También se establecieron contactos formales entre jefes de Área del CNI y directores generales de Asuntos Exteriores, que en alguna medida han continuado. Sin embargo, este exceso de con-

fianza en las relaciones personales, sin negar su gran importancia, no deja de reflejar una Administración en un cierto grado artesanal en su desarrollo y una carencia de órganos y procedimientos formalizados de cooperación.

En el MAEC se reproduce la dinámica existente en otros gabinetes. No existe un protocolo preciso de entrega y difusión de la inteligencia que ofrece el CNI y la personalidad del director del gabinete marca el flujo de la inteligencia hacia otras unidades del ministerio. Algunas informaciones consideradas muy sensibles sólo llegan al ministro y al jefe de gabinete, quienes pueden decidir sobre su distribución más abajo. Pero el MAEC también tiene dinámicas diferentes debido a su gran red exterior. De todas las comunicaciones que diariamente las embajadas envían a Madrid, el gabinete selecciona unas diez que son las que llegan a la mesa del ministro. Sin embargo, el Ministerio no tiene capacidades tecnológicas como para hacer un análisis de toda esa información y sobre todo para integrarla con otras previamente remitidas; de nuevo, la confianza en la permanencia de las personas en ciertos puestos que sirvan de memoria de la organización, se hace intensa. Los miembros del gabinete pueden enfrentarse diariamente a más de quinientas hojas que procesar; una situación sin duda inmanejable, lo que precisa una revisión del catálogo de consumidores para saber qué es aquello que necesitan, actualizaciones a través de las redes de comunicación y posiblemente algunos recursos humanos más en algunos puestos.

La utilidad depende de nuevo de lo dirigida que esté la demanda de información. En algunas legaciones se produce información de bastante calidad, ya que su responsable se implica mucho en esta función; sin embargo, no parece ser lo más frecuente. Miembros de algunas direcciones generales del MAEC confiesan que la inteligencia que reciben está mal dirigida y no encaja bien en su trabajo; en consecuencia, se genera la dinámica de no incluirla como parte habitual en su proceso de toma de decisiones. En ocasiones el ministro ha tenido tres informes de tres organismos diferentes sobre los mismos temas. Aunque no es negativo recibir distintas visiones sobre un asunto concreto, sí lo es cuando mucho del trabajo de base es reiterativo. La planificación entre diferentes organismos dentro de la comunidad de inteligencia se hace de nuevo imprescindible.

También se percibe la falta de capacidad de prospección y previsión para situaciones más concretas. Ante la carencia de órganos de análisis y previsión existentes en diferentes ministerios de Asuntos Exteriores, algunos *think tanks* están intentando ocupar este espacio. El trabajo que habrían de realizar sería el suministro de memorandos donde el componente de inteligencia no es excesivamente importante, aunque existe, y sí lo es cierta agresividad reflexiva, el conocimiento

actualizado y la agudeza. No es necesario que este producto se genere en órganos cercanos a la Presidencia, sino dentro del propio MAEC, en unidades como la Dirección General de Análisis y Previsión.

### **C) Política económica**

Como ya he destacado de forma reiterada, los servicios de inteligencia no están únicamente para proteger a los Estados de las amenazas, sino para ayudarles a aprovechar las oportunidades que pueda presentarles el entorno; pero las necesidades de seguridad son siempre más prioritarias que las derivadas de las potencialidades de otro tipo. En la última década España ha incrementado de forma abrumadora su presencia económica en el exterior, siendo varios los ministerios implicados.

Los embajadores son la cabeza del Estado en el extranjero y nuestras acciones en el exterior una prolongación de la política nacional. Por esto, se les preguntó a los embajadores si consideraban que el CNI debía tener un papel más relevante en nuestros intereses económicos en el extranjero; un 75% considera que sí, pero sólo un 18,8% cree que efectivamente sea una pauta habitual del CNI. Esta percepción es llamativa, ya que la Ley del Centro Nacional de Inteligencia de 2002 establece en su artículo 4.a) que una de las misiones del Centro es “obtener, evaluar e interpretar información y difundir la inteligencia necesaria para proteger y promover los intereses políticos, económicos, industriales, comerciales y estratégicos de España, pudiendo actuar dentro o fuera del territorio nacional”. No obstante, los embajadores reconocen que las empresas españolas tampoco favorecen el incremento de esta buena relación. Mientras un 100% de los embajadores preguntados entienden que las empresas deben informar al CNI de aquello que tengan conocimiento y que pueda ser relevante para los intereses de España, apenas un 10% considera que éstas lo hagan.

Por este motivo es muy necesario que los servicios de inteligencia reciban indicaciones claras de los decisores políticos para incorporar la inteligencia económica e industrial en su catálogo real de tareas más allá de las que pueda hacer la Directiva de Inteligencia; evidentemente todo esto si consideran que debe tener la relevancia que parece que embajadas y empresas manifiestan. Para mantener un contacto continuo de la Presidencia con las empresas españolas con fuertes inversiones en el exterior se han establecido diferentes Observatorios, uno por zona geográfica prioritaria para España, y que consisten en reuniones de periodicidad mensual en La Moncloa con los responsables de estas empresas. Sin embargo, los canales de comunicación de la comunidad de inteligencia con empresas y diferentes actores económicos españoles parecen bastante exigüos.

Situación algo diferente se produce respecto al Ministerio de Asuntos Exteriores, con una mayor tradición en suministrar este tipo de información y que cuenta para esto con estructuras como la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales. Parece que los representantes de las empresas españolas en el exterior se sienten más cómodos relacionándose con los embajadores que con las antenas del CNI. La relación óptima, muy pocas veces encontrada a lo largo de la confección del informe, es la de una empresa española con un buen trato con el embajador y de éste con el CNI, estableciéndose una adecuada distribución de competencias entre uno y otro. Sin embargo, las empresas españolas no se fían excesivamente del CNI por dos grandes motivos: no confían en aquellos a quienes no pagan, cosa que sí sucede con las consultoras con las que trabajan y, en segundo lugar, aunque va cambiando esta percepción, porque el CNI sigue teniendo para ellos la imagen de un servicio de espionaje y no es contemplado como una agencia estatal más cuyo trabajo pudiera ser de interés para las inversiones españolas en el extranjero. También es cierto que cuando a las empresas españolas en el exterior les surgen problemas serios acuden al CNI en busca de ayuda.

Las escasas relaciones de empresas con el Centro se producen por contactos personales de la dirección o alguna área específica. La falta de cauces establecidos y adecuados convierte a la relación personal en la base de esta actividad, lo que genera una excesiva precariedad, inestabilidad y dependencia de factores personales. Ésta es, sin duda, una asignatura pendiente del servicio de inteligencia: implicarse más en esta parcela o bien explicitar a los potenciales consumidores lo que realmente puede aportar en esta área, eliminando la continua frustración de estos actores ante la para ellos débil inteligencia económica que reciben del CNI.

#### **D) Política de seguridad**

La inteligencia en España ha estado esencialmente centrada en el sistema de seguridad y sobre todo en la amenaza terrorista. Su importancia en aspectos militares ha ido decayendo con los años a medida que nos integrábamos en diferentes acuerdos internacionales, con la excepción del inicio de la participación de tropas españolas en operaciones bajo el auspicio de Naciones Unidas y que requirió el reforzamiento de esta capacidad de inteligencia. El gran problema de nuestra inteligencia de seguridad está en la incapacidad de coordinación de las inteligencias de los tres ejércitos y que lleva a que el Centro de Inteligencia de las Fuerzas Armadas, tras ser anunciado en el Libro Blanco de la Defensa, a día de hoy aún no haya cuajado.

La estricta separación existente en España entre la inteligencia militar y la de seguridad –forzada por el deseo político de no implicar a las Fuerzas Armadas en el contraterrorismo ni la inteligencia exterior– ha llevado a que aunque existan estrechos lazos entre la inteligencia militar y el CNI en nuestro país nunca se haya realizado un análisis de cómo hacer esta transferencia de producto, procesos y capacidades de una a otra organización, algo que, por ejemplo, es algo habitual en los países nórdicos y el Reino Unido.

La entrada en Europa supone un importante cambio para nuestro país. Por sus alianzas internacionales España comparte su seguridad con otros Estados, y a nivel europeo, desde la creación en 2002 del Centro de Situación (Sitcen), España integró allí a un pequeño grupo de analistas de inteligencia con gran respaldo de Javier Solana. A partir de entonces, España ha consolidado su papel en el G5, que reúne a los servicios de inteligencia de los cinco grandes países de la Unión. El Sitcen tiene como misión el intercambio de información entre servicios y el asesoramiento y análisis estratégico para el secretario del Consejo sobre amenazas que afronta Europa. Su materia prima será la inteligencia que le entreguen los diferentes servicios nacionales, por lo que no produce inteligencia, sino que la recibe, aunque tenga una cierta capacidad analítica. El desarrollo de la inteligencia a nivel europeo es aún muy primitivo, y a pesar de que el Alto Representante insista reiteradamente en que no es posible una Política Europea de Seguridad y Defensa sin importantes capacidades de inteligencia, parece que lo máximo que el G5 está dispuesto a hacer de momento es compartir inteligencia selectivamente en base al principio *need to know*. La inteligencia es un importante instrumento de política exterior y las grandes potencias que invierten grandes sumas en ella no están dispuestas a perder esa ventaja estratégica.

Los atentados de Madrid y Londres han servido para incrementar de forma importante la cooperación en inteligencia, la adopción de medidas comunes, el intercambio de agentes de enlace y el impulso de organismos a nivel europeo como Europol, que estaban viviendo un prolongado estado de letargo. El papel que el Sitcen pueda desempeñar será muy importante en un futuro y puede constituirse en un punto de encuentro de la inteligencia estratégica con independencia de la que desarrollen los órganos de la Unión para situaciones de crisis y alerta temprana; no obstante, el impulso político, que es su clave, aún no ha alcanzado un nivel aceptable. La adopción del Tratado por el que se aprueba una Constitución para Europa podrá poner algo de liderazgo político a través de las figuras del comisario de Asuntos Exteriores y del Comité de Seguridad Interior, que se recogen en el texto.

### **3.3 Control político y de legalidad del empleo de la inteligencia en la elaboración y desarrollo de nuestra política exterior y de seguridad**

Una fase esencial en cualquier proceso de elaboración de una política pública es la del control en sus diferentes dimensiones. El control de la calidad de la inteligencia, entendida ésta como la evaluación de su utilidad para el decisor político, ya ha sido analizado en un apartado anterior, por lo que en éste se analizará la legalidad de sus actividades y la adecuación de sus actividades a los objetivos marcados.

El artículo 66.2 de la Constitución atribuye al Parlamento el control de la acción del Gobierno y de sus políticas. En nuestro ámbito, este cometido recae sobre las Comisiones de Asuntos Exteriores y de Defensa del Congreso de los Diputados. Allí se produce, o se debería producir, la necesaria reflexión y control sobre estas políticas. El trabajo de los servicios de inteligencia tiene un papel destacado en las mismas; sin embargo, el análisis de los Diarios de Sesiones de estas comisiones muestra cómo la intensidad de control y supervisión de las políticas en estas áreas es muy escasa, y cómo cualquier decisión que tenga alguna relación con la inteligencia es derivada a la Comisión de Gastos Reservados.

Pero los propios diputados de esta comisión remarcan cómo la información que reciben sobre áreas prioritarias para España y en la que interviene el CNI es tan escasa que su posibilidad de control es nula. A este respecto merece la pena destacar la incertidumbre de los diputados de esta comisión entrevistados cuando se les pregunta en base a qué información aprobará el Parlamento una intervención militar en el exterior conforme a la nueva Ley Orgánica de Defensa Nacional, si la información relevante está en manos de los servicios de inteligencia y sólo resulta disponible para la Comisión de Gastos Reservados. Por lo tanto, el grado de reflexión, debate y control que los diputados pueden alcanzar es manifiestamente inferior al de parlamentarios de otros países, ya que sólo puntualmente algunos diputados de los dos grupos mayoritarios pueden acceder a ella. Sin duda estas carencias han llevado a que el principal canal de información de los diputados sean los medios de comunicación.

Con respecto al control del CNI como una Administración del Estado, la competencia recae en exclusiva en la Comisión de Gastos Reservados. Sin embargo, esta comisión parlamentaria es muy poco operativa. Su modelo provoca que sea inadecuada para hacer una evaluación del trabajo del CNI, tanto en su actividad concreta como en lo relacionado con la política exterior y de seguridad; es decir, ni una evaluación macro ni una micro. Echando la vista atrás, los problemas para

controlar a la inteligencia desde el Parlamento español han sido la falta de un organismo adecuado, competencias, mecanismos de obtención de información por parte de los diputados y de interés de Gobierno y partidos en la oposición. Durante muchos años el control de la inteligencia recayó de forma muy residual en la Comisión de Defensa, y sólo a partir de 1995, cuando se establece la Comisión de Gastos Reservados, que viene a cubrir esta área de competencia, se puede decir que al menos formalmente el Parlamento español se implica en el control de la inteligencia. Todo esto favoreció que el control del CESID-CNI se desarrollara al alimón entre el ministro de Defensa y el director del servicio de inteligencia.

El modelo de control español sobre los servicios de inteligencia es muy débil en comparación con el de países de nuestro entorno. Esta debilidad va en detrimento de la calidad tanto de los debates de política exterior y de seguridad, como del papel que nuestros diputados puedan jugar en su función constitucional de control y contrapeo del Ejecutivo que sí tienen en otros Estados. La experiencia comparada de control de la inteligencia es muy diversa. No existe un modelo único de control, ya que dependiendo de cuándo se creó el sistema de inteligencia o de si esta función recae más sobre la policía (países nórdicos que encargan el control a *ombudsman* especiales) o sobre los servicios de inteligencia, se han gestado modelos específicos. No obstante, hay que hacer notar que el control de la inteligencia es la superposición de lo que en diferentes niveles puedan hacer Gobierno, jueces, parlamentos, opinión pública y medios de comunicación; aunque sí es cierto que el peso de los parlamentos en los sistemas de control es muy acusado en prácticamente la totalidad de los Estados.

Por ejemplo, en los Estados Unidos los congresistas configuran unos potentes comités, si bien desarrollan un control macro debido al tamaño del sistema, quedando en manos de los inspectores la supervisión de las actividades internas. Las acciones encubiertas son parte destacada de la política exterior norteamericana; sin duda eso genera especiales necesidades de control que son acometidas por estos comités que guardan una gran discreción en aspectos operativos, si bien en aspectos políticos se producen algunas filtraciones. En el Reino Unido, el control lo lleva a cabo un comité de parlamentarios; un caso único en el mundo, ya que no es un órgano del Parlamento, sino un órgano compuesto de comunes y lores designados por el primer ministro. Sus poderes son amplios y su mayor activo es la intensa relación de confianza que en los últimos diez años ha conseguido generar con los servicios de inteligencia. Alemania cuenta con un comité de control más otro que supervisa las interceptaciones de las comunicaciones; pero el paso de los años ha llevado a que tenga un gran peso el control realizado en la subcomisión de presupuestos por su menor tamaño y porque es allí donde se discute algo tan sensible como las partidas presupuestarias. En Italia es un comité mixto de miem-

bros de las dos Cámaras el responsable del control, con unos poderes medios, siendo un sistema que descansa bastante en la relación política de los servicios con los ministros responsables. Posiblemente, el caso más llamativo de nuestro entorno sea Francia, que carece de un mecanismo parlamentario de control a pesar de reiterados intentos y de alguna propuesta presentada a la Asamblea Nacional; no obstante, esto no puede llevarnos a pensar que los servicios de inteligencia galos no estén controlados, ya que existen otros sistemas de supervisión, como el que desarrollan los directores de las agencias de inteligencia con los ministros responsables.

Los diputados españoles entrevistados coinciden en el escasísimo control que realizan sobre todo aquello en lo que esté involucrado el CNI, y en el caso de la política exterior esto sucede, además, no pocas veces. Son conscientes de que existen mejores mecanismos de control teóricos y reales, pero que el gran problema de nuestro modelo es la falta de confianza entre el servicio de inteligencia/Gobierno y los diputados. Los diputados de esta comisión admiten su facilidad para filtrar a la prensa lo que sucede en el seno de la comisión, lo que entienden ha llevado a los miembros del servicio a recelar de ellos. La experiencia comparada muestra cómo la confianza es el elemento clave más allá de cómo se diseñe teóricamente un comité de control y ésta es una relación que se tarda casi una década en construir. Sin embargo, a pesar de su deseo de controlar la inteligencia, los actores no se ponen de acuerdo en la posible solución. Por una parte, el hecho de que no haya continuidad en los diputados les impide que acaben alcanzando un conocimiento que les haga adecuados para el control de una Administración tan peculiar; por otra parte, sus poderes son muy escasos, y, finalmente, el hecho de que los representantes en la comisión sean los portavoces de los grupos parlamentarios hace que tengan un alto perfil político pero poco conocimiento de la inteligencia, escaso tiempo para dedicarle al tema y, en consecuencia, pocas posibilidades de adquirirlo; además, su tentación para emplear esta información en los debates políticos es demasiado elevada. Podría resumirse la situación española con algo que, en tono irónico, los miembros de los servicios de inteligencia de los países más avanzados dicen de sus diputados: “su desinterés sólo se ve superado por su falta de conocimiento del tema”.

Se les propuso a los diputados entrevistados la posibilidad de que en vez de los portavoces de los diferentes grupos parlamentarios fueran diputados menos conocidos quienes integrasen la comisión; esto permitiría que le pudieran dedicar más tiempo y que no tuvieran la tentación de usar políticamente la información obtenida en la comisión. Sin embargo, los entrevistados consideraron que, ya que el control es bajo, al menos les da ciertas garantías que esa mínima información la

reciban los jefes de los grupos parlamentarios. El control de la inteligencia sigue siendo, por lo tanto, una importante asignatura pendiente de nuestra transición.

### 3.4 Especificidad del producto del CNI

El valor de la inteligencia es aquél que le otorgue el consumidor, ese es el verdadero y único indicador. Por este motivo, la inteligencia debe ser lo más específica y ajustada posible a las necesidades y gustos del consumidor. Estamos hablando de consumidores muy especializados, no de alguien que se conforma con saber lo que sea y cuando sea; en consecuencia, la gran pregunta es: ¿qué entrega el CNI de valor añadido a los consumidores que no esté en fuentes abiertas o bien que estos puedan conseguir por sus propios medios?

Aunque los entrevistados no lo verbalizan, de sus conversaciones se desprende que lo que buscan en el CNI es aquello que otras agencias no pueden suministrarles. Entienden que mucha de la inteligencia que necesitan la reciben por otros canales, pero hay un producto muy específico que sólo el CNI puede darles. Es así como la inteligencia de carácter económico se ha convertido en la gran piedra filosofal que diferentes actores demandan. No quiero decir que el CNI deba centrar su trabajo en este aspecto, ya que es una prioridad que debe o no establecer el poder político, pero sí sería interesante explicitar a los consumidores si pueden o no tener expectativas reales sobre este producto que ansían recibir del Centro.

La comunidad de inteligencia no puede existir sin los políticos, al revés sí. En una permanente lucha de burocracias, el valor del producto de los servicios de inteligencia –y, por lo tanto, su poder– es su capacidad de análisis, la posibilidad de hacer un seguimiento a lo largo del tiempo, centrarse en temas muy específicos, cubrir zonas grises entre agencias y la disponibilidad de medios técnicos y de mecanismos especiales para obtener información que no poseen otras agencias. Esta dinámica es mucho más intensa a medida que crece el trabajo de analistas internacionales, agencias de información, centros de pensamiento, el MAEC e incluso los medios de comunicación. Por esto, si el CNI no consigue suministrar un producto diferenciado su importancia irá disminuyendo, porque el analista no tiene otro consumidor, pero el político sí tiene otras fuentes, y de eso debe ser consciente el Centro. Ser redundante en la inteligencia lleva a su irrelevancia, ya que ese es un producto que el resto de organismos y Administraciones implicadas pueden conseguir antes y por sus propios medios. Generar inteligencia en todos los campos es imposible para tan sólo dos millares de funcionarios, y aun en el caso de pretender

hacerlo, absurdo. Por lo tanto, el CNI es uno de los principales interesados en que funcione la relación productor-consumidor y que el producto de inteligencia tenga una gran especificidad y valor añadido.

### 3.5 Alicientes para cooperar entre agencias

Más allá del deseo constitucional del artículo 103 de que la Administración funcione de forma coordinada, y aunque las comunidades de inteligencia quieran suministrar hacia fuera la imagen de ser un grupo, en realidad son un conjunto de burocracias en lucha por recursos, poder e influencia. Negarse, por lo tanto, a entender que las comunidades son un mercado interno con agencias que producen información a cambio de presupuestos y otras ventajas es el primer paso para fracasar en la misión de hacerlas cooperar.

Hay ciertos elementos que pueden conducir a una mayor cooperación, unos de tipo político y otros de tipo técnico. Los primeros consisten en el establecimiento común de objetivos, algo que implica una clara dirección política de la comunidad que hemos visto parcialmente en un apartado anterior. Hasta ahora el funcionamiento consistía en obtener información, casi siempre de forma redundante, y posteriormente intentar ponerla en común: un sistema sin duda costoso e ineficaz. A partir de ahora es vital que las agencias no trabajen por su cuenta, como hasta ahora ha sido la tónica dominante, sino que se configuren como un agregado. A través de objetivos conjuntos se puede determinar qué porción puede resolver cada uno de ellos, lo que forzosamente les lleva a que unas agencias dependan de otras. Esta dependencia supone un cambio fundamental en la forma de hacer inteligencia.

Estamos ante una reorganización tanto estructural como de procesos, lo que además tiene un fuerte componente de cultura organizativa. Nos situamos ante un indudable cambio de escenario, ya que hasta ahora las luchas de poder se basaban en intentar saber algo que el otro no sabía o al menos saberlo antes que él, y de ahí surgía una gran lucha por restringir el acceso a la información. Éste era el modelo de intercambio de información e inteligencia que se denominaba *need to know*, esto es, sólo se te informaba de aquello que se consideraba que podía interesar, pero no se tenía acceso a todo lo disponible. Sin duda es fácil unir información pública sobre diferentes aspectos, pero no aquella que permanece oculta y archivada dentro de los diferentes servicios de inteligencia. Todo esto cambiará en la medida en la que se obligue políticamente a los diferentes servicios a emplear tecnología y procedimientos estándar y a compartir su información, algo para lo que se ne-

cesita una homogénea estructuración de las normas de seguridad. Así, debe entenderse que el modelo hacia el que se debe caminar implica que más allá de la división horizontal de funciones nadie producirá un único producto en el que no tengan alguna implicación otras agencias. Es necesario mostrar cómo la inteligencia es el producto final de todas ellas, aunque en ocasiones puedan hacerse estimaciones diferentes basándose en los datos propios que puedan tener las distintas agencias, algo que por otra parte no es perjudicial ni debe asustar a los políticos.

Por su parte, la comunicación vertical será mucho más fácil, ya que la tecnología permite que la cúpula de la organización tenga acceso a los niveles más inferiores. Se achata así la organización, lo que incrementa su flexibilidad, y se resta poder a los puestos medios, que es donde realmente tienen lugar las guerras burocráticas y se favorece que en situaciones que se alejen de la norma el analista pueda vender su idea más que la imagen corporativa. Un indudable avance, porque con los largos procesos analíticos del pasado las partes más provocadoras de los análisis desaparecían en las sucesivas coordinaciones y regateos. El énfasis, en definitiva, se pondrá en el análisis más que en la custodia de información y será cada vez más difícil que un analista o una agencia imponga su visión eliminando algunos detalles o hechos, ya que a ellos podrá acceder hasta el propio consumidor.

No podemos olvidar que las comunidades de inteligencia se gestaron en torno a las capacidades de obtención de información de imágenes (IMINT), señales (SIGINT) y humanas (HUMINT) y en razón de amenazas interiores y exteriores y, como consecuencia, sobre la clara distinción entre obtención de información y su análisis. En estos tiempos, el gran reto es encontrar un marco de trabajo que permita que toda esa información que generan los medios tecnológicos sirva para completar el trabajo de los analistas, que deben ser la base de la función de inteligencia. El incremento de la difusión electrónica eliminará esta distinción entre obtención y análisis y pondrá más presión para que el análisis esté presente sobre la captación. El éxito lo tendrá quien consiga poner primero en la red algo realmente relevante, no quien oculte información.

En el futuro los informes de inteligencia escritos se harán cada vez más raros, ya que son lentos de producir y transmitir y difíciles y caros de actualizar, y más aún difícil de saber qué ojos pueden tener interés en conocerlos. Pero, paradójicamente, este cambio de enfoque político y los nuevos procedimientos de comunicación permitirán que el analista confeccione el producto no para que lo lean otras agencias, sino el consumidor. Tendrá un coste porque presionados por las más acuciantes peticiones de los consumidores, habrá menos tiempo para explorar nuevas ideas o explicaciones alternativas. No olvidemos que ésta fue una de las críticas de las comisiones del 11-S y de las ADM, que acusaron con gran crudeza al Go-

bierno y al sistema de inteligencia de “falta de imaginación” para afrontar amenazas emergentes. Los *briefings* seguirán existiendo para los altos funcionarios o responsables políticos, pero no sobre el producto de una agencia, sino del de toda la comunidad. Por lo tanto, se sustituirá la comunidad modelo “entrega” por la de “petición”, y la tecnología permitirá individualizar el producto y llenar de pequeñas actualizaciones los ordenadores de los consumidores. Estas redes de comunicación permitirán una mayor fluidez, intercambio de producto y peticiones, pero volvemos a un aspecto previo: el decisor político debe saber qué necesita y qué puede facilitarle el servicio.

A pesar de la claridad de esta aproximación, vamos a encontrarnos con grandes problemas para conseguir la reforma: burocracia madura, defensa del *statu quo*, no coalición para el cambio... Por lo tanto, no podemos pretender que la clara voluntad política que reclamo se produzca por real decreto, sino porque las agencias vean la utilidad y el valor añadido del producto que se genera. A diferencia de otras agencias estatales, el CNI no puede vender al exterior sus éxitos; sin embargo, su acceso inmediato y exclusivo a los decisores políticos –sus patronos– hará al fin y al cabo que la valoración que éstos hagan de la inteligencia que reciben conduzca a un seguro incremento de recursos, poder e influencia. Los servicios de inteligencia nunca han tenido grandes problemas para justificar un incremento en sus presupuestos, cuánto más cuando el producto que generen sea de gran calidad; de hecho, el CNI ha incrementado su presupuesto en un 27% en los dos últimos ejercicios sin mayores problemas.

Finalmente no podemos olvidar que la inteligencia es y seguirá siendo un mercado cerrado y que el producto que recibes estará en relación con la calidad del producto que puedas suministrar; ésta es una máxima evidente incluso a nivel de cooperación internacional. En los Estados el camino será una coordinación central que permita, en primer lugar, una flexibilidad que favorezca un acomodo a las necesidades locales; en segundo lugar, dedicar recursos y dinero al progreso e innovación en elementos esenciales como la investigación, la experimentación, la interoperabilidad o la integración y, finalmente, desarrollar confianza a través del tiempo propulsando los intereses comunes. En resumen, estamos ante una fase de evolución y no de revolución en la inteligencia que los suecos denominan M4IS, esto es, búsqueda de un necesario enfoque multinacional, multiagencia, multidisciplinar y multidominio. Caminar en esta dirección permitirá alcanzar la ansiada eficacia en la relación entre inteligencia y política.

## 4. Conclusiones y propuestas

España presenta un claro problema de articulación de la comunidad de inteligencia, lo que dificulta que pueda constituirse como un instrumento adecuado de apoyo a la elaboración de la política exterior y de seguridad española. Existen cuatro grandes carencias: 1) falta de modelo de comunidad de inteligencia; 2) falta de evolución de elementos del CNI; 3) falta de relación entre consumidor y productor de inteligencia; y 4) falta de procesos de control de la calidad, la eficacia y la legalidad del trabajo del CNI.

**Conclusión 1.** En España el modelo que pergeña la Ley del CNI es el de comunidad de dirección política con una incipiente subcomunidad de tipo más operativo nacida tras los atentados del 11-M. Ésta última se compone del Comité Ejecutivo para el Mando Unificado (CEMU) –un intento de resolver una casi secular descoordinación entre Policía y Guardia Civil– y del Centro Nacional de Coordinación Antiterrorista (CNCA), que responde a la necesidad de especializar un centro ante una amenaza muy particular y sigue modelos e iniciativas parecidas de otros países como el Joint Terrorism Analysis Centre (JTAC) del Reino Unido y el National Counterterrorism Center (NCTC) en los Estados Unidos. Sin embargo, el CNCA es un órgano peculiar, ya que no es operativo como la mayoría de los centros antiterroristas creados, ni es un órgano político de reflexión sobre la amenaza terrorista como aparece en otros como Bélgica o Portugal. Así, de momento, la comunidad de inteligencia española no deja de ser un mero agregado ficticio de organizaciones y más un concepto que una realidad.

**Propuesta 1.** El marco legal existente en España permite una pluralidad de plasmas y evoluciones de la comunidad de inteligencia, por lo que no sería en

principio necesaria una nueva norma. Sí lo sería una reflexión al máximo nivel sobre el modelo de comunidad que necesita y quiere España. Esto supondría la elaboración de un documento de trabajo en el que se recogiesen los posibles diseños que pudieran ser asumidos por las diferentes agencias y que posteriormente fuera analizada por la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos de Inteligencia en espera de la aprobación del Ejecutivo y su publicación como Real Decreto. El liderazgo técnico de este proceso debe llevarlo a cabo el CNI como agencia más especializada y de acuerdo con el papel que la ley le llama a jugar.

Posiblemente por su papel preponderante, el CNI debe ser el más interesado en que comience a funcionar la comunidad, ya que mucha de la información que necesita tiene su origen en otras partes de la Administración. A pesar de esta necesaria reflexión, es imprescindible no perder de vista que existen al menos dos problemas transversales que deben ser abordados al mismo tiempo: la falta de un modelo policial y la reforma del Servicio Exterior. En tercer lugar, es necesario comenzar a implicar a un elemento esencial en la concepción de la inteligencia del siglo XXI como lo es el ciudadano, no sólo a través de universidades, organizaciones o empresas, sino a título individual, creando una cultura de la inteligencia muy presente en países como Israel o Japón. Finalmente, y como aspecto clave, sería imprescindible que de forma paralela el Gobierno diera muestras claras e indubitadas de que concibe la comunidad de inteligencia como un instrumento esencial para la gestión política. Esto requiere, más que de una puntual declaración política, de una profunda convicción que pueda ser percibida de forma inequívoca por todas las agencias implicadas.

**Conclusión 2.** La Presidencia, en lo que respecta a la inteligencia, manifiesta dos grandes tendencias de consumo. Por una parte, las necesidades de la agenda del día a día del presidente, que requieren de información puntual. A este efecto La Moncloa parece valorar y requerir no tanto la continuidad como la posibilidad de que se le suministre inteligencia de forma instantánea sobre elementos de lo más diversos, algo que implica que se disponga de redes en lugares muy variados. El otro patrón de consumo es el que requiere el DISC para el seguimiento y gestión de crisis, que será un procedimiento más formalizado y basado en una alimentación constante y puntual, e intensa cuando surjan situaciones de crisis. Frente a esta dinámica en la Presidencia, lo que más valoran los gabinetes de los ministros es el seguimiento de los temas que tienen en su agenda para la legislatura en curso.

Éste es el mismo modelo y tendencias que los países de nuestro entorno muestran alrededor de estas dos necesidades: elaboración de políticas y situaciones de crisis. Para dar cumplimiento a estas necesidades existen órganos de elaboración y ase-

soramiento en política exterior; otros de análisis de inteligencia y otros de gestión de crisis. España cuenta con todos estos elementos, pero de forma desordenada. Así, La Moncloa carece de órganos políticos funcionales donde reflexionar sobre las necesidades y su evolución; en consecuencia, la posible adaptación de medios a estos objetivos se hace de forma meramente coyuntural. Para realizar la labor de gestión de crisis parece que la estructura del DISC tiene los elementos suficientes para sus funciones; sin embargo, los tres órganos de coordinación política (Comisión Delegada para Asuntos de Inteligencia, Consejo de Defensa Nacional y Consejo de Política Exterior) deben ser redimensionados para hacerlos verdaderamente operativos.

**Propuesta 2.** La fusión de la comisión delegada y los dos consejos en una única estructura donde se establecieran objetivos y se distribuyeran recursos y responsabilidades quizá hubiera sido una opción adecuada hace unos años. Pero posiblemente, por el alto grado de especialización que requieren las Presidencias hoy en día, aglutinar estas funciones en una única estructura no sería ya eficaz. El grado de subdesarrollo de estos tres organismos en nuestro país y lo reducido del tamaño de la estructura presidencial hace difícil en este momento su pleno funcionamiento. No obstante, éste es el camino; una senda que requiere de un fuerte compromiso político, una clara voluntad de darles contenido a estos organismos, dándoles un *staff* que pueda hacerlos operativos. Las funciones de asesoramiento, planificación y gestión de crisis existen, y los órganos para desarrollarlas también; sin embargo, su funcionamiento no es el adecuado. Por esto, si las estructuras no se crean, la función se acaba realizando a través de puentes y acudiendo directamente a las fuentes de información. El Consejo de Política Exterior y la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos de Inteligencia son los que mayor contenido deben alcanzar; para esto será necesario, además de un *staff* propio que marque agenda y aplique decisiones, una planificación estratégica sobre nuestra política exterior y de seguridad que guíe los instrumentos de los diferentes ministerios implicados. En el primer caso, el *staff* podría ser propio de La Moncloa y, en el segundo, el CNI debe adoptar un rol mucho más activo, tal y como sucede en otros países. Frente a estos organismos aparece el Consejo de Defensa Nacional, cuya activación será muy puntual, siendo el marco que permita al Presidente tomar decisiones en caso de intervenciones militares o graves ataques terroristas.

**Conclusión 3.** El análisis de las opiniones de los consumidores sobre los informes de inteligencia muestra toda una tipología de carencias. Llegan tarde, están desenfocados, incompletos, no ajustados a sus necesidades o no dicen nada nuevo respecto a lo que ya conocía el receptor, siendo esta última una acusación bastante generalizada. Muchos de estos problemas se generan por la falta de comunicación

entre productores y consumidores sobre cuáles son sus necesidades de inteligencia y la carencia de una continua evaluación del producto. Estamos, en definitiva, ante un modelo de “entrega” frente a uno de “petición”. Los sistemas de inteligencia se crearon cuando los presidentes necesitaban información y, por lo tanto, tenía sentido que fueran centralizados y centralistas, ya que la Presidencia buscaba a una persona a la que pedirle opiniones. Pero tras el 11-S eso ha cambiado y se ha ampliado el catálogo de consumidores, esto es, quiénes consumen inteligencia, qué quieren y cuándo lo quieren; un repertorio mayor de consumidores de inteligencia que obliga al desarrollo de nuevos canales de comunicación. En resumen, nos enfrentamos a tres grandes problemas: 1) no se dirige la petición de inteligencia; 2) no se introduce información en el sistema; y 3) la relación entre el analista y el consumidor, que es lo que da valor y utilidad a la inteligencia, es muy escasa.

**Propuesta 3.** Es necesario incrementar la relación y el conocimiento entre consumidores y productores de inteligencia. Incardinar miembros del Centro en los ministerios, al estilo de los consultores privados, generaría grandes recelos y mostraría cómo en algunos grandes ministerios no se consume tanta inteligencia como pudiera pensarse. Por este motivo, un primer paso sería que por períodos de entre una y dos semanas un miembro del Centro permaneciese en el gabinete que consume habitualmente su inteligencia y viceversa; podría así conocer cómo se incorpora y usa la inteligencia, de forma que comprendiese mejor las necesidades del consumidor, y éste conocería a su vez cómo se genera el producto que recibe. En segundo lugar, desarrollar un plan estratégico que ayude a mejorar cómo se suplen las necesidades de los consumidores. Estos consumidores deberían ser identificados y consultados con respecto a qué tipo de inteligencia necesitan y el formato en el cual la reciben. Esto implica analizar la calidad del trabajo del CNI, lo que generaría grandes suspicacias en el Centro. No obstante, el CNI debería comprender que esto le ayudaría a desarrollar y entregar un producto único de gran valor añadido, que es una insistente demanda de los consumidores. En esencia buscamos establecer formalmente un proceso bidireccional y continuado de revisión, donde el consumidor pueda indicar con una mayor claridad qué necesita y el analista ver su trabajo evaluado, lo que le permitiría adaptarlo mejor a las necesidades del consumidor.

Si bien la confianza personal es la base dentro de la inteligencia, un proceso de evaluación y revisión debe producirse a partir de organismos formalizados y no ante la ausencia de ellos. Este camino se podría iniciar con un primer encuentro al cual deberían asistir los jefes de gabinete, sus principales asesores y algunos otros consumidores destacados, y emplear alguna técnica discreta, como la *secret room*, para obtener esta información sensible. A partir de ahí podría establecerse un proceso forma-

lizado de revisión anual de acuerdo con unos indicadores, que se sumaría así al habitual, y nunca eliminable, basado en el contacto personal entre analista y consumidor. Falta en cualquier caso una pedagogía de la inteligencia, y sería positivo que los funcionarios de alto nivel pudieran tener a algún analista cerca cuando es nombrado que le indique las posibilidades de petición y consumo de inteligencia. En el mismo sentido sería importante enfatizar la relación entre los alumnos de la Escuela Diplomática y el CNI. Finalmente, habría de plantearse la posibilidad de elaborar un Manual para Consumidores de Inteligencia como existe en algunos países. Por desconocimiento, también existen unas expectativas infladas y poco ajustadas sobre qué es lo que la comunidad de inteligencia puede realmente aportar. En consecuencia, además de esta pedagogía informativa, el CNI debe centrarse en productos muy específicos que no puedan suministrar otras agencias; algo que no debe ser difícil, ya que el Centro posee exclusivos medios tecnológicos, técnicos y humanos.

**Conclusión 4.** El CNI va a enfrentarse a un problema de gestión de personal de cierta entidad debido al sustancial incremento de efectivos que va a vivir en los próximos años. La relación 90:10 entre los miembros que están dentro y fuera de España es claramente inadecuada, por lo que hay que incrementar la presencia en el exterior con estos nuevos miembros. El despliegue no parece haberse actualizado en la última década y no está en concordancia con los intereses de España en este momento y, sobre todo, de aquellos que tendremos en la próxima década. Hay ciertas zonas donde el despliegue es ínfimo, ya que son cubiertas por un solo agente, lo que imposibilita la obtención de información verdaderamente relevante.

La masiva captación, unida al achatamiento de la estructura del CNI que provoca el incremento de la tecnología de la comunicación, va a suponer un importante problema en los análisis. En un servicio de inteligencia, los superiores no son sólo mecanismos de control o de coordinación, sino de transmisión de conocimiento. Así se va a dificultar el proceso de formación de nuevos agentes y la adecuación del producto que éstos suban hacia la cúpula de la organización. La formación de estos empleados va a generar al servicio un problema muy importante. Además, todo indica que nuestro servicio carece de un programa de captación de minorías étnicas y de conocimiento de lenguas. Hace ya unos años británicos y norteamericanos iniciaron dos programas, uno para captar minorías étnicas e incorporarlas al servicio y otro de competencia lingüística en las universidades para incrementar el conocimiento de ciertas lenguas entre estudiantes universitarios, programas que habría que analizar.

**Propuesta 4.** La Comisión Delegada debería realizar un plan estratégico en el que, en coordinación con Asuntos Exteriores, Economía, Interior y Defensa, se planificase el despliegue de nuestra inteligencia.

Habría que establecer un plan de incorporación de minorías y un programa de incremento de competencia lingüística en los universitarios, ya que no podemos pensar que a medida que las empresas españolas penetren en mayores mercados éstos no vean más tentadoras las ofertas laborales privadas.

Más allá de las inversiones en gestión de fuentes abiertas que realiza el Centro, sería de gran interés una disección sobre cómo cada analista realiza su proceso analítico detectando variables y su interrelación. A partir de ahí podría conocerse y planificarse en mayor medida la política de reclutamiento y de formación continua de los analistas.

**Conclusión 5.** El control de la legalidad de las actividades del CNI, adecuación a los objetivos marcados y eficacia de cara a integrarla en el proceso de elaboración de la política exterior y de seguridad, son de los más débiles de nuestro entorno. Faltan mecanismos, instrumentos y voluntad política de gobierno y responsabilidad de los partidos políticos para que el control pueda ser adecuado.

**Propuesta 5.** Incrementar la capacidad de control en la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos de Inteligencia a través de una supervisión mensual de los objetivos planteados a la comunidad de inteligencia. Esto permitiría un ajuste entre las necesidades de los decisores políticos y el producto suministrado por las agencias e iría, obviamente, en paralelo a la revitalización de esta comisión delegada. Por su parte, el control parlamentario puede mejorarse técnicamente en diferentes aspectos, pero hay uno básico: el incremento de la confianza entre diputados y servicio de inteligencia. Esto podría hacerse con el compromiso de no destinar para dicho control a los líderes de los diferentes grupos parlamentarios, que trabajan más bien de cara a los medios de comunicación y que no tienen tiempo ni para dedicar a la comisión ni para aumentar su conocimiento sobre el tema. Como demuestran las experiencias comparadas, son necesarias al menos dos legislaturas para que la relación de confianza cuaje. Sólo una vez alcanzado este compromiso de discreción por parte de los diputados, se podrán analizar elementos técnicos dirigidos a incrementar los poderes y capacidades del comité. Los mecanismos supondrían el aumento de la periodicidad de las reuniones a una mensual, posibilidad de los diputados de visitar cualquier instalación del CNI, previa aprobación de su director, posibilidad de requerir la presencia de cualquier miembro del servicio ante la comisión y conocimiento detallado, no operativo, de las actividades del Centro, así como de su presupuesto y visado *a posteriori* de alguna de las autorizaciones aprobadas por un magistrado del Tribunal Supremo y que a petición del CNI permiten la interceptación de comunicaciones o entrada en inmuebles.

# Anexo I.

## Principales cuestiones tratadas durante las entrevistas

### Producto

- ¿Cree que el producto que suministraba el CNI en su mandato era útil al decisor político?
- ¿Qué uso hacían de la inteligencia los receptores?
- ¿Qué opinión pensaban que tenían de ella?
- ¿Lo empleaban en su proceso de toma de decisiones? ¿Se enviaba o era *briefing*?
- ¿Cuántos requerían ampliación de la inteligencia suministrada?
- ¿Cuáles fueron los principales fallos que detectó durante su mandato?

### Órganos de coordinación política

- En su opinión, ¿cómo cree que funcionaba la comisión delegada?
- ¿Cómo ve que el director del CNI sea un secretario de Estado?
- ¿Debe ser el director de la comunidad de inteligencia un político no miembro de ninguna agencia de información o inteligencia?
- ¿Quién integra diferentes asesoramientos de inteligencia cuando existen muy diversas versiones?

### Funcionamiento de la cooperación

- ¿Dónde detecta los fallos de cooperación?, ¿cómo favorecer que cooperen?
- ¿Cuál es la relación con la inteligencia militar?
- ¿Cuál es la relación con el Ministerio del Interior?
- ¿Cuál es la relación con las embajadas?

### Inteligencia económica

- ¿Cree que las empresas requieren información/inteligencia del CNI?

- ¿Obtiene el CNI informes o datos de las empresas?
- ¿Qué porcentaje de la inteligencia total del CNI es económica?
- ¿Cómo es de adecuada la estructura del CNI en América Latina?, ¿y su personal?
- ¿Cómo es de adecuada la estructura del CNI en el norte de África?, ¿y su personal?

### **Control**

- ¿Consideraba adecuado el sistema de control de nuestra inteligencia?
- ¿Es un control sobre la eficacia del producto o sobre la legalidad de las acciones?
- ¿Cómo podría mejorar este control?

### **Gabinetes de ministros**

- ¿Con qué asiduidad recibe inteligencia?
- ¿Cómo de importante la considera para su trabajo?
- ¿Además del CNI, de quién más reciben información habitual y útil?
- Ordene de mayor a menor importancia las características que en su opinión debe tener la inteligencia que le suministren.
- ¿Integra este producto en su proceso de toma de decisiones?
- ¿Cómo mejoraría este proceso?
- ¿Cree que el CNI sabe exactamente lo que Ud. necesita o recibe un producto estándar?
- Si recibir un producto más específico le supusiera que esta inteligencia llegara más tarde y, por lo tanto, le dejara menor tiempo para su toma de decisiones, ¿qué preferiría?
- ¿Qué es lo que más valora de la inteligencia que recibe?, ¿y lo que menos?
- ¿Se considera productor de inteligencia, consumidor o recopilador?
- ¿Cree que genera algún tipo de inteligencia con la cual podría alimentar el sistema?

## **Anexo II.**

# **Cuestionario remitido a los embajadores de España**

El cuestionario que se le presenta forma parte de un proyecto cuyo objetivo es analizar el papel de la comunidad de inteligencia española en el proceso de elaboración de nuestra política exterior y de seguridad y que será publicado el próximo mes de febrero.

Diferentes ministerios y organismos están colaborando en esta iniciativa que pretende aportar propuestas de mejora que redunden en beneficio de todos.

El cuestionario es completamente anónimo y la información obtenida será integrada en una base de datos conjunta; no nos interesan las opiniones individuales, sino la agregación de las mismas. Completar el cuestionario le llevará menos de 10 minutos. Una vez rellenado le agradeceríamos lo enviase como fichero adjunto a: [adiaz@ubu.es](mailto:adiaz@ubu.es).

### **Cuestionario**

**1. ¿Cuáles cree usted que son las principales zonas de interés para España en el mundo? (marque sólo dos)**

- a) Europa
- b) Norte de África
- c) Oriente Medio
- d) Sudeste asiático
- e) China
- f) América Latina

**2. A continuación, evalúe con qué probabilidad cree que algunos de los siguientes ítems son amenazas a la seguridad nacional de España (mucho, poco, algo o nada)**

- a) Inmigración masiva de terceros países .....
- b) Terrorismo en nuestro país .....
- c) Tráfico internacional de drogas .....
- d) Crimen organizado .....
- e) Problemas medioambientales .....
- f) Posible participación indirecta en una guerra civil .....
- g) Un conflicto armado entre países africanos con quienes tenemos relaciones de cooperación .....
- h) Conflicto armado en Oriente Medio .....
- i) Ataque contra redes informáticas .....
- j) Chantaje nuclear entre países del Tercer Mundo .....
- k) Guerra nuclear entre países del Tercer Mundo con consecuencias globales .....
- l) Un conflicto armado entre países asiáticos .....
- m) Proliferación de armas de destrucción masiva .....
- n) Guerra nuclear accidental .....
- o) Conflicto armado sobre el control de materias primas vitales .....
- p) Ataque militar de un país extranjero .....

**3. A continuación hay una lista de posibles objetivos que puede tener la política exterior de España. Por favor, indique el grado de importancia que usted cree que esos objetivos tienen (muy, algo, poco o nada importante)**

- a) Ayudar a mejorar el estándar de vida en los países subdesarrollados .....
- b) Control de armas a nivel mundial .....
- c) Combatir el hambre en el mundo .....
- d) Fortalecer Naciones Unidas .....
- e) Fomentar la cooperación internacional para resolver problemas comunes tales como los alimentos, la inflación o la energía .....
- f) Preservar la paz mundial .....
- g) Prevenir la proliferación de armas de destrucción masiva .....
- h) Promover y defender los derechos humanos en otros países .....
- i) Ayudar a otras naciones a alcanzar la democracia .....
- j) Fortalecer las alianzas regionales de seguridad (OTAN...) .....
- k) Mantener la seguridad exterior del país .....
- l) Combatir el terrorismo .....

**4. Ordene de mayor a menor importancia las cualidades que, en su opinión, deben tener los informes de inteligencia:**

- a) Lleguen a tiempo .....
- b) Listos para ser usados .....
- c) Sean completos y fiables .....
- d) Fáciles de comprender y aplicar su contenido .....
- e) Ajustados a las necesidades de cada consumidor .....
- f) Relevantes para las necesidades del consumidor .....

**5. En su opinión, las redes del Centro Nacional de Inteligencia en el exterior...**

- a) Deben estar siempre bajo la autoridad del embajador
- b) No deben implicar a la representación diplomática

**6. ¿Cree que las empresas españolas en el extranjero deben suministrar información a las representaciones diplomáticas sobre aquello que ocurra en el país?**

- a) Sí  b) No

**7. ¿Cree que efectivamente la proporcionan?**

- a) Sí  b) No

**8. ¿Cree que el Centro Nacional de Inteligencia debe proporcionar a las empresas españolas en el extranjero información que pueda beneficiar su actividad económica?**

- a) Sí  b) No

**9. ¿Cree que efectivamente la proporciona?**

- a) Sí  b) No

**10. En su condición de embajador de España, ¿usted se considera?**

- a) Exclusivamente un consumidor de inteligencia
- b) Exclusivamente un recolector de información
- c) Consumidor y recolector por igual
- d) Más consumidor que recolector
- e) Más recolector que consumidor

**11. ¿Cómo cree que es la cooperación entre los organismos que componen la comunidad de inteligencia?**

- a) Muy buena

- b) Buena
- c) Mejorable
- d) Muy mejorable

**12. Ante un conflicto de intereses, ¿qué cree que debe primar en su trabajo?**

- a) El papel de representación exterior de España
- b) Obtener información relevante para los intereses de España

**13. En general, ¿cómo cree que es la relación entre las representaciones españolas en el extranjero y el servicio de inteligencia?**

- a) Inexistente
- b) Cooperadora
- c) Buena, siempre que el CNI no comprometa el trabajo de la embajada

**14. ¿Con qué frecuencia recibe informes de inteligencia?**

- a) Diariamente
- b) Alguna vez por semana
- c) Alguna vez al mes
- d) Casi nunca
- e) Nunca

**15. ¿Cuál entiende que es la forma más eficaz de hacerle llegar al Centro Nacional de Inteligencia sus necesidades de inteligencia para llevar a cabo la política exterior española en el país en el que está destinado?**

- a) A través de los miembros del CNI en el país
- b) A través del Ministerio de Asuntos Exteriores
- c) Contactos con la dirección del CNI en mis visitas a Madrid

**16. ¿Cuál entiende que es la forma más eficaz de transmitir al Centro Nacional de Inteligencia la información relevante para la seguridad y los intereses de España de que tenga conocimiento en su destino?**

- a) A través de los miembros del CNI en el país
- b) A través del Ministerio de Asuntos Exteriores
- c) Contactos con la dirección del CNI en mis visitas a Madrid

**17. Para el desarrollo de sus misiones en aquel país, ¿qué importancia tiene el Centro Nacional de Inteligencia?**

Nada importante	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Muy importante
	<input type="checkbox"/>										

**18. ¿Qué uso hace usted de la inteligencia?**

- a) La empleo tal y como me llega
- b) La contrasto con mis propias fuentes
- c) Me gusta contrastarla con el MAEC

**19. Nos gustaría conocer con qué frase está usted más de acuerdo de las siguientes afirmaciones que se pueden escuchar en la calle**

- a) Las libertades civiles y políticas han de estar, en cualquier caso, por encima de la seguridad
- b) Es crucial garantizar las libertades civiles y políticas, pero sin olvidarse de la seguridad
- c) Es crucial garantizar la seguridad, pero sin olvidarse de las libertades civiles y políticas
- d) La seguridad ha de estar, en cualquier caso, por encima de las libertades civiles y políticas

**20. Diría usted que, en general, se puede confiar en la mayoría de la gente o bien que nunca se es lo suficientemente prudente cuando se trata con los demás**

- a) Se puede confiar en la mayoría de la gente
- b) Nunca se es lo suficientemente prudente

# Índice de Tablas y Gráficos

## Tablas

Tabla 1. Miembros que componen los diferentes órganos de coordinación política .....	36
Tabla 2. Principales amenazas para la seguridad de España (muy y algo probables) .....	51
Tabla 3. Objetivos para la política exterior española (muy y algo importante) .....	52

## Gráficos

Gráfico 1. Organigrama del Centro Nacional de Inteligencia (2006) .....	23
Gráfico 2. Esquema de la Comunidad de Inteligencia española (2006) .....	31