

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Estudios Internacionales y Comunicación

Convocatoria 2014-2016

Tesis para obtener el título de maestría en Relaciones Internacionales con mención en
Seguridad y Derechos Humanos

Dilemas y oportunidades de los servicios de Inteligencia en contextos democráticos frente a
las amenazas no tradicionales a la seguridad: Casos de estudio CNI, MI5 y SIS en su
enfrentamiento al terrorismo de inspiración religiosa

María Fernanda Torres Flores

Asesor: Fredy Rivera Vélez

Lectores: Lester Cabrera Toledo y Andrés de Castro García

Quito, enero de 2017

Dedicatoria

Quiero dedicar el presente trabajo a mi madre quien me ha enseñado que la mejor forma para alcanzar los sueños es a través del trabajo y esfuerzo. A mi familia que es el apoyo incondicional para desarrollar cada uno de mis proyectos. A mis amigos que en más de una oportunidad me alentaron a conseguir esta meta y a todos quienes se encuentran inmersos en los servicios de inteligencia, quienes conocen las alegrías y sinsabores de esta actividad y que sin embargo no desmayan.

Para todos ustedes con todo mi amor.

Tabla de Contenidos

Resumen	VII
Agradecimientos.....	IX
Introducción	1
Capítulo 1	12
Los servicios de inteligencia en regímenes democráticos	12
Introducción	12
1.1 La inteligencia como producto, proceso u organización	14
1.2 La inteligencia como organización y las Comunidades de Inteligencia.....	18
1.3 El Estado democrático y la función de inteligencia	20
1.4 La seguridad y defensa del Estado en regímenes democráticos	26
1.5 La inteligencia y su papel en la defensa de la seguridad nacional.....	30
1.6 La inteligencia frente a las nuevas amenazas a la seguridad.....	35
1.7 El enfoque teórico del neoinstitucionalismo histórico para analizar las organizaciones de inteligencia.....	40
1.8 La teoría de la dependencia de trayectoria para el análisis de los servicios de inteligencia.....	44
1.9 El terrorismo como una nueva amenaza a la seguridad.....	49
Capítulo 2.....	55
Los servicios de inteligencia Británico y Español.....	55
Introducción	55
2.1 Contexto normativo descriptivo de los servicios de inteligencia británicos y el servicio de inteligencia español.....	58
2.1.1 Origen de los servicios de inteligencia	58
2.1.2 Origen, misión y funciones del servicio de inteligencia Británico	60
2.1.3 Origen, misión y funciones del servicio de inteligencia Español.....	65
2.1.4 Comunidades de inteligencia	70
2.1.5 Comunidad de inteligencia británica.....	71
2.1.6 Comunidad de inteligencia española	74
2.1.7 Marco jurídico de los servicios de inteligencia.....	76
2.1.8 Marco jurídico de los servicios de inteligencia británicos SIS y MI5	76
2.1.9 Marco jurídico del servicio de inteligencia español CNI.....	79
2.2 Análisis comparativo de los servicios de inteligencia británicos y el servicio de inteligencia español	81
2.2.1 Análisis comparado de los orígenes de los servicios de inteligencia	82

2.2.2	Análisis comparado de la misión, funciones y objetivos de los servicios de inteligencia	85
2.2.3	Análisis comparado de las comunidades de inteligencia británica y española.....	90
2.2.4	Análisis comparado de los marcos jurídicos de los servicios de inteligencia.....	91
Capítulo 3.	97
Influencia del terrorismo en la evolución de los servicios de inteligencia británico y español.....		97
Introducción		97
3.1	Concepción de la amenaza del terrorismo para Europa Occidental	99
3.2	El 11 de septiembre y su impacto sobre Europa Occidental	103
3.2.1.	Efectos en Reino Unido de las coyunturas críticas del 11-S y 7-J.....	109
3.2.2.	Efectos en España de las coyunturas críticas del 11-S y 11-M.....	113
3.3	Otras consecuencias de las coyunturas críticas para los servicios británico y español	117
3.3.1.	Cambios en los servicios promovidos por los decisores políticos.....	118
3.3.2.	Cambios promovidos por los servicios.....	122
3.3.2.1.	Fase de Dirección y Planificación.....	122
3.3.2.2.	Fases de Búsqueda y Procesamiento de información.....	125
3.3.2.3.	Fases de Análisis y elaboración de información.....	127
3.3.2.4.	Fases de Difusión de información	129
Conclusiones		135
Dilemas y oportunidades de los servicios de inteligencia británico y español frente a las nuevas amenazas a la seguridad.		135
Introducción		135
4.1	Cambios en las capacidades de los servicios de inteligencia	138
4.2	Cambios en la doctrina de inteligencia.....	141
4.3	Dilemas de los servicios de inteligencia británicos y el servicio de inteligencia español ...	144
4.4	Oportunidades de los servicios de inteligencia británicos y el servicio de inteligencia español	147
Lista de referencias.....		150

Ilustraciones

Figuras

1. Entradas teóricas y metodológicas	6
1.1. Ciclo de inteligencia	16
1.2. Estructura analítica de las explicaciones de la teoría de dependencia de trayectoria	49
2.1. Líneas de responsabilidad ministerial de la comunidad de inteligencia británica	73
2.2. Organigrama del Centro Nacional de Inteligencia	75
3.1. Presupuesto de la cuenta única de inteligencia (SIA)	119
3.2. Estimaciones extraoficiales del presupuesto del CNI	121

Tablas

1.1. Inteligencia como producto	15
1.2. Taxonomía del poder	29
1.3. Tipología de las explicaciones dependientes de trayectoria de la reproducción institucional	47
2.1. Similitudes y diferencias de los servicios británicos y español en relación a su origen, misión, funciones y objetivo	89
2.2. Similitudes y diferencias de los servicios británicos y español en relación a sus mecanismos jurídicos y mecanismos de control	92
3.1. Porcentaje de acciones atribuibles al terrorismo internacional en Europa Occidental en el periodo 1968-2008	102
3.2. Acciones terroristas en el periodo 1968-2008, con víctimas mortales	102
3.3. Cambios y evolución de los servicios de inteligencia frente al terrorismo de III y IV Ola	133
4.1. Principales efectos de la coyuntura crítica en el servicio español CNI y en los servicios de inteligencia británicos MI5 y SIS.	138

Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis

Yo, María Fernanda Torres Flores, autora de la tesis titulada Dilemas y oportunidades de los servicios de Inteligencia en contextos democráticos frente a las amenazas no tradicionales a la seguridad: Casos de estudio CNI, MI5 y SIS en su enfrentamiento al terrorismo de inspiración religiosa, declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de maestría concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia Creative Commons 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener beneficio económico.

Quito, enero 2017.



María Fernanda Torres Flores

Resumen

La presente investigación analiza los cambios generados en las capacidades y doctrina de los servicios de Inteligencia de España (CNI) y Reino Unido (SIS y MI5), tras los atentados terroristas del 11-M y el 7-J. Estos eventos se constituyeron en coyunturas críticas que tomaron por sorpresa a los organismos responsables de resguardar la seguridad y defensa nacional en particular a los servicios de inteligencia, y se convirtieron en un punto de quiebre que desestabilizó al Estado, causando enormes pérdidas de vidas humanas y recursos materiales. Además produjeron una reducción de la confianza de la población en estas organizaciones, en especial en los servicios de inteligencia, que fallaron en estimar el nivel de riesgo que el terrorismo representa para el Estado, sus ciudadanos y sus intereses.

Ello ubicó a los Estados en un punto de elección, en cuanto a la forma en la que se concebía a las amenazas, a la seguridad nacional, y las funciones asignadas a los servicios de inteligencia. Así estos últimos pasaron a convertirse en la primera línea de defensa del Estado frente al terrorismo, pues los procedimientos que emplean para transformar la información en conocimiento, brindan una mejor comprensión del fenómeno terrorista y permite a los Estados desarrollar estrategias preventivas, además de alertar sobre cualquier amenaza que ponga en riesgo la seguridad del Estado y sus ciudadanos. Por ello es importante estudiar estas organizaciones, sus capacidades y doctrina ya que sólo la comprensión de la misión, funciones y estructura, así como la importancia de sus actividades para el Estado, puede garantizar un uso apropiado de sus capacidades.

Hacia allá apunta la presente investigación, que caracteriza a los servicios de inteligencia británicos y español para establecer sus condiciones antecedentes previas a los atentados, para evidenciar los elementos doctrinarios a partir de los cuales se concebían las amenazas y se organizaban las capacidades de los servicios para combatirlos. Después, se analizan los cambios que se dieron en estas organizaciones producto de los atentados terroristas, muchos de los cuales fueron instrumentales, pero también hubo cambios profundos a nivel de la doctrina. Además, se analizan los dilemas que enfrentan estas organizaciones debido a su estructura burocrática, que los ha llevado a desarrollar procedimientos rígidos, más concentrados en satisfacer sus propios requisitos que satisfacer las necesidades estatales.

Finalmente, se examinan las oportunidades que se han presentado para estas organizaciones, mismas que surgieron del respaldo político y económico brindado tras los atentados terroristas, que les han permitido incrementar sus capacidades materiales, humanas y tecnológicas, y ampliar el alcance de sus actividades.

Para analizar los cambios, la presente investigación emplea la teoría de dependencia de trayectoria y la aplica al estudio de caso de tres organizaciones, el Centro Nacional de Inteligencia de España (CNI), el *Secret Intelligence Service* (SIS o MI6) y el *Secret Service* (MI5) de Reino Unido, con ello se busca llevar a cabo un análisis sistemático y comparativo de estas organizaciones, para alcanzar una mejor comprensión de la función de inteligencia de Estado.

Agradecimientos

El presente trabajo de investigación representa un paso más en mi formación profesional, el cual no habría sido posible sin las personas que me acompañaron a lo largo de este proceso. De ahí que en primer lugar deseo agradecer a Dios por cada una de las puertas que se abrieron para el desarrollo de este trabajo, así como también por las puertas que se cerraron y que me llevaron a esforzarme aún más para conseguir este objetivo. Soy consciente que en muchos lugares de esta investigación se plantean más dudas que respuestas y que además existen vacíos que son producto de mis limitaciones personales y las dificultades que el abordaje de la temática de inteligencia supone. Sin embargo, la elaboración de este trabajo ha resultado invaluable para mí y no habría sido posible sin la voz de aliento de maestros y amigos que me han acompañado desde el principio.

De ahí que deseo agradecer a mi tutor el Dr. Fredy Rivera por su guía y comentarios, los que se convirtieron en pilares fundamentales para desarrollar la presente investigación.

A mis lectores el Dr. Lester Cabrera y al Dr. Andrés de Castro por sus atinados comentarios que me han ayudado a pulir este documento.

A mis compañeros y amigos de la Dirección de Estudios de Seguridad: Danilo, Rolando, Diana Jazel, Byron, Cristian, Patricia, Paulina, Edwin por su apoyo y cariño.

Un agradecimiento especial para mi amiga Msc. Diana Angulo por leer este texto, por sus comentarios y críticas pero sobre todo por su apoyo incondicional, por el cual le quedo eternamente en deuda.

Introducción

El terrorismo de inspiración religiosa ha tenido un enorme impacto a nivel mundial, particularmente tras los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001(11-S) en Estados Unidos. Por efecto de estos atentados, se inscribió a nivel del discurso político internacional la concepción de que el terrorismo de inspiración religiosa, era una nueva amenaza a la seguridad, con efectos tanto en el plano nacional como en el plano internacional, y que en última instancia ponía en riesgo al statu quo mundial. Sin embargo, no fue sino hasta que se produjo este tipo de atentados en Europa, particularmente en España el 14 de marzo de 2004 (11-M) y en Reino Unido el 7 de julio de 2005 (7-J), que se dimensionó el verdadero alcance y los efectos que esta amenaza podría tener para un Estado.

Como se supo a posteriori, los atentados del 11 de septiembre tomaron desprevenidos a los organismos responsables de resguardar la seguridad estatal, particularmente a los servicios de inteligencia, lo que a su vez demostró una incapacidad del Estado para proteger a sus ciudadanos que se vieron enfrentados al miedo y violencia desmedidos, lo que les restó credibilidad. En consecuencia, el Estado en un intento de retomar el control y credibilidad, dio lugar al surgimiento de nuevas narrativas en el ámbito de la seguridad. En ellas se establecía que era urgente la aplicación de medidas robustas para reducir la amenaza inmediata que representa el terrorismo, así como medidas para prevenir que eventos de esta naturaleza siguieran ocurriendo, sobre todo a nivel de los espacios de seguridad domésticos. Por lo que el Estado demandó a sus organizaciones, en particular a los servicios de inteligencia, que desarrollasen nuevas habilidades encaminadas a anticipar, gestionar y mitigar los riesgos que el terrorismo conlleva.

Cabe destacar que si bien, el combate al terrorismo no es una actividad nueva para estas organizaciones, ya que desde inicios del siglo XX se han ejecutado actividades para descubrir, prevenir y neutralizar a los grupos terroristas. Los atentados del 11-S y los eventos posteriores, hicieron comprender que el “terrorismo debe ser reconocido como un blanco especial y distinguido para la inteligencia” (Herman 2001, 230). Esto porque los Estados dependen más de la información de la inteligencia, que del uso de la fuerza para enfrentarlos sobre todo si se tiene en cuenta que, las tácticas y estrategias empleadas por los grupos terroristas de inspiración religiosa son radicalmente distintas a las observadas previamente en otros grupos terroristas. De ahí que para responder a estos requerimientos estatales, los

servicios de inteligencia se vieran en la necesidad de diseñar nuevos planes de acción a ser ejecutados a corto, mediano y largo plazo.

A pesar de la importancia que estas tareas tienen para los Estados y los servicios de inteligencia, las investigaciones sobre estos temas son relativamente escasas. De hecho Scott y Jackson señalaron que los estudios sobre “inteligencia han atraído un interés limitado de los académicos de la filosofía política y de la Teoría de Relaciones Internacionales” (Scott y Jackson 2004, 146). Ello en buena medida debido a que los estudios de inteligencia entrañan una dificultad intrínseca que deriva de la cultura organizacional y la doctrina tradicional de inteligencia. Tanto la cultura así como la doctrina de inteligencia consideran que el secreto, la compartimentación y la confidencialidad de la información son elementos imprescindibles, y deben mantenerse sobre todo lo relacionado con las actividades de inteligencia ya que “el conocimiento que se encubre es considerado una parte constituyente de la ventaja relativa del Estado, que puede ser erosionado por su revelación” (Phythian 2009, 59).

Sin embargo, en los últimos años esta tendencia ha empezado a cambiar y se ha dado lugar a una serie de nuevas investigaciones, entre las que destacan tres líneas de investigación. La primera línea tiene que ver con el rol que jugó la inteligencia durante los atentados terroristas y por qué se dio lugar a estas fallas de inteligencia. La segunda línea de investigación tiene que ver con la necesidad de supervisión y rendición de cuentas de las actividades de inteligencia, en contextos democráticos. Y la tercera línea de investigación analiza la ética que los Estados y funcionarios gubernamentales deben sostener durante la ejecución de las actividades de inteligencia. A pesar de que los avances en este tema han resultado notables, se han podido identificar profundos vacíos en lo que se refiere a investigaciones a nivel académico acerca de los servicios de inteligencia como organizaciones dentro del aparato estatal.

Es debido a ello que se realiza la presente investigación, que busca contribuir al conocimiento de estas organizaciones brindando una comprensión acerca de los cambios en las capacidades y doctrina de los servicios de inteligencia a partir del enfrentamiento de las nuevas amenazas a la seguridad, particularmente al terrorismo de inspiración religiosa. De igual manera, a partir del análisis de estos cambios se busca brindar luces acerca de la dimensión y el efecto que las actividades de inteligencia tienen sobre el Estado, mismas que ya no se limitan al diseño de estrategias para disuadir a los grupos terroristas, conforme lo prescribía el paradigma

tradicional de inteligencia, sino que además, se dirigen a desarrollar una serie de análisis y productos que permiten mejorar la comprensión acerca de la forma de operar de los grupos terroristas, su ideología, comportamientos y objetivos. Es decir se enfocan “no meramente sobre que puede hacer el enemigo, sino que probablemente estimar que es lo que él [enemigo] podría hacer” (Herman 2001, 229).

Dicho de otra forma, a partir del enfrentamiento de las nuevas amenazas, los Estados se han visto en la necesidad de redefinir los conceptos tradicionales de la seguridad y defensa llevándolos a adoptar un enfoque “ciudadano céntrico de las amenazas y riesgos” (Omand 2013,20) y desarrollar estrategias y tácticas consecuentes con este nuevo enfoque. Esto ha afectado a las organizaciones estatales responsables de la seguridad y defensa, particularmente a los servicios de inteligencia, que debieron dejar de un tanto de lado su misión tradicional de contribuir a la defensa contra la agresión militar de un Estado enemigo, para responder a amenazas más globalizadas, las cuales son producidas por “actores hegemónicos no estatales que emplean armas y métodos no convencionales” (Manwaring 2011, 6). A su vez, estos actores tienen una injerencia política de todo tipo que busca explotar “los esfuerzos indirectos e implícitos para ayudar a alcanzar sus diversos objetivos ilícitos” (Manwaring 2011, 6).

Con el surgimiento de las nuevas amenazas y el recrudecimiento de sus efectos sobre la seguridad nacional, internacional y global, los procedimientos ejecutados por los servicios de inteligencia pasaron a tener un enfoque más amplio, lo que a su vez ha tenido un impacto sobre las agencias de inteligencia, su estructura organizacional y sus procedimientos internos para generar productos de inteligencia. Es decir, a partir del enfrentamiento de nuevas amenazas se han generado cambios producto de iniciativas propias de los servicios, así como por requerimientos y disposiciones de los decisores políticos, estos últimos particularmente impulsados por eventos coyunturales, como en el caso de los atentados terroristas del 11-S, 11-M y 7-J.

Los cambios tuvieron como objetivo hacer que las actividades ejecutadas por los servicios de inteligencia se volvieran más proactivas, es decir se dejó de analizar las amenazas *ex post facto*, y se pasó a incorporar una lógica de gestión de riesgo (*risk management*). Esta última busca hacer una medición del riesgo total que una amenaza implica a través del análisis de la “probabilidad de ocurrencia de una amenaza, la vulnerabilidad, el impacto inicial, y la

duración de la perturbación” (Omand 2013, 19). Es decir, para hacer una adecuada evaluación del riesgo se busca alcanzar una mejor comprensión del mismo, es decir se busca entender “cuáles son las causas económicas, sociales, culturales, políticas tecnológicas, etc. que han hecho posible la aparición y la emergencia del riesgo como tal” (Mellón, Miratvillas y Serna 2012, 402).

Por otra parte, es importante señalar que este estudio pretende contribuir a la superación de la errada concepción que aún hasta nuestros días se tiene sobre la inteligencia, la cual es sostenida por un buen número de actores al interior del Estado entre estos: los ciudadanos, los representantes de la sociedad civil y los decisores políticos. Estos individuos inducidos por la literatura y el cine suponen que las actividades de inteligencia son sinónimos del espionaje. Es decir, se cree que las actividades de inteligencia son una serie de tareas tácticas encubiertas, llevadas a cabo por un espía o agente, cuya misión es infiltrarse o penetrar organizaciones o Estados-enemigos para obtener un cierto tipo de información confidencial.

Adicionalmente, otra creencia errada sobre la inteligencia se desprende de la memoria histórica heredada de los regímenes totalitarios. En dichos regímenes las actividades de inteligencia motivadas por intereses particulares de uno o varios sujetos que detentaban el poder, se dirigían contra cualquier individuo de quien se creía podía poner en riesgo al sistema de gobierno despótico con sus ideas o acciones. Si se lograba identificar o atribuir cualquier indicio de actividades de este tipo a un sujeto, las agencias de inteligencia ejecutaban una serie de tácticas violatorias de sus derechos y libertades, llegando inclusive a cobrar la vida de dicho individuo. Estos casos resultaron ser bastante comunes y es por ello que aún hasta nuestros días, las actividades de inteligencia generan prevenciones y prejuicios entre la población en general.

El problema de estas concepciones es que desvirtúan el trabajo y la importancia que las actividades de inteligencia tienen para el Estado y sus ciudadanos. En esa medida el presente trabajo busca clarificar cómo trabajan las organizaciones de inteligencia, ya que si los decisores políticos se basan en las concepciones erradas sobre la inteligencia y no son capaces de entender la naturaleza, funciones y objetivos, serán incapaces de dar directivas claras que orienten su ejecución. Ello es muy grave ya que si no se entiende que el principal objetivo de la inteligencia es el de asesorar al decisor político, sobre cualquier elemento que

pone en riesgo los intereses del Estado, estas actividades se pueden politizar, es decir pasar a responder a los intereses particulares en detrimento de los intereses estatales.

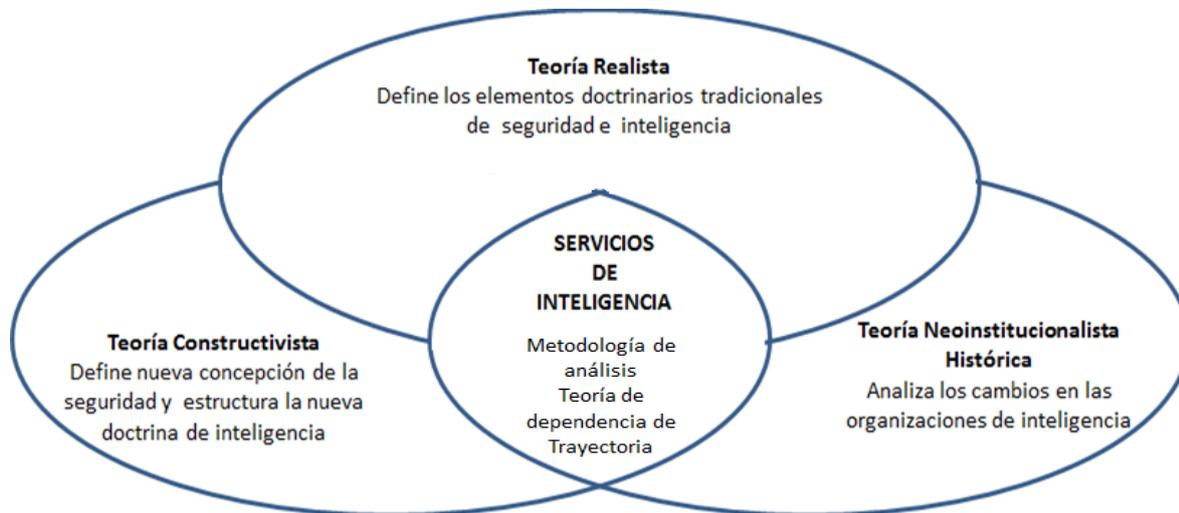
Finalmente, es importante mencionar que la presente investigación es un aporte al campo de las Relaciones Internacionales, en la medida en la que explora nuevas teorías que sirven de marcos de interpretación acerca de la importancia y el funcionamiento de los servicios de inteligencia dentro de las dinámicas de los sistemas de gobierno democrático. A su vez, la presente investigación es un aporte para comprender el vínculo entre la inteligencia y las Relaciones Internacionales, un área poco estudiada y poco teorizada. La inteligencia tiene mucho que ver con la teoría de la política internacional, en la medida que las actividades de inteligencia han provocado un profundo replanteamiento de las relaciones entre los países tanto enemigos como con los países aliados, así como también han llevado a replantear las relaciones con los demás actores del sistema internacional. La relevancia de las actividades de inteligencia ha alcanzado un punto tal que, en la última década “el mundo se ha visto inmerso en una dinámica de espionaje y penetración del secreto como nunca antes” (Navarro 2013, 31).

El objetivo general de la presente investigación es explicar los cambios generados en las capacidades y doctrina de los servicios de Inteligencia, para lo cual se toman como casos de estudio a los servicios de inteligencia de Reino Unido (MI5 y SIS) y el servicio de Inteligencia Español (CNI). Es decir, la investigación evidencia cómo las capacidades y doctrina de los servicios de inteligencia se vieron en la necesidad de ser reformulados tras los atentados terroristas de inspiración religiosa del 11 de marzo de 2004 en Madrid y el 7 de julio de 2005 en Londres. A partir del análisis de dichos casos de estudio se buscará demostrar que los servicios de inteligencia son organizaciones estables, cuyos equilibrios se ven alterados por periodos críticos, en los que eventos contingentes producen cambios en sus capacidades y doctrina.

Para cumplir con el objetivo planteado, la presente tesis establece un marco teórico amplio, en donde se retoman preceptos de tres teorías, de la teoría realista, de la teoría constructivista y de la teoría neoinstitucionalista histórica. Estas teorías resultan muy útiles ya que por un lado brindan una serie de preceptos que permiten organizar el análisis dando prioridad a un número reducido de categorías y por otro, definen conceptos claves sobre los cuales se trabajará en el resto de capítulos. Así por ejemplo, de las teorías realista y constructivista se retoman los

preceptos teóricos en torno a las cuales se configura las nociones seguridad. Dichas preceptos son aplicados a la investigación empírica y se integran a partir del neoinstitucionalismo histórico, que cumple las veces de una teoría de rango medio, conforme se ilustra a continuación (Ilustración 1):

Ilustración .1 Entradas teóricas y metodológicas.



Ampliando lo dicho anteriormente, de la teoría realista se retoma el enfoque estatocéntrico que permite entender las tácticas y estrategias que emplean los Estados en pro de resguardar su seguridad, proteger los intereses nacionales, maximizar su poder y lograr la consecución de sus objetivos, que en última instancia se dirigen a asegurar la supervivencia del Estado. Estos preceptos teóricos permiten explicar el papel que cumplen las organizaciones estatales responsables de defender la seguridad estatal y su doctrina. Esta última entendida como “principio básico de actuación que asume una organización respecto a la razón de su propia existencia, finalidad perseguida o funciones específicas relativas a una determinada actividad” (Díaz ed. 2013, 117).

Es decir en base a los preceptos de la teoría realista se puede explicar la “emergencia, persistencia y resiliencia de las agencias de inteligencia” (Phythian 2009, 59). De ahí que uno de los objetivos específicos de la presente investigación haya sido el caracterizar a los servicios de inteligencia británicos y al servicio de inteligencia español, para comprender a que necesidades respondió su origen, misión, funciones y objetivos. Ello con el objetivo de determinar cuáles han sido los principales cambios experimentados por estos organismos, producto de las amenazas no tradicionales a la seguridad, en el periodo que siguió a la finalización de la Guerra Fría hasta el 11 de septiembre de 2001.

Por su parte, la teoría constructivista brinda los preceptos teóricos para comprender la dimensión antropocéntrica de la seguridad, es decir permite comprender este cambio en el carácter de los enemigos del Estado, que ha llevado a una redefinición de la soberanía, así como de los elementos y actores que la amenazan. La principal consecuencia de ello ha sido el desarrollo por parte de los Estados de una nueva identidad, una nueva autoimagen y nuevas preferencias.

A su vez, estos elementos se han materializado en el desarrollo de nuevas estrategias de seguridad, que han afectado a los organismos responsables de generar inteligencia, en virtud de que los Estados “no se puede dar el lujo de esperar hasta que el enemigo esté a sus puertas, o inclusive dentro de la ciudad, antes de tomar acción para salvaguardar al público” (Omand 2013, 18). De ahí que otro de los objetivos específicos de la presente investigación sea, a partir de un análisis comparado entre los servicios británicos y el servicio español, establecer cuál fue la evolución de dichos servicios tras los atentados 7-J y 11-M respectivamente.

A su vez, la teoría neoinstitucionalista histórica brinda los preceptos teóricos para entender las razones del cambio de los servicios de inteligencia. Es decir, el neoinstitucionalismo y en particular su teoría de dependencia de trayectoria, brindan un marco para formular una explicación causal-intencional de los cambios, mismos que son producto de un evento coyuntural. Así mismo, esta teoría muestra la importancia a las condiciones históricas antecedentes, que determinan las opciones que los servicios tienen y de entre las que pueden elegir al enfrentar un evento crítico. Estas elecciones establecen patrones estructurales que serán reproducidos hasta que se produzca un nuevo evento coyuntural. Es decir, a partir de esta teoría se establece una serie de relaciones lógicas que al ser analizadas, permiten alcanzar otro de los objetivos específicos del presente trabajo que es el de exponer los dilemas y oportunidades que enfrentan los servicios de inteligencia en sus procesos internos frente a un evento coyuntural.

En cuanto a la metodología empleada para la elaboración de la presente investigación, esta es de carácter cualitativo, cuya principal ventaja es la de permitir abordar el complejo fenómeno del cambio al interior de los servicios de inteligencia producto de su enfrentamiento a las nuevas amenazas a la seguridad. Por otra parte, el nivel de investigación es descriptivo, esto es busca “a través de la experiencia directa, desarrollar generalizaciones sobre las relaciones entre los fenómenos sociales” (Fontaine 2016, 132). Dicho de otra forma, permite examinar a

profundidad, tanto de manera histórica como empírica, la acción de los mecanismos causales que habrían dado lugar a cambios en los servicios de inteligencia.

El método empleado para el desarrollo de la presente investigación fue el estudio de caso, el mismo que permite “observar un amplio número de variables intervinientes e inductivamente observar cualquier aspecto inesperado de la operación de un mecanismo causal particular o ayudar a identificar qué condiciones presentes en un caso activan los mecanismos causales” (George y Bennett 2005, 21). Al estudio de caso además se le suma una perspectiva de análisis comparado de casos críticos que “según el sociólogo danés Fkyvbjerg (2001:78), son aquellos que tienen una importancia estratégica en relación con un problema general... Se trata de casos que representan el escenario más favorable para la confirmación de una proposición o hipótesis” (Fkywbjerg en Sánchez 2013, 14).

En consecuencia, a partir de la comparación de ambos casos se busca la entender cómo y por qué se producen cambios en los servicios de inteligencia una vez que se presentan eventos coyunturales, cambios que a su vez generan reacciones y contra reacciones al interior estas organizaciones, pero que a su vez son replicados por otros servicios y comunidades de inteligencia, ya que “en un reino inherentemente competitivo los Estados secundarios tratarán de imitar y emular las prácticas de inteligencia e innovaciones de los Estados líderes no menos que lo harán con sus innovaciones militares” (Phythian 2009, 59).

Como se señaló previamente, en la presente investigación se abordarán dos casos de estudio, el servicio de inteligencia británico haciendo énfasis en dos de sus agencias el *Secret Intelligence Service* (SIS) y el *Security Service* (MI5), y el servicio de inteligencia español denominado Centro Nacional de Inteligencia (CNI). Dichos casos fueron seleccionados siguiendo los siguientes criterios:

- a) Compartir un mismo tipo de sistema político
- b) Tener una considerable permanencia en el tiempo,
- c) Haber enfrentado eventos terroristas
- d) Ejecutar actividades de inteligencia del tipo estratégico, prospectivo, táctico y operacional.

En lo que respecta al tipo de sistema político, si bien la forma de gobierno tanto de España como de Reino Unido, es de monarquía parlamentaria, en donde el rey cumple funciones de

jefe de Estado, estas funciones son controladas tanto por el poder ejecutivo como por el poder legislativo, que son electos de manera democrática. A su vez, la democracia establece mediante un marco jurídico supremo o Estado de Derecho, una serie de obligaciones que deben cumplir tanto los ciudadanos como el gobierno y todas sus organizaciones. De esta forma, el régimen democrático reconoce a sus ciudadanos derechos y libertades que no pueden ser trasgredidos ni por los servicios de inteligencia ni por ninguna otra organización estatal. Por lo tanto, las actividades de inteligencia deben ejecutarse respetando la legalidad y la normativa jurídica y tienen prohibido “ejecutar de modo autónomo medidas de neutralización del adversario o aprovechamiento de oportunidades, ya que las decisiones al respecto conciernen exclusivamente al Gobierno” (Esteban y Carvalho 2012, 36).

En cuanto a la permanencia en el tiempo, ambos Estados tanto el británico como el español han conseguido darle continuidad temporal a sus agencias de inteligencia, que en el caso de Reino Unido ha llegado a superar los cien años ya que esta fue fundada en 1909 mientras que en el caso de España, su servicio de inteligencia fue institucionalizado en 1976. Ello es trascendental en la medida en que, el tiempo les brinda a estas organizaciones estabilidad tanto para su personal como para sus procedimientos, los cuales cada día se vuelven más especializados. Así mismo, la permanencia en el tiempo permite que estas organizaciones adquieran experiencia, lo que los vuelve más eficaces en la consecución de sus objetivos y eficientes en el manejo de recursos humanos y materiales. Todo ello a su vez permite que estas organizaciones sean capaces de “crear procedimientos de trabajo y una doctrina” (Díaz 2009, 47).

En lo que respecta al enfrentamiento al terrorismo, ambos servicios tanto el español como el británico han sido víctimas de atentados terroristas de inspiración religiosa. Pero no solo eso, sino que además ambos Estados han sido víctimas de atentados terroristas gestados por organizaciones locales, ETA e IRA respectivamente. En ambos casos, debido a la experiencia previa, estos servicios han desarrollado estrategias de combate al terrorismo, pero estas resultaron insuficientes para neutralizar al terrorismo de inspiración religiosa. Finalmente, tanto en el caso de España como de Reino Unido, los elementos anteriormente citados les han permitido generar actividades y productos de inteligencia táctica y operacional así como de inteligencia estratégica y prospectiva.

Para poder alcanzar los objetivos de la investigación, las técnicas empleadas para la recopilación de información fueron: el análisis de textos y documentos provenientes de fuentes primarias, el análisis de textos y documentos provenientes de fuentes secundarias y la aplicación de entrevistas a profundidad a una serie de expertos en inteligencia. Los textos y documentos de fuentes primarias son aquellos publicados por los mismos gobiernos, los cuales recogen una serie de información histórica en base a la cual se pudo recrear las estructuras organizativas de las agencias de inteligencia, así como alcanzar una comprensión del marco jurídico que rige a dichas organizaciones en el marco de un Estado Democrático.

Por su parte, las fuentes secundarias fueron investigaciones académicas y notas de prensa, las cuales se emplearon para establecer las condiciones y principales elementos en torno a los cuales se pueden medir los cambios en los servicios de inteligencia, entre estos están el incremento en los presupuestos y funcionarios que ejecutan estas actividades, todo ello con el objetivo de “contar con datos más medibles y observables” (Díaz, 2009:7), los que a su vez facilitaron la contrastación de la hipótesis planteada. Finalmente, se recurrió a entrevistas a profundidad con expertos académicos en el tema de inteligencia, para comprender los cambios que han tenido al interior de estas organizaciones, sobre todo aquellos que han sido promovidos por los propios servicios de inteligencia y de los que se sabe muy poco a causa del secreto que se adhiere a la práctica.

La presente investigación está organizada en cinco capítulos, y la lista de referencias. En el primer capítulo *Los servicios de inteligencia en regímenes democráticos*, se desarrolla el marco teórico. En este capítulo se exponen las bases teóricas provenientes del ámbito de las Relaciones Internacionales particularmente el realismo, el constructivismo y la teoría neoinstitucionalista histórica, las cuales servirán de marco para responder las preguntas de la investigación. De igual forma, se da una definición de los conceptos claves en relación a la comprensión de la inteligencia como producto, proceso u organización sobre los cuales se trabajará en el resto de capítulos. Además se establecen las características que diferencian a los servicios de inteligencia en los sistemas políticos democráticos y finalmente, se analizarán las limitaciones teóricas a los que nos veremos enfrentados en el presente análisis.

En el segundo capítulo *Los servicios de Inteligencia británicos (SIS y MI5) y el servicio de inteligencia Español (CNI)* está dividido en dos grandes secciones, en la primera se analiza el contexto normativo y descriptivo de los servicios de inteligencia, para lo cual se caracterizan

al Centro Nacional de Inteligencia (CNI) y a dos agencias de la comunidad de inteligencia británica el *Secret Intelligence Service* (SIS) y el *Security Service* (MI5). A partir de dicha caracterización se define el contexto entorno al cual se estructuran dichos servicios en cada uno de los Estados. Es decir, se explica su origen, misión y que funciones cumplieron en el periodo posguerra Fría hasta el 11 de septiembre de 2001. Finalmente, se analizan las comunidades de inteligencia de cada país, ubicando en ellas el lugar que ocupa cada una de las agencias analizadas al interior de su respectiva comunidad de inteligencia. En la segunda parte del capítulo se lleva a cabo un análisis comparado entre los servicios británicos y el servicio español en relación a las características identificadas, con el objetivo de explicar las similitudes y diferencias tanto en el origen, misión, funciones, objetivos, marcos jurídicos y comunidades de inteligencia, buscando identificar las particularidades que cada una de estos organismos ha desarrollado para adaptarse a la situación geopolítica particular de cada Estado.

En base a los elementos destacados del tercer capítulo se desarrolla del cuarto capítulo titulado *Influencia del terrorismo en la evolución de los servicios de inteligencia británico y español*. En dicho capítulo se analizan cuáles han sido las principales modificaciones en las capacidades y doctrina de estos servicios de inteligencia, tras los atentados terroristas del 11-M y 7-J, en un esfuerzo por comprender la naturaleza, alcance, e incidencia de las nuevas amenazas terroristas.

Por su parte, en las *Conclusiones*, se recogen las principales conclusiones a las que se ha llegado a partir de la realización del análisis de los casos seleccionados, es decir a partir de la conceptualización y contextualización de los servicios de inteligencia como organizaciones gubernamentales al interior del Estado. Es decir, se estableció cuál fue la necesidad primordial para la institucionalización de las agencias de inteligencia al interior del aparato estatal, así como la determinación de su misión, funciones y objetivos mismos que se han tenido poca variación a lo largo del tiempo. También comprobó como a partir de la materialización de una amenaza, la seguridad estatal se vio profundamente afectada, llevado a producir modificaciones en la doctrina de inteligencia. Finalmente, en el capítulo se analizan los dilemas y oportunidades que en la actualidad enfrentan los servicios de inteligencia, mismos que por un lado han puesto en riesgo su existencia, pero que también han consolidado estas actividades, otorgándoles una renovada legitimidad frente a la opinión pública.

Capítulo 1

Los servicios de inteligencia en regímenes democráticos

Introducción

Los servicios de inteligencia fueron reconocidos de manera oficial como organizaciones que forman parte del aparato estatal, en un momento histórico en el que se constató el gran valor que dichas actividades tenían para el análisis, formulación y ejecución de estrategias y políticas, encaminadas a garantizar la defensa del interés general del Estado. Con ello, se consiguió una profesionalización de estas actividades, así como la sistematización y estandarización los procedimientos para generar distintos productos, que se ponen al servicio de los decisores políticos. De igual forma, el reconocimiento estatal de la existencia de estas organizaciones estableció un límite para las facultades y poderes de los servicios de inteligencia, al sujetarlos a las mismas reglas y mecanismos de control a los que se ve sometido cualquier otro organismo al interior de un Estado.

En este orden de ideas, el presente capítulo busca construir un marco referencial que recoge una serie de proposiciones teóricas y postulados formulados por distintos autores, para entender a los servicios de inteligencia como organizaciones estatales, cuyas capacidades y doctrina pueden verse modificadas debido a la influencia de ciertos actores y/o eventos coyunturales. Es necesario mencionar que los servicios de inteligencia poseen una serie de características propias, así como una misión, visión y estructura organizativa distintiva, que responde a ciertas necesidades específicas del Estado, así como a una serie de valores éticos que dan legitimidad al régimen político. Estos elementos constituyen el punto de partida para establecer un conjunto de derechos y obligaciones, que los gobernantes y ciudadanos se comprometen a cumplir para regular el ejercicio del poder.

De igual forma, en el presente capítulo se mostrará la relevancia que el estudio de los servicios de inteligencia tiene para el campo de Relaciones Internacionales y la sub disciplina de Estudios Estratégicos. Para ello es necesario tener presente que, en la actualidad los servicios de inteligencia se han vuelto una de las primeras líneas de defensa del Estado contra distintos tipos de amenazas, que implican un riesgo para los intereses estatales y el mantenimiento del status quo. Por otra parte, el análisis de estas organizaciones es relevante

para las Relaciones Internacionales en la medida que sus actividades, dirigidas a garantizar la defensa del Estado y sus ciudadanos, son influenciadas tanto por factores internos como externos y por tanto, tienen una incidencia en el contexto nacional y en el contexto internacional.

De esta forma, en la primera parte del capítulo se buscará explicar qué es la inteligencia y que es lo que protege, así como comprender las distintas acepciones del término con el objetivo de establecer una diferenciación entre la inteligencia entendida como proceso, como producto o como una organización, para observar los caracteres distintivos que hacen de estas entidades organizaciones distintas del resto de entidades gubernamentales, lo que a su vez permitirá tener un conocimiento sobre cómo estas organizaciones operan. Posteriormente, se analiza la naturaleza y características de la función de inteligencia en el régimen democrático, teniendo en cuenta que “la democracia plantea un dilema constante de convivencia entre el Estado, las competencias internas que posee y ejecuta y los derechos ciudadanos” (Barreiro y Rivera 2011,147).

Este dilema se profundiza más aún, cuando se abordan temas de seguridad e inteligencia, en donde el Estado puede avalar la ejecución de ciertas actividades que van en contra de los derechos de los ciudadanos, en pro de proteger ciertas necesidades e intereses estatales. Para ello, se emplean preceptos la teoría realista que nos permite entender el enfoque tradicional de la seguridad que maneja el Estado, a partir de las cuales las entidades responsables de la seguridad, entre ellas los servicios de inteligencia, han desarrollado una doctrina, cuyo objetivo primordial es el de contribuir al desarrollo de una serie de principios básicos para descubrir, prevenir o neutralizar amenazas previamente identificadas por los Estados, y que se han enfrentado por un periodo largo de tiempo.

De allí que, en el acápite titulado la inteligencia frente a las nuevas amenazas a la seguridad, se analiza cómo el actual desarrollo mundial ha llevado a la configuración de una nueva serie de amenazas a la seguridad, cuya principal características es la asimetría. Estas amenazas exigen a los servicios una innovación no solamente para proteger al Estado de su influencia, sino también para garantizar la supervivencia de estas organizaciones.

Finalmente, se analiza el efecto de estas nuevas amenazas a la seguridad y su impacto sobre los servicios de inteligencia, que se han visto en la necesidad de reformular sus capacidades y

doctrina. Para ello, se aborda la teoría del neoinstitucionalismo histórico cuyos preceptos permiten explicar el cambio en estas organizaciones, que a pesar de todas las variaciones en el contexto se han mantenido relativamente estables, y que han visto pocos cambios que en su mayoría han sido efecto de eventos coyunturales que los llevan a inscribirse en una nueva trayectoria

1.1 La inteligencia como producto, proceso u organización

Según Esteban y Carvalho (2012), la palabra inteligencia desde que fuera planteada por Sherman Kent (1949) hasta nuestros días, se ha empleado para hablar de tres diferentes dimensiones en el ámbito de la seguridad nacional, es decir se ha empleado para hablar de un producto, de un proceso y de una organización.

Si se entiende a la inteligencia como un **producto**, se hace referencia a un informe o documento que es remitido a un decisor político o militar, en el que se recogen los resultados de una investigación. En este tipo de documento se recopilan los principales elementos y hallazgos de las operaciones y de las actividades de inteligencia y contrainteligencia. Aquí cabe aclarar que se entiende por contrainteligencia a las:

Acciones realizadas por los servicios de inteligencia en defensa y garantía de la seguridad de un país contra los servicios de inteligencia hostiles de potencias extranjeras y las organizaciones o individuos que realicen acciones de terrorismo, espionaje, sabotaje, subversión y crimen organizado... También incluye acciones contra los extremismos religiosos, políticos, étnicos, etc., de carácter violento y contra las operaciones de información y psicológicas que tengan como objetivo nuestra población. Las acciones tienen como objetivo detectar, evaluar, analizar y contrarrestar tanto las amenazas directas como indirectas, y se llevan a cabo en todas las áreas de la inteligencia en las que se puede realizar la obtención de información, especialmente en la obtención por medios humanos, obtención en el espectro electromagnético, obtención en redes y bases de datos, obtención por imágenes, vigilancia y reconocimiento (Díaz ed. 2013, 86-87).

La inteligencia como producto se configura como un recurso muy valioso para el Estado, en el que “la recolección de información es solo una parte del proceso y que la parte esencial es analítica” (Delgado 2012, 2). De dicho análisis se desprenden las estimaciones o proyecciones del comportamiento a futuro de un fenómeno, para generar un conocimiento y distintas

valoraciones. Además, la generación productos de inteligencia se hace en base a los requerimientos del “consumidor” que es una “persona que utiliza inteligencia o información de inteligencia directamente en el proceso de toma de decisiones o para producir más inteligencia” (Díaz ed. 2013, 85). Según Esteban y Carvalho (2012) existen cinco factores que impulsan la elaboración de productos de inteligencia, conforme se observa a continuación (Tabla 1.1).

Tabla 1.1. Inteligencia como producto

Factores que impulsan su producción	Tipos de inteligencia
En función de su finalidad	Estratégica: define los objetivos y metas a gran escala en términos de seguridad, defensa nacional y política exterior, en base a advertir las amenazas a los intereses vitales del Estado.
	Estimativa o prospectiva: genera escenarios sobre la posible evolución de una situación a mediano y largo plazo, para orientar los procesos de toma de decisiones a futuro.
	Táctica: diseña planes de acción concretos para la alcanzar un objetivo determinado.
	Operacional: brinda guías para ejecutar una serie de acciones para cumplir con una misión determinada.
Tipo de necesidad de información	Básica: recoge información que responde a requerimientos permanentes, generales y rutinarios. En su mayoría recoge información de fuentes abiertas.
	Actual: responde a requerimientos puntuales y concretos, mostrando situaciones a corto plazo. Dentro de esta categoría se ubican los diarios de inteligencia o los reportes periódicos, semanales, quincenales o mensuales. Complementa a la inteligencia básica o estratégica.
	Crítica: responde a requerimientos que surgen durante la gestión de una crisis. Sirven para contextualizar una situación dada. Dentro de esta categoría se ubican las alertas e informes de situación.
Tipo de fuente de donde se obtienen la información	HUMINT: la fuente de información son personas, los agentes de inteligencia u otros colaboradores.
	OSINT: la información se recoge de fuentes abiertas
	TECHINT: la información se recoge por medios técnicos como por ejemplo en el chequeo del canal postal, de las radiocomunicaciones, la técnica interior, entre otros.
	SIGINT: la información es recogida de señales electromagnéticas y de audio.
	IMINT: la información es recogida de imágenes y mapas por medios técnicos como la toma de fotografías o imágenes satelitales.
	COMINT: la fuente de información proviene de comunicaciones electromagnéticas, sistemas de comunicación como redes sociales.
Territorio que cubre	Interior: prevé y monitorea amenazas o riesgos que provienen del interior del país.
	Exterior: prevé y monitorea amenazas o riesgos que provienen del exterior del país.

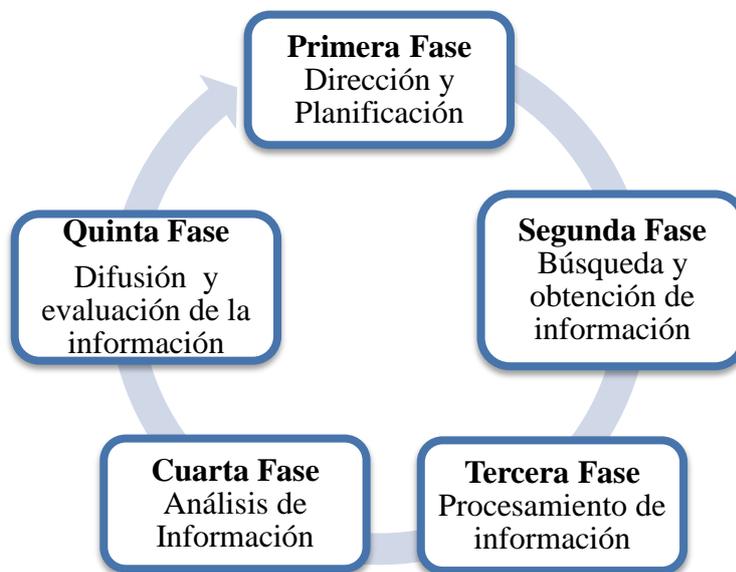
Materia específica de la que se ocupa	Responde a una materia específica de interés para el Estado, en ese sentido puede dividirse en inteligencia económica, política, militar, social, cultural, entre otros.
--	--

Fuente: Adaptado de Esteban Navarro, Miguel A. y Carvalho, Andrea. Inteligencia: concepto y práctica, 2012.

Por otra parte, Esteban y Carvalho (2012) consideran que la inteligencia es un **proceso**, cuando nos referimos al conjunto de actividades, ejecutadas a manera de una “secuencia de actividades jerarquizadas, planificadas y programadas” (Díaz ed. 2013, 64). A dicha secuencia de actividades se la denomina como ciclo de inteligencia, y su objetivo primordial es la transformación de la información recopilada, mediante un proceso de análisis, en información de inteligencia. Es decir, busca transformar la información en un producto que lleve a un conocimiento encaminado a prevenir un riesgo, hacer frente a una amenaza o aprovechar una oportunidad.

Las actividades del ciclo de inteligencia se representan de la siguiente manera (Ilustración 1.1).

Ilustración 1. 1. Ciclo de Inteligencia



Habitualmente, las actividades de inteligencia se inician en la fase de dirección y planificación (primera fase), en donde se determinan los propósitos, orientación y finalidad de las actividades de inteligencia. A ello le sigue una fase de búsqueda de información (segunda fase), el propósito de esta fase es obtener información, para lo cual se recurren a distintos tipos de fuentes, particularmente abiertas y cerradas. Una vez que se ha recopilado la información, se pasa a la fase de análisis (tercera fase), allí es donde la información es

convertida en un producto de inteligencia que lleva a un conocimiento y finalmente, viene la fase de difusión y evaluación de resultados (quinta fase) en donde la información o producto de inteligencia es puesta al alcance de quienes la solicitaron, y se mide el alcance que tuvieron dichos productos. Mediante la ejecución sistemática de estas fases, los servicios de inteligencia buscan garantizar que la información que se remite al decisor político o militar en un informe de inteligencia cumpla con las siguientes características básicas, esto es que sea plena, importante, veraz, oportuna y completa.

Finalmente, según Esteban y Carvalho (2012) la inteligencia como una **organización** hace referencia a los departamentos o agencias al interior de la estructura gubernamental, que llevan a cabo las variadas actividades de inteligencia y contrainteligencia. Estas organizaciones poseen una estructura técnica que regula las “relaciones que deben existir entre las funciones, niveles y actividades de los elementos humanos y materiales de un organismo social, con el fin de lograr máxima eficiencia en la realización de planes y objetivos” (Gómez 1994, 191) que en el caso de los servicios de inteligencia, tienen como eje primordial el mantenimiento y defensa de la seguridad nacional.

La inteligencia vista ya sea como institución que sigue una serie ordenada de fases, o un proceso para recopilar información relevante o como un producto que sirve para que los decisores políticos tomen decisiones informadas, esta es una función primordial para el Estado en la medida que brinda información que no es provista por ninguna otra organización estatal. El valor de dicha información reside en que es de muy alta importancia para la defensa de la Seguridad Nacional, para política exterior y para la protección de otros múltiples intereses estatales. La diferenciación entre las distintas formas de pensar en la inteligencia, ayuda a dimensionar la importancia que la ejecución de estas actividades representa tanto para el Estado como para sus ciudadanos.

Así mismo, realizar esta diferenciación conceptual permite vislumbrar la verdadera dimensión de la inteligencia, superando las concepciones tradicionales heredadas desde la época de la Guerra Fría, en base a las cuales se creó una concepción en el imaginario popular que vincula a la inteligencia con las actividades de espionaje, ejecutadas por un agente especial que se cree trabaja de manera individual, elementos que de ninguna manera se asemejan a las tareas y procedimientos reales ejecutados por un servicio de inteligencia.

1.2 La inteligencia como organización y las Comunidades de Inteligencia

Como se mencionó en el acápite anterior, las organizaciones de inteligencia son parte de la infraestructura administrativa del Estado y cumplen con la función específica de recolectar información y evaluar las amenazas contra este y sus intereses. Dichas amenazas se pueden gestar tanto al interior como en el exterior del territorio nacional y son de carácter multidimensional. De ahí que para los servicios de inteligencia, “cualquier asunto puede ser objeto de su atención” (Esteban 2004,68). Esto, ha dado origen a múltiples agencias especializadas en generar distintos tipos de inteligencia, así podemos mencionar: inteligencia para la seguridad y defensa externa, inteligencia para la seguridad interna, inteligencia económica, militar, política, entre otras.

Lo distintivo de estas agencias es que aunque en algunos casos puedan recoger información acerca de asuntos similares, lo realizan con fines distintos y para consumidores diferentes. En esa medida, las agencias han funcionado de manera autónoma a lo largo del tiempo. Sin embargo, distintos eventos coyunturales, que han tenido un impacto negativo sobre la seguridad y defensa estatales, en particular la guerra, han obligado a los Estados a establecer mecanismos para que las diferentes agencias productoras de inteligencia, funcionen como un sistema interconectado.

Un ejemplo de ello fue el caso de Estados Unidos, tras la Segunda Guerra Mundial y el ataque a Pearl Harbor. Este último, a decir del Presidente Truman, se hubiese podido prevenir de contar con un nivel de coordinación de información en el gobierno. Por lo que impulsó la creación de un sistema de coordinación de información de inteligencia estatal, con la “capacidad para canalizar la información hacia tomadores de decisión civiles y militares de alto nivel, así como ser una función analítica para sintetizar la “inteligencia nacional” de la masa de datos disponibles para el gobierno” (Warner y McDonald 2005, 3).

Este sistema de coordinación con el paso del tiempo adquirió el nombre de comunidad de inteligencia, y en la actualidad se la define como:

Estructura más o menos formalizada compuesta por las diferentes agencias que obtienen información y producen inteligencia. Su alcance puede ser más o menos amplio incluyendo estructuras de los Ministerios de Defensa, Interior o Exterior e incorporando también a los

potenciales consumidores de inteligencia. En algunas legislaciones se detalla qué organismos son parte de ella, mientras que en otras no se detalla. Frente a esta visión cooperativa, hay quienes sostienen que la comunidad de inteligencia se comporta como una al informar al decisor político, pero hacia el interior es un conjunto de burocracias en competencia por atención, dinero y poder (Díaz ed. 2013, 80).

La estructura de las comunidades de inteligencia depende de lo estipulado por cada Estado, así por ejemplo, existen comunidades en donde existe un solo órgano de coordinación central de las actividades de inteligencia, y otras en las que se gestan coordinaciones en múltiples niveles así como entre múltiples agencias. En cualquier caso, los mecanismos para intercambio de información se dan siguiendo ciertos procedimientos burocráticos, mediante los cuales se busca garantizar por un lado la confidencialidad y compartimentación de la información y por otro se busca garantizar que la información que llegue al decisor político de alto nivel. Así mismo, se busca que dicha información se estructure y contrastaste con todas las fuentes de inteligencia disponibles.

La mayor dificultad que enfrentan estas comunidades de inteligencia tiene que ver con el solapamiento de funciones por parte de una u otra agencia de inteligencia, esto se produce cuando existe una “poco exacta demarcación de las competencias asignadas a cada uno de los servicios, por lo que, algunos de ellos ejecutan funciones que no le corresponden, dificultando y duplicando las tareas con la consiguiente demora en los objetivos encomendados” (Pulido 2010, 131).

En todo caso, la función principal de las comunidades de inteligencia, en particular de sus órganos rectores, es la de brindar al Estado una capacidad de reacción ágil frente a situaciones de crisis, lo que a su vez tienen como objetivo facilitar la toma de decisión. Esta capacidad de reacción ágil se logra solamente mediante una coordinación interinstitucional, misma que evita la duplicación de funciones y garantiza el eficiente uso de recursos. Yendo un poco más lejos se puede mencionar que:

La coordinación en el seno de una comunidad de inteligencia, en nuestra coyuntura no puede quedar reducida al mero intercambio de información y de Inteligencia. Dicho intercambio, además de nutrir las necesidades de cada Servicio, y de facilitar el esfuerzo de los grupos de trabajo debe también adoptar fórmulas de cooperación a más bajo nivel y en horizontal, en el

plano operacional, manteniendo canales de interlocución directa y, también, mediante equipos de composición compleja, capaces de canalizar y armonizar la información y la Inteligencia necesarias, procedentes de sus respectivos Servicios, en apoyo real y eficaz del esfuerzo de quienes han de asumir la responsabilidad directa de neutralizar cada una de ellas a nivel táctico (Galvache 2005, 52).

En otras palabras, las comunidades de inteligencia agrupan a la serie de organizaciones responsables de generar productos de inteligencia, con el objetivo de coordinar la actuación de las mismas, garantizando que esta sea dinámica para responder a los requerimientos del Estado y de las amenazas que lo ponen en riesgo.

1.3 El Estado democrático y la función de inteligencia

La función de inteligencia en los Estados democráticos juega un papel primordial, tanto es así que se considera que “en el mundo de hoy ningún Estado de alguna significación puede permitirse prescindir de la inteligencia. Tampoco, realizar una actividad de inteligencia ineficaz” (Ugarte 1995, 159). De ahí que, para poder comprender el papel y las funciones que los servicios de inteligencia cumplen al interior de un Estado democrático, es necesario definir qué se entiende por democracia y analizar como las actividades de inteligencia se pueden conciliar con este tipo de sistema de gobierno.

Un Estado es una comunidad que tiene cuatro elementos constitutivos: “el >pueblo, que es su elemento humano; el >territorio, que es su entorno físico; el >poder político, que es la facultad de mando sobre la sociedad; y la >soberanía, que es su capacidad de auto obligarse y auto determinarse sin sufrir interferencias exteriores (Borja 1997). El poder político puede ser ejercido a través de distintas formas de gobierno, a partir de las cuales se establecen los lineamientos para la dirección, administración y control del Estado y sus ciudadanos. Dichos gobiernos adquieren diferentes formas en función de la división de poderes, de los intereses y características de los grupos de poder y élites; pero, para el caso de la presente investigación nos centraremos exclusivamente en los regímenes democráticos.

Un régimen democrático, es un tipo de organización social, en donde el poder es ejercido por “un gobierno pro tempore en el cual el electorado, en intervalos regulares, puede sostener a sus gobernadores responsables e imponer un cambio” (Linz 1990, 263). Las actuaciones de

este tipo de gobierno se basan en una norma jurídica positiva suprema llamada Constitución Política, que recoge los principios generales de organización estatal, esto es, se determina las reglas de juego y las formas de ejercicio de la autoridad, además construye una ingeniería institucional que asigna y limita funciones al aparato estatal y establece los deberes y derechos fundamentales de los ciudadanos para garantizarles ciertas libertades tanto en el ámbito político, como en el ámbito civil (Borja 1997). Para asegurar el cumplimiento de esta normativa jurídica, los Estados han desarrollado mecanismos de seguimiento y control tanto de las actuaciones de los órganos estatales, así como de los ciudadanos.

La democracia, según Salazar y Woldenberg (1998) sostiene al menos tres valores éticos y políticos básicos que justifican su elección frente a otras alternativas políticas, estos son: la libertad, la igualdad política y la fraternidad. Por libertad se entiende la capacidad del individuo de realizar actividades sin interferencias y amenazas, limitadas únicamente por la necesidad de no afectar la libertad de los demás y por la existencia de oportunidades para llevarlas a cabo, de forma tal que “la libertad se institucionaliza en una serie de derechos o libertades específicas: de pensamiento, de expresión, de asociación, de reunión, de tránsito, de empleo, de religión, etc.” (Salazar y Woldenberg 1998, 27). Además, estos autores entienden por libertad a la capacidad del individuo de autogobernarse o autodeterminarse, asumiendo de esta forma solo las obligaciones que ha aprobado de manera explícita o tácita, estas últimas derivadas principalmente del consenso del grupo social, por lo que:

[L]a libertad en tanto participación se desarrolla como una serie de derechos o libertades políticas particulares: de pensamiento, reunión, asociación, manifestación, sufragio, etc., en la medida en que tales actividades se proponen fines propiamente políticos, es decir, concernientes al gobierno y orientación de la sociedad en su conjunto (Salazar y Woldenberg 1998, 27).

Por otra parte, Salazar y Woldenberg (1998) definen al valor de la igualdad política como la capacidad de todo ciudadano de gozar de los mismos derechos y sujetarse a las mismas obligaciones, sin diferenciación por su condición social, cultural, económica, etc. Estos valores tienen como efecto que todas las normas jurídicas sean universales, lo que quiere decir que ningún grupo o persona puede colocarse por sobre los principios de la legalidad, ni siquiera el propio Estado. Finalmente, la fraternidad como valor democrático admite que aunque existan diferencias y conflictos de intereses u opinión entre los distintos individuos

miembros de una sociedad, estos no deben fomentar enemistades o diferencias irreconciliables que impidan la cooperación. Para superar dichos conflictos, se deben emplear mecanismos legales para concertar soluciones colectivas pacíficas.

Es en base a estos valores se determina la función esencial que cumple el Estado democrático, que en este caso es la de actuar como árbitro “entre los individuos: es el garante del orden social y de las normas básicas. Es central en el mantenimiento de la autoridad política y del imperio de la ley” (Rivero 1998,55). Aquí cabe resaltar que, el Estado no solamente debe obligar a los ciudadanos a cumplir las leyes establecidas, sino que él mismo debe sujetarse a dichas leyes, por lo cual es necesaria la determinación de limitaciones jurídicas para las competencias y atribuciones de las instituciones estatales, así como una división de los poderes del Estado en al menos tres funciones principales: la función ejecutiva, la función legislativa y la función judicial.

Dicha división, garantiza que ninguna de estas funciones exceda su autoridad, en virtud de que “cualquier acción habrá de requerir la cooperación de varios órganos independientes” (Przeworski 1998, 345). Pero además, al interior de los regímenes democráticos se han construido otros mecanismos de control entre estos el sistemas de pesos y contrapesos, en donde

Cada función es realizada por más de un órgano de gobierno...las acciones del ejecutivo son posibilitadas por la legislación y frenadas por organismos fiscalizadores, por las cortes y la legislatura y, en caso extremo, por la amenaza de ser censuradas. Las cortes reciben su poder de la legislación y son controladas por la legislatura a través de los procedimientos de nombramiento y censura. Las acciones del banco central son frenadas por la amenaza de introducir una legislación y por los procedimientos de nombramiento y censura, etcétera (Przeworski 1998, 346).

De lo anterior se desprende que, uno de los papeles fundamentales del Estado es el de salvaguardar el orden y la seguridad de los ciudadanos, para lo cual debe emitir una legislación, erigir un gobierno y un sistema de administración de justicia así como “proteger los derechos de los individuos (los asociados) frente a una amenaza interna o externa” (Rivero 1998, 80). Para cumplir con esas funciones, el Estado se ve en la necesidad de configurar una

serie de instituciones¹ que “sirven para satisfacer aquellas necesidades que la sociedad civil no puede satisfacer por sí misma: justicia, defensa y <provisión de bienes asistenciales básicos>” (Rivero 1998, 55).

En ese orden de ideas, Lowenthal (2009) señala que la inteligencia es una función gubernamental, cuyo objetivo primordial es generar un cierto tipo de conocimiento para guiar al decisor político. Dicho decisor en base al conocimiento proporcionado por las agencias de inteligencia, debe ser capaz tomar las mejores decisiones en pro de favorecer los intereses del Estado, así como prevenir o neutralizar cualquier tipo de amenazas que pongan en riesgo a este último y a sus ciudadanos. Según este autor, lo característico de esta función es que difiere de las otras funciones estatales por al menos dos razones, la primera tiene que ver con la necesidad del Estado de mantener el secreto sobre las actividades de inteligencia, así por ejemplo tenemos que “la inteligencia existe porque los gobiernos buscan ocultar alguna información de otros gobiernos, quienes en cambio, buscan descubrir la información escondida por medios que ellos desean mantener en secreto” (Lowenthal 2009, 2)

Otra característica que según Lowenthal (2009) haría que la función de inteligencia se diferencie de cualquier otra función del Estado, es el sigilo con el que son llevadas a cabo las distintas actividades de las organizaciones responsables de producir inteligencia, es decir los servicios de inteligencia. Es decir, existe una prohibición de divulgar las formas a través de las cuales los servicios de inteligencia obtienen información, así como existe una prohibición de divulgar que individuos u organizaciones están siendo parte de estas investigaciones. Esta restricción de acceso a la información que genera un organismo de este tipo, así como a muchos otros aspectos relacionados con su funcionamiento, puede causar consternación a los ciudadanos, particularmente en los regímenes democráticos. Esto debido a que en democracia, todas las organizaciones estatales deben estar sujetas a las leyes y normas del Estado y además, deben estar sujetas al sistema de pesos y contrapesos para garantizar que no se exceda su autoridad, competencias o atribuciones, mecanismos que se aplican solo parcialmente sobre las actividades de inteligencia.

¹ Para North (1993, 13) “las instituciones son las reglas de juego en una sociedad, o más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico”

Estas características diferenciadoras, sumadas a los múltiples excesos observados a nivel mundial por parte de agencias de inteligencia, han provocado una desnaturalización de la función de inteligencia, haciendo que la consternación de los individuos no sea infundada. Estos problemas generan un imaginario y una percepción en los ciudadanos que juega en contra de la función de inteligencia ya que:

Lejos de ser vista como un factor positivo y esencial en el desarrollo y supervivencia de los Estados, la inteligencia se ha convertido en una de las labores más cuestionadas. De hecho, parece que pensar siquiera en esta labor equivale a estar prácticamente en contra de los valores democráticos (Ortega 2011, 1).

Esto coloca a la función de inteligencia en una encrucijada frente a otras funciones del Estado, llegando inclusive a formarse dos corrientes de pensamiento respecto a ella, así por ejemplo se tiene:

A un lado, aquellos con una posición extrema que abogan por la disolución de los servicios de inteligencia del Estado, al considerar que el contexto actual no amerita la existencia de la función, y resulta más costoso y peligroso para una democracia contar con ella; y al otro, una posición moderada que considera a la inteligencia como una función de vital importancia para la supervivencia y el desarrollo del Estado, que necesita ser controlada pero no eliminada (Ortega 2011,1).

Pero además, esta no es la única tensión que existe al interior de los servicios de inteligencia, sino que también hay otra derivada de las exigencias que el sistema democrático hace a los organismos responsables de generar inteligencia. El decisor político demanda a estas organizaciones, una serie de resultados sin importar los costos que implique conseguirlos, esto envuelve un nivel de discrecionalidad para ejecutar actividades de inteligencia, determinada en la mayoría de los casos por los propios servicios, para obtener un resultado deseado. Un ejemplo es que, si se requiere llevar a cabo una investigación en pro de garantizar la defensa de la Seguridad Nacional o de los intereses del Estado, es posible violar ciertos derechos de un ciudadano, entre estos el derecho a la privacidad. Dicho de otra forma,

La actividad de inteligencia, realizada con el marco del sistema democrático, plantea –en máximo grado- el clásico conflicto entre la necesidad de alcanzar los fines del Estado y, consiguientemente, la máxima eficacia en la realización de la actividad de inteligencia, por una parte, y de proteger la plena vigencia del referido sistema y de los derechos y garantías

individuales que el mismo ampara. Por la otra, se trata, en definitiva, que dicha actividad, auxiliar fundamental para la conducción del Estado, sea encauzada en forma estricta para alcanzar los fines que determinan su realización y particularmente los objetivos que le son fijados por el poder político –el Poder Ejecutivo, con adecuado control del Poder Legislativo- habitualmente a través de la determinación de propiedades y la emisión de requerimientos; y que dichos objetivos sean alcanzados con la mayor eficacia y con el menor costo posible (Ugarte 1995, 159-160).

A pesar de todos los problemas, la función de inteligencia se ha mantenido vigente al interior de los sistemas democráticos, que han encontrado que la clave para solventar estas problemáticas y restituir la legitimidad de la función de inteligencia, descansa en la sujeción a un sistema de controles y equilibrios. Estos sistemas de control envuelven una responsabilidad para el gobierno, que debe garantizar el que todas las acciones de los organismos de inteligencia se ajusten a lo prescrito por la ley. Esta responsabilidad además inscribe la obligación por parte de estos organismos de ejecutar una rendición de cuentas sobre las actividades y recursos empleados para llevar a cabo su misión y funciones. En caso de que el gobierno descubra, mediante el debido proceso, que una organización de este tipo no se ha apegado a la ley, entonces es responsable de instituir mecanismos para la reparación o restitución a las víctimas.

En este punto es importante señalar una limitación importante, ya que en lo que respecta a las actividades de inteligencia aún no se puede hablar de mecanismos de control totalmente efectivos, debido en gran parte a que “las estrictas normas de seguridad hacen que la innovación sea muy limitada y sus intensos controles no facilitan la introducción de mejoras de abajo a arriba” (Díaz 2004, 20). Sin embargo, a pesar de estas limitaciones, los Estados han empezado a desarrollar y actualizar su normativa jurídica, en la cual se establecen los preceptos básicos para llevar a cabo estas tareas, así como también sus obligaciones y limitaciones.

En conclusión, el Estado democrático es el objeto referente de la seguridad, en la medida en que sus valores, objetivos e intereses delimitan la naturaleza de las funciones y la estructura de las organizaciones gubernamentales. Con el objetivo de alcanzar dichos valores, metas e intereses, los Estados democráticos erigen un gobierno que representa la voluntad de la mayoría de los ciudadanos. Dicho gobierno tiene la capacidad de ejercer el poder de manera

jerárquica, vertical centralizada, heterogénea y dirigida (Rivera 2012), y además puede establecer una serie de mecanismos de control para evitar que dichas funciones y organizaciones excedan los límites o incumplan con sus objetivos.

En ese orden de ideas, la inteligencia puede ser considerada como una función estatal, que cumple un papel primordial en tanto brinda información que genera ventajas estratégicas a los Estados y además, le alerta ante cualquier posible amenaza, de naturaleza interna o externa, a sus intereses. La característica más significativa de esta función en regímenes democráticos, es que está supervisada por los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, frente a los cuales las agencias de inteligencia están en la obligación de efectuar una rendición de cuentas periódica. A través de estos procedimientos, los regímenes democráticos aseguran la proporcionalidad de los métodos empleados por los servicios, la legalidad de sus acciones, es decir que estas actividades se lleven a cabo sobre la base de evidencia sostenible, y el respeto a los derechos humanos, con ciertas salvedades. Finalmente, con esta serie de controles lo que el Estado busca garantizar es que la motivación para la ejecución de las actividades de inteligencia sea la búsqueda del bienestar de la mayoría de la población.

1.4 La seguridad y defensa del Estado en regímenes democráticos

Un Estado es una “comunidad humana que, dentro de un determinado territorio (el territorio es el elemento distintivo), reclama (con éxito) para sí el monopolio de la violencia física legítima” (Weber 1919,2). En consecuencia, la violencia física se emplea para defender la seguridad del Estado con el objetivo de “liberarse de la amenaza y ser capaz, bien sean los Estados o las sociedades, de mantener su independencia en lo que se refiere a su identidad, y a su integridad funcional, frente a las fuerzas de cambio consideradas hostiles (Buzan 1991a, 432).

Según Góngora (2011), las amenazas que atentan contra la seguridad tienen un origen conocido, pueden tomar diferentes formas tanto al interior como al exterior del Estado y se concretan en intenciones manifiestas, que pueden ejecutarse de manera directa o indirecta. Las amenazas externas normalmente son causadas por otros Estados, que compiten en una búsqueda ambiciosa por incrementar su poder, lo que a decir de Waltz (2010) se daría porque el sistema político internacional es anárquico y carece de una autoridad superior que limite la ambición y agresividad de los Estados. Es decir según el autor, sobre los Estados no existe

ninguna autoridad con el poder para mandar, ni mucho menos que los obligue a obedecer y, en consecuencia, no hay forma evitar que los Estados se ataquen unos a otros.

Por su parte, las amenazas internas son aquellas producidas por agentes al interior del Estado, mismos que pueden ser ciudadanos, organizaciones, inmigrantes, entre otros. El objetivo principal de dichos actores es la desestabilizar el régimen político o afectar de una u otra forma los objetivos nacionales, por lo que habitualmente adquieren el calificativo de insurgentes. Una de las características que define a este tipo de amenaza, es que su esfera de influencia se mantiene en el plano doméstico. Además, estas amenazas se combaten mediante la ejecución de un conjunto de prácticas y estrategias que buscan mantener el orden público garantizando la vigencia de la ley. Adicionalmente, es importante mencionar que dichas prácticas generalmente son ejecutadas por los cuerpos policiales del Estado.

Aquí cabe aclarar que, para la teoría de Relaciones Internacionales hasta inicios de la década de los 90s aproximadamente, los conflictos internos no era de importancia ya que estos eran considerados como problemas de aplicación de la ley y no requería una “atención sostenida de la política de seguridad nacional” (Manwaring 2011, 4). Mientras, la defensa del Estado frente a las amenazas externas se constituyó en “un asunto de *high politics*, central en las inquietudes de los gobiernos y esencial en las prioridades que establecen” (Collins 2007, 2 en Jordán 2015, 3), por lo que fueron ampliamente estudiadas tanto por las Relaciones Internacionales, así como por la rama de Estudios Estratégicos².

En ese orden de ideas, el Realismo Estructural desarrolla una serie de proposiciones para comprender las estrategias de seguridad que un Estado emplea, particularmente en su enfrentamiento con otro Estado, ello debido a que:

No solo los Estados enfrentan la incertidumbre sobre las intenciones de los otros, sino que adicionalmente los Estados deben asumir lo peor de estas intenciones. Consecuentemente, los Estados se enfocan únicamente en las capacidades de los Estados, ellos compiten por el poder, intentando incrementarlo siempre que sea posible” (Glasner 2010, 22).

Según Mearsheimer (2001) y su teoría del realismo ofensivo, los Estados intentan maximizar su poder para asegurar su supervivencia y mejorar la posición que ocupan en el sistema

² Se entiende por Estudios Estratégicos a “aquella rama de los estudios políticos que se ocupa de las implicaciones políticas de la capacidad de hacer la guerra en poder de las naciones “ (Halle 1984, 4 en Buzan 1991b, 19)

internacional, mediante la aplicación de estrategias ofensivas. Por consiguiente, tanto el poder político como los recursos económicos deben traducirse en capacidades militares, ya que estas le otorgan al Estado la posibilidad para enfrentarse en una guerra abierta y debilitar a los otros Estados contrincantes. Dichos Estados según Glasner (2010), podrían verse disuadidos de un ataque al observar el potencial de un Estado para ganar una guerra larga.

Según Jordán (2012), las estrategias ofensivas más comúnmente observadas entre los Estados serían:

- El chantaje, que busca alcanzar concesiones de un Estado enemigo bajo la amenazas de usar la fuerza,
- La tentación y el desangre, que consiste en conducir a que dos rivales mantengan un conflicto prolongado que debilita sus capacidades militares, lo que beneficia a un tercer Estado.
- El sangrar, que favorece a que un conflicto resulte largo y costoso para un Estado.
- El contrapesar, en donde un Estado asume el equilibrio de poder mediante un enfrentamiento o la disuasión.
- El pasar la carga a otro, que hace que otros Estados se hagan cargo de todo el costo económico de un enfrentamiento bélico.
- El apaciguamiento, que altera la conducta del rival al permitirle adquirir más poder, lo que incrementa su sensación de seguridad y reduce su agresividad.

Este tipo de estrategia ofensiva es preferida por las grandes potencias para quienes “el único modo de garantizar su seguridad consiste en acumular una cuota de poder mayor a la del resto” (Jordán 2012, 28). Esto además, convierte a las potencias en revisionistas, lo que quiere decir que las potencias se someten a revisión metódica para ser actualizadas, ya que la competencia interestatal es interminable y siempre existe una incertidumbre acerca de las capacidades e intenciones de los otros Estados.

Por otra parte, los Estados que optan por una respuesta más moderada se agrupan bajo el denominado Realismo Defensivo. Este señala que, los Estados deciden racionalmente contener sus ataques y se inclinan por la cooperación para maximizar sus ganancias e incrementar su seguridad. Es decir, si dos o más Estados cooperan no necesitan temer a los motivos del adversario y sus capacidades de ataque y “los Estados pueden defender su

territorio sin amenazarse unos a otros y sin incurrir en costes económicos innecesarios, al tiempo que transmiten el mensaje de que no albergan intenciones hostiles hacia otros Estados partidarios del status quo” (Jordán 2012, 24).

Independientemente de si un Estado opta por una estrategia ofensiva o defensiva, es indudable que la seguridad se erige como un instrumento de poder, “como afirma Paul D. Williams (2008: 1), la seguridad juega un papel determinante a la hora de decidir quién consigue qué, cuándo y cómo, tanto en la política mundial, como en la política doméstica de numerosos Estados” (Jordán 2015, 3). Es decir, dependiendo de la cantidad de poder que un Estado posea, este será capaz de imponer su voluntad, venciendo todo tipo de resistencia.

El ejercicio del poder al interior de un Estado, así como el ejercicio del poder que se proyecta hacia el exterior de sus fronteras territoriales, se puede manifestar a través tanto de medios tangibles, así como a través de medios intangibles. Según Méndez (2015), dependiendo de la forma en que dicho poder se materializa, se los puede clasificar en tres grandes grupos: poder duro, poder suave y poder inteligente. Estos tipos de poder tienen una serie de elementos que los caracterizan, mismos que son sintetizados a continuación (Tabla 1.2).

Tabla 1.2. Taxonomía del poder

Tipo de poder	Formas de conseguir el poder	Formas en que se expresa
Poder duro	A través de la fuerza, castigo y recompensa	A través del poder militar, o poderío económico
Poder suave o blando	A través de la atracción en lugar de la cohesión o el pago	A través la cultura, los ideales políticos y la política exterior
Poder inteligente	A través de una combinación de poder duro y poder suave	A través del poder militar, pero también a través de alianzas, asociaciones e instituciones en todos los niveles

Fuente: Adaptado de Marco Méndez. Poder suave, poder duro y poder inteligente, 2015.

Es decir, el Estado inscrito en un sistema internacional anárquico optará por ejercer una u otra forma de poder, de acuerdo a sus capacidades y a los recursos económicos que dispone, los cuales siempre estarán encaminados a defender el interés nacional, que se define “en términos de seguridad del Estado” (Rivera 2012, 29). Dicho de otra forma, la seguridad vendría a ser

un “sinónimo de interés nacional o poder nacional, donde la supervivencia del Estado y la defensa de sus territorios ante posibles amenazas están asociados al incremento de sus capacidades militares para precautelar sus intereses particulares” (Rivera 2012, 31).

Estas concepciones son útiles al momento de analizar a las organizaciones de inteligencia, en la medida que nos permiten entender de donde nacen los conceptos de seguridad y defensa, desde donde se desprenderán las funciones asignadas a los organismos estatales encargadas de resguardarlas, en este caso particular de los servicios de inteligencia. De igual forma, de esta concepción de la seguridad y defensa se desprenderá la doctrina en torno a la cual el Estado concebirá qué es un riesgo y qué es una amenaza, así como las estrategias que empleará para organizar sus capacidades encaminadas a prevenir o neutralizar dichas amenazas.

1.5 La inteligencia y su papel en la defensa de la seguridad nacional

En un contexto en el que se considera que el sistema internacional es un sistema anárquico, para el enfrentamiento tanto las amenazas internas como externas, los Estados democráticos han optado por emitir una serie de políticas de seguridad nacional, a partir de las cuales se determinan los proyectos y actividades relacionados con la seguridad y defensa del Estado, así como las organizaciones gubernamentales responsables de ejecutarlas. Estas políticas sirven de base para el desarrollo de las denominadas estrategias de seguridad nacional, en las que se recopilan de forma sistemática y jerarquizada el conjunto de medidas que delinean las posibles acciones que ejecuta cada Estado. Todo ello con el objetivo de “conjurar las amenazas que puedan pesar sobre los valores esenciales o intereses vitales que hacen a la existencia e identidad del Estado: independencia, soberanía, e integridad territorial de un Estado” (Ugarte 2004,13). Así mismo, estas estrategias dan cuenta de los medios, entendidos principalmente en términos de capacidades militares, con los que cuenta el Estado para ejecutar las acciones disuasivas u ofensivas contra las amenazas que enfrenta.

A partir de la estrategia de seguridad nacional, se empieza a generar una actuación común, basada en un cúmulo criterios estandarizados, lo que se conoce como doctrina de seguridad. Esta doctrina recoge amplios principios filosóficos basados en los valores estatales y genera expectativas sobre el comportamiento de las organizaciones responsables de mantener la seguridad tanto al interior como al exterior del Estado. Es decir,

La doctrina es una guía para cualquiera que quiera aprender de la guerra desde los libros: ella iluminará su camino, facilitará su progreso, entrenará su juicio y los ayudará a evitar escollos. La Doctrina se entiende para educar las mentes de los futuros comandantes... no para acompañarlos en las batallas (Clausewitz en Joint Doctrine Publication, 2014).

Para poder analizar la doctrina de seguridad en los regímenes democráticos, un buen punto de partida lo brinda la teoría realista estructural. Porque en base a los preceptos de esta teoría se explica que la doctrina de seguridad en los regímenes democráticos, tuvo su origen en la puesta en práctica de los principios del poder duro y del realismo ofensivo por parte de los Estados. La justificación de la aplicación del poder duro, residía en una concepción pesimista del comportamiento de los Estados, de quienes se creía no dudarían en aplicar la fuerza, castigo o recompensa para obtener lo que querían de otros Estados. De ahí que, para el establecimiento de la doctrina de seguridad, se ponderó a las amenazas externas provenientes de otros Estados como el mayor riesgo a la seguridad estatal. Dicho de otra forma:

En un sistema anárquico, cualquier Estado y en cualquier oportunidad podría recurrir al uso de la fuerza para obtener sus metas, motivo por el que las unidades deben estar dispuestas a responder en los mismos términos. Los Estados pueden utilizar la fuerza en determinado momento, por eso, todos los Estados deben estar preparados para hacer lo mismo o vivir a merced de sus vecinos más vigorosos en el aspecto militar o acogerse a las consecuencias de su debilidad. (Rivera 2012, 29).

De esta forma, una prioridad para los Estados democráticos es la seguridad nacional, ya que si los gobiernos pueden garantizar un nivel razonable de seguridad para los ciudadanos, se generará confianza lo que a su vez producirá progreso económico y social. Por consiguiente, “la seguridad necesita el soporte activo de todas las secciones de lo público” (Omand 2013, 17). En base a lo anteriormente mencionado, los Estados justificaron la creación de organizaciones con la capacidad de intervenir de manera represiva frente a una amenaza que se ha vuelto tangible, un ejemplo de ello son las fuerzas armadas o las fuerzas policiales. Pero además, los Estados han reconocido la necesidad de generar mecanismos para anticipar los peligros que podrían sobrevenir, y es allí donde las actividades de inteligencia adquieren relevancia para el Estado, en virtud de que “la inteligencia se entiende como un recurso que ayuda a un gobierno y sus agencias de seguridad a alcanzar sus objetivos al ofrecer información precisa sobre amenazas así como valoraciones y análisis” (Delgado 2012, 2).

Dichos servicios como lo menciona Lowenthal (2009), ayudan al mantenimiento de la seguridad del Estado, mediante la ejecución de al menos cuatro funciones específicas, estas son:

- Evitar la sorpresa estratégica, para lo cual mantienen un registro de cualquier evento, fuerza o amenaza que ponga en riesgo la existencia del Estado.
- Proveer experticia de largo plazo, para lo cual mantienen sus actividades lo más alejadas de la política y le brindan estabilidad a su personal que idealmente debe permanecer más tiempo que aquellos que ocupan cargos políticos.
- Apoyar el proceso político, para lo cual proveen información sobre un fenómeno, sobre sus antecedentes, advertencias y asesoramiento sobre los riesgos o beneficios que puede tener un Estado.
- Mantener el sigilo de la información, para lo cual requieren desarrollar métodos encubiertos para obtener información, así como métodos para restringir el acceso a la misma.

Cabe resaltar además que en sus orígenes, las actividades de inteligencia estuvieron pensadas para dirigirse hacia el exterior del Estado como un apoyo para las actividades militares, pero poco a poco esta concepción fue cambiando y se aceptó el hecho de que también se podían ejercer actividades de inteligencia hacia el interior del propio Estado y sus ciudadanos, actividades que fueron particularmente explotadas por los regímenes totalitarios. En lo que respecta a los regímenes democráticos, estos también aceptan la ejecución de operaciones de inteligencia al interior del propio Estado, pero la diferencia con otro tipos de regímenes políticos, como se mencionó anteriormente radica en que dichas operaciones están reglamentadas por una normativa jurídica y que además existe el compromiso ético por parte de dichas organizaciones de respetar un cuerpo legal que limita sus competencias y atribuciones. Además, la normativa legal compromete a estas organizaciones a respetar los derechos y libertades de los ciudadanos. Estas características han hecho que al interior de estos regímenes los servicios de inteligencia hayan alcanzado una legitimidad y una estabilidad temporal y política.

A su vez, estos elementos han permitido a los servicios desarrollar estructura organizacional, a partir de la cual se determinan líneas de autoridad, responsabilidad, canales de comunicación, entre otras características. A su vez ello ha permitido asignar distintas tareas a

los diferentes departamentos especializados que conforman estas organizaciones, las cuales permiten a estas organizaciones cumplir de manera eficiente las tareas asignadas. Así por ejemplo según Díaz (2004), quien retoma el modelo de Mintzberg (1998), señala que los modelos organizativos que estructuran las interacciones al interior de los servicios de inteligencia estarían configurados de la siguiente manera:

- Un núcleo estratégico que la dirige;
- Un núcleo operativo que realiza las tareas necesarias para conseguir los objetivos de la organización;
- Una línea media que permite la comunicación entre las diferentes unidades;
- Una tecnoestructura que se encarga del diseño y la normalización de la estructura administrativa, esto es, los servicios comunes;
- El staff de apoyo que agrupa un conjunto de operaciones imprescindibles para el buen funcionamiento
- Y, finalmente, una unidad de investigación y desarrollo que diseña y planifica nuevos productos. (Díaz 2004, 21).

A toda esta estructura organizacional, que se estructura en base a los acuerdos y responsabilidades formales de estas organizaciones, subyace además una doctrina de inteligencia. A partir de dicha doctrina, se define cómo se debe concebir a las amenazas a la seguridad nacional, así como la forma en que las capacidades de las organizaciones responsables de generar inteligencia, deben organizarse para combatir esas amenazas. En ese orden de ideas se puede establecer que la doctrina tradicional de inteligencia, se funda en el marco doctrinario clásico de defensa del Estado, donde la principal amenaza a la seguridad la encarnaba otro Estado, aquel al que en consecuencia se lo consideraba como el enemigo externo. Dicha concepción de las amenazas promovía una misión específica de los servicios, encaminada a contribuir a la defensa estatal. Además es importante mencionar que a partir de dicha misión, los servicios desarrollaron una serie de funciones básicas y procedimientos especializados para obtener información no pública, en particular de Estados contrincantes, para la generación de productos de inteligencia. Dicho proceso de obtención de información se podrían definir como:

Un proceso que es análogo a la resolución de rompecabezas, pero rompecabezas a los cuales les faltan algunas piezas. A veces estas piezas faltantes son sumamente importantes para entender lo que el rompecabezas representa. El objetivo por lo tanto es acumular tantas piezas como fuese posible-preferiblemente las más importantes- de forma que los analistas puedan

hacer conjeturas bien informadas (estimados o asesoramientos) sobre cómo el rompecabezas completo se ve (Lahneman 2007, 5).

Dicho de otra forma, a partir de la definición de que las amenazas externas eran las de mayor relevancia para el Estado, los servicios de inteligencia desarrollaron concepciones doctrinarias específicas. Estas concepciones doctrinarias según Serra (2007) se denominan como “inteligencia clásica”, a su vez esta doctrina permite comprender que:

1. La lógica operativa toma forma de acuerdo al adversario a enfrentar.
2. El comportamiento del adversario es simétrico con el comportamiento del propio Estado es decir, que el adversario actúa bajo condiciones similares o proporcionales a las nuestras.
3. El adversario está claramente identificado, reconocido y delimitado, por lo que se pueden comprender sus objetivos y motivaciones.
4. El tipo de conflictos que puede enfrentar un Estado es limitado y las confrontaciones siempre van a seguir un modelo bélico o de situaciones de guerra, lo que les da un cierto grado de predictibilidad a las amenazas potenciales.
5. Las actuaciones de los servicios se pueden llevar a cabo solo *ex post*, es decir solo una vez que la amenaza se ha convertido en delito o cuando las acciones preparatorias para ejecutar una actividad delictiva también pueden ser criminalizadas

Una vez que se estableció este tipo de doctrina, los servicios de inteligencia han guiado sus actividades, lo que además ha producido el fenómeno de resistencia al cambio. Es decir, los servicios de inteligencia se han vuelto incapaces de modificar muchos de sus comportamientos, sobre todo aquellos que se basan en esta doctrina y por consiguiente, sus patrones de comportamiento y paradigmas se han venido repitiendo una y otra vez a lo largo de la historia. Apuntalando esta resistencia al cambio se sumó “la rigidez en la definición de las amenazas, que alejó al sistema de inteligencia de las tareas no militares” (Ortega 2011, 2), al menos durante la primera parte del siglo XX.

Como se mencionó previamente, si bien es entorno a los preceptos realistas de poder y anarquía que se configura la doctrina de las organizaciones responsables de garantizar la seguridad del Estado entre estos la de los servicios de inteligencia, ellos no permiten explicar de forma total la complejidad de la realidad. Así por ejemplo, se ha observado que en el

sistema internacional los Estados no son siempre hostiles unos con otros, sino que más bien han creado otras formas de interrelacionarse unos con otros. Es decir, se entablan vínculos de cooperación y acuerdos internacionales para buscar un balance de poder y favorecer los intereses del Estado. De ahí que la teoría realista no sea suficiente para explicar este nuevo tipo de relaciones, así como tampoco es capaz de entender la relevancia de los a los otros tipos de actores, particularmente los actores no estatales que se encuentran en el sistema internacional.

Dichos actores no estatales, entre estos las organizaciones internacionales, instituciones multilaterales, entre otros, tienen también un nivel importante de incidencia en la seguridad. Pero, para entender el alcance de sus actuaciones y su discurso, es necesario recurrir a la teoría constructivista clásica misma que, entre otras cosas permite explicar que la seguridad de un Estado no se circunscribe únicamente a las fronteras de un territorio geográfico, sino que también puede adquirir dimensiones regionales o globales. Además sus abordajes interpretativos “ayudan a entender la transformación de intereses del poder y las identidades de los actores en el orden doméstico y el sistema internacional” (Rivera 2012, 40).

De ahí que para entender a los organismos de inteligencia al interior de la estructura estatal sea necesario recurrir tanto a los preceptos de la teoría realista estructural, así como a los preceptos del constructivismo clásico en torno a los cuales se busca comprender el entorno en el cual actúan los servicios de inteligencia, mismo que se ha visto modificado por muchos factores, en particular por el de la globalización³, así como para explicar el rol que han jugado los servicios de inteligencia en dichos escenarios.

1.6 La inteligencia frente a las nuevas amenazas a la seguridad.

Como se mencionó anteriormente, a pesar de la rigidez de la doctrina tradicional de inteligencia y la resistencia al cambio de las organizaciones, el contexto mundial se ha venido modificando paulatinamente, lo que ha transformado las relaciones sociales y con ello también se ha cambiado la concepción de la seguridad. Es decir, retomando los preceptos de la teoría

³ Antony Payne (2005) entiende por globalización a un proceso social que se lleva a cabo en el mundo, conducido por una mezcla de fuerzas (públicas, privadas y no políticas) sobre la que los Estados son solo un actor y no necesariamente el más influyente. La globalización debe ser pensada inicialmente como la ampliación, profundización y aumento de la velocidad de interconexión mundial en todos los aspectos de la vida contemporánea, desde la cultura al criminal, desde la financiera a la espiritual

constructivista, es posible asegurar que la seguridad ha pasado de ser un asunto circunscrito y de competencia exclusiva de un Estado, a convertirse a ser un tema de preocupación global. El Secretario General de la Organización de Naciones Unidas, Boutros-Boutros Ghali (1996) observaría que:

La globalización ha creado un mundo que se ha convertido cada vez más interconectado, y una fuerza positiva para, entre otras cosas, la decolonización, buenos gobiernos, desarrollo, derechos humanos y el ambiente. La Secretaría General entiende, también, que la fragmentación ha estado actuando como una fuerza negativa –conduciendo a la gente de todos lados a buscar refugio en grupos más pequeños, caracterizados por el aislamiento, separatismo, fanatismo y la proliferación del conflicto interestatal. El también reconoce que la fragmentación puede actuar como una causa mayor –relacionada con la pobreza, la exclusión social, y una pobre gobernanza- de la falla del Estado. La fragmentación, a su vez, expone a la comunidad global al aumento de la migración humana, la proliferación de actores no estatales (buenos y malos) y la actividad criminal transnacional. (Boutros-Boutros Ghali en Manwaring 2011, 1).

Esto no quiere decir en ningún momento que, la guerra interestatal haya perdido relevancia como la amenaza dominante que pone en riesgo la paz global sino que además, en el mundo moderno se observan nuevos tipos de amenazas producidos por actores no estatales. La característica más representativa de dichas amenazas según Kaldor (2007) es que son asimétricas y de baja intensidad. Al mismo tiempo, producen una serie de conflictos interestatales que permean las fronteras físicas de los Estados, es decir “las amenazas originalmente exteriores pueden afectar rápidamente los espacios de seguridad doméstica” (Omand 2013, 18).

Aun cuando establecer una taxonomía de las nuevas amenazas es difícil, debido a su gran variabilidad y debido a la gran rapidez con la que estas evolucionan, Manwaring (2011) señala que estas se pueden dividir en al menos dos grandes categorías:

- 1) Amenazas producidas por actores no estatales hegemónicos (por ejemplo, insurgentes, organizaciones criminales transnacionales, terroristas, ejércitos privados y pandillas) que están tomando roles antes reservados exclusivamente para los tradicionales Estados-Nación

- 2) Amenazas indirectas e implícitas a la estabilidad y el bienestar humano (por ejemplo, pobreza, exclusión social, degradación ambiental: y expectativas políticas, económicas y sociales) (Manwaring 2011, 1).

El primer tipo de amenaza, sin duda se ha vuelto competencia de las organizaciones estatales responsables de la seguridad, antes encargadas de combatir las amenazas externas, así como también de las organizaciones encargadas de combatir las amenazas internas. Esto implica que, estas entidades más que nunca requiera coordinar sus actividades para evitar la duplicidad de esfuerzos y generar un uso eficiente de los recursos.

Así mismo, estas nuevas amenazas han generado la necesidad de que los Estados modifiquen sus estrategias y planes de seguridad, mismas que pasaron de estar enfocadas en los intereses y necesidades del Estado para pasar a ser “construidas sobre el reconocimiento de la visión ciudadano-céntrica de las amenazas y peligros” (Omand 2013,20). Todo ello como producto del cambio de narrativas, de forma tal que la seguridad “se ha convertido en un proceso circular todo incluido de relaciones interdependientes entre la seguridad personal y colectiva de los ciudadanos, desarrollo político, económico y social, paz, democracia y soberanía efectiva y de regreso a la seguridad personal y colectiva una vez más” (Manwaring 2011, 9).

De la nueva concepción de la seguridad estatal, se desprenden una serie de modificaciones en las estructuras y procedimientos estatales para prevenir, combatir o neutralizar este nuevo tipo de amenazas. Dichas modificaciones envuelven un problema para todas las organizaciones responsables de garantizar la seguridad interna y externa del Estado, en particular para los servicios de inteligencia, en virtud de que “esta nueva concepción de la seguridad es tan amplia, ambigua y ambiciosa que ellos (los Estados, organizaciones gubernamentales, ciudadanos y otros actores) no pueden entender como los cambios necesarios pueden ser operacionalizados” (Manwaring 2011, 6).

A pesar de ello, los Estados han promovido una serie de iniciativas para modificar marcos jurídicos y procedimientos que amparan a estos organismos responsables de la seguridad y defensa, buscando dar respuestas eficaces a los retos que suponen estas nuevas amenazas, lo que claramente refleja los preceptos del “constructivismo de Wendt [que] produce acercamientos a la vida social de los actores, a sus identidades y a la manera cómo procesan sus intereses” (Rivera 2012, 42). Sin embargo, en la mayoría de organizaciones responsables

de la seguridad los elementos doctrinarios tradicionales basados en una concepción realista de la seguridad se han mantenido.

En lo que respecta a los servicios de inteligencia, la nueva concepción de la seguridad supone un dilema ético que se desprende del cumplimiento de su misión y la forma en cómo conseguirlo. Debido a que las nuevas amenazas son hasta cierto punto impredecibles, los servicios han desarrollado nuevos procedimientos para enfrentarlas y garantizar la seguridad de todos los ciudadanos. En ese sentido, sus procedimientos no solamente se amparan en los métodos tradicionales- reactivos sino que además, se aplican nuevos procedimientos preventivos, que se traducen en medidas más intrusivas sobre la vida de los ciudadanos. El dilema descansa en que la aplicación de dichas medidas se justifica para conseguir una mayor seguridad colectiva, pero muchas de estas son rechazadas por los ciudadanos, porque se han vuelto “gravosas y opresivas, y es entonces cuando la voluntad pública pone reparos sobre lo que se espera que esta renuncie para proveerla” (Omand 2013, 16).

Un claro ejemplo de este dilema lo encontramos en el combate al terrorismo de inspiración religiosa, que adquirió importancia a nivel global tras los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos y se reafirmó con los atentados en Madrid el 11 de marzo de 2004, y en Londres el 7 de julio de 2005, así como con los sucesivos eventos terroristas, que continúan ocurriendo aún hasta la actualidad. El alto impacto y el gran costo en términos de pérdidas materiales y de vidas humanas que los atentados representaron para los Estados, inscribieron un nuevo discurso que puede ser explicado aplicando una combinación de preceptos realistas estructurales con preceptos constructivistas clásicos.

Los preceptos realistas se pueden emplear para explicar la respuesta robusta de los Estados frente al terrorismo. Aquí cabe aclarar que, las medidas robustas (particularmente el ataque militar de un Estado a otro Estados) aplicadas por varios Estados para combatir el terrorismo, han tomado como modelo a la serie de políticas aplicadas por Estados Unidos denominadas “Estrategia de Seguridad Preventiva” o “Doctrina Bush” que mostraba una “antipatía teórica a la tradicional política de balance de poder” (Schmidt y Williams 2008, 195). Dicha doctrina sostenía cuatro principios básicos que se basan en los postulados de la teoría realista, estos principios eran:

Una fuerte creencia en la importancia del régimen doméstico del estado en la determinación de su política exterior y los juicios relacionados de que este es el tiempo oportuno para transformar la política exterior; la percepción de que las grandes amenazas pueden ser vencidas solo por nuevas y vigorosas políticas, la más notable la guerra preventiva; la disposición de actuar unilateralmente cuando sea necesario; y, como ambos como causa y resumen de estas creencias, un sentido primordial de que la paz y la estabilidad requerían que los Estados Unidos imponga su primacía en la política mundial (Jervis 2003, 365).

En resumen, leído desde una perspectiva realista, las respuestas robustas no serían más que el reflejo de la racionalidad de los Estados, persiguiendo sus intereses en la arena internacional, por lo que la aplicación de dichas medidas eran indispensables para “para reducir la amenaza inmediata” (Omand 2013, 16), ya que “la situación empeoraría a menos que el Estado actúe fuertemente” (Jervis 2003, 371) en el momento que siguió a los atentados.

Sin embargo, la aplicación de medidas robustas también estuvo acompañada por una serie de explicaciones que los líderes políticos dieron sobre sus actuaciones a todos los ciudadanos. Es decir, en base a los preceptos constructivistas es posible entender las justificaciones que dieron los líderes políticos sobre el uso de medidas robustas, amparándolas en una serie de valores compartidos y significados colectivos, a través de los cuales se resaltó el valor de la cultura democrática que se dijo era amenazada por el terrorismo yihadista. Estos preceptos constructivistas han contribuido además, a la comprensión de la “seguridad” al enfocarse en las “estructuras normativas e ideaciones” (Agius 2010, 50) que sirven de base para entender al mundo.

A pesar de todas las medidas y explicaciones desde la teoría realista o la teoría constructivista que se ha dado al fenómeno terrorista, sin lugar a dudas los atentados del 11-S, 11-M y 7-J, tuvieron y tienen hasta nuestros días un efecto en la sociedad ya que:

El terrorismo inevitablemente permanecerá como una táctica asimétrica de elección de los grupos extremistas violentos, y ningún gobierno podrá jamás dar una completa garantía al público de que los terroristas tal vez no, en algún punto, serán capaces de deslizarse bajo el radar de seguridad no obstante lo sofisticado que este sea (Omand 2013, 16).

El principal efecto de los atentados terroristas, es una disminución en el nivel de confianza de los ciudadanos para con el gobierno y sus organizaciones, en particular sobre la habilidad de

los servicios de inteligencia para descubrir, prevenir y neutralizar las amenazas que ponen en riesgo la seguridad de la población. Dicha desconfianza en los servicios de inteligencia se agudizó debido a su incapacidad para anticipar que eventos de esta naturaleza se materializarían pese a que, conforme revelaron varias fuentes de gobierno tras los atentados del 11-S, 11-M y 7-J respectivamente, distintas agencias de inteligencia ya habían detectado evidencias de que las acciones terroristas se estaban preparando.

Para contrarrestar esta pérdida de confianza, las autoridades de gobierno formularon una serie de cambios tanto estructurales, como normativos, así como en los procedimientos en los servicios de inteligencia, lo que llegaría a producir una modificación en su doctrina, para volver a la inteligencia “más intensa y fluida, para cubrir y adaptarse mejor a las necesidades de más y nuevos consumidores, lo que deriva en un cambio en su ritmo” (López 2009, 212). A su vez, esto se tradujo en modificaciones a nivel de la organización y sus procesos internos, así como la elaboración y aprobación de una nueva normativa jurídica contra el terrorismo.

1.7 El enfoque teórico del neoinstitucionalismo histórico para analizar las organizaciones de inteligencia.

El estudio de las instituciones es de gran importancia para las ciencias sociales, ya que “no solo indaga por el marco general de las interacciones que tienen lugar en el edificio social; también se ocupa de la incidencia institucional en el nivel micro de la vida ciudadana” (Eslava 2010, 98). Una de las primeras corrientes en abordar este tema fue la del institucionalismo clásico, que se centraba “en el análisis del origen, estructura y función de las instituciones, principalmente políticas y de gobierno, desde una perspectiva histórico-jurídica” (Altamirano y Martínez 2011, 59). Dicho análisis tenía como objetivo establecer “por qué algunas (instituciones) eran mejores, duraban más o eran más completas que otras” (Fontaine 2016, 104). Sin embargo, esta teoría no logró alcanzar sus objetivos, pues se centraba exclusivamente en el análisis los principios jurídicos sobre los cuales se fundan las instituciones, y no daba una perspectiva “más empírica de cómo funcionan estas instituciones” (Fontaine 2016, 105).

Este fue el punto de partida del neoinstitucionalismo histórico o también llamado nuevo institucionalismo, que buscó superar las limitaciones del institucionalismo clásico

reflexionando sobre los procesos que ocurren al interior de una institución, haciendo énfasis en la interacción de las instituciones “con el sistema político estableciendo estrechos vínculos entre instituciones, contexto legal y dinámica política económica” (Altamirano y Martínez 2011, 59). Dicho de otra forma, con el institucionalismo histórico “pasamos de una visión ideal a una visión pragmática de las instituciones, en particular de las instituciones del Estado, para interesarnos a una serie de interacciones entre organizaciones o entre acciones individuales o colectivas” (Fontaine 2016, 105).

Otro elemento característico del institucionalismo histórico es que trabaja con “una definición de las instituciones que incluye ambas organizaciones formales⁴ y reglas informales⁵ y procedimientos que estructuran la conducta” (Thelen y Steinmo 1992, 2). Además, “la corriente neoinstitucionalista analiza el efecto de las instituciones cuando estas adoptan formas de políticas públicas” (Eslava 2010, 111) y “asocia las instituciones con organizaciones y reglas o convenciones promulgadas por organizaciones formales” (Hall y Taylor 1996, 7).

Gracias a esta asociación es posible aplicar la teoría del neoinstitucionalismo histórico como marco analítico para explicar los cambios en los servicios de inteligencia. Ello en virtud de que a partir de esta teoría es posible explicar cómo las trayectorias de las organizaciones responsables de generar inteligencia al interior del aparataje estatal se configuran, para responder tanto a los intereses estatales (principalmente los intereses geopolíticos, económicos y sociales) y a la institucionalidad. Esta última es la que determina un lugar específico para estas organizaciones, una misión y funciones. Así mismo, esta teoría permite explicar los cambios principalmente en las capacidades de los servicios (humanas, tecnológicas, de recursos económicos) producto justamente de los intereses y necesidades del Estado, los mismos que son puestos a prueba en momentos coyunturales, los cuales representan oportunidades invaluable para los servicios, si logran superarlos con éxito u obtener lecciones para mejorar sus actuaciones.

⁴ Las instituciones formales según Shepsle (2006), son aquellas que poseen una forma relativamente definida en la que llevan a cabo su oficio, sus objetivos agrupan las preferencias políticas del tipo de régimen al que responden, así por ejemplo en los regímenes democráticos importan las preferencias del electorado y los valores democráticos que el Estado se ha comprometido a defender. Su comportamiento está demarcado y limitado por reglas institucionales y procesos.

⁵ Las reglas informales son un conjunto de “reglas socialmente compartidas, usualmente no escritas, que son creadas, comunicadas e impuestas fuera de los canales oficiales” (Helmke y Levitsky 2006, 5).

Aquí cabe aclarar que, las organizaciones responsables de producir inteligencia pueden ser consideradas como un tipo especial de instituciones en la medida que involucran “(a) un criterio para establecer sus propias limitaciones y para distinguir sus miembros de sus no miembros (b) principios de soberanía con respecto a quien está a cargo, y (c) cadenas de mando para delinear las responsabilidades dentro de la organización” (Hodgson 2006, 8)

Con base en los preceptos del institucionalismo histórico, Hall y Taylor (1996) establecen cuatro características distintivas de esta escuela de pensamiento:

Primero, los institucionalistas históricos tienden a conceptualizar la relación entre instituciones y el comportamiento de los individuos en términos relativamente amplios. Segundo, ellos enfatizan en las asimetrías del poder asociados con la operación y el desarrollo de las instituciones. Tercero, ellos tienden a tener una visión del desarrollo institucional que enfatiza la dependencia de trayectoria y sus consecuencias inintencionadas. Cuarto, ellos están especialmente preocupados en integrar el análisis institucional con la contribución de otro tipo de factores, por ejemplo que las ideas pueden aportar para obtener resultados políticos (Hall y Taylor 1996, 7).

Por otra parte, Hall y Taylor (1996) señalan que esta teoría asume una posición ecléctica que combina dos enfoques para explicar la persistencia en el tiempo de las instituciones: un enfoque de cálculo estratégico y un enfoque cultural. Si lo aterrizamos al ámbito de la inteligencia diríamos que el Estado sostiene un enfoque de cálculo estratégico para crear y sostener a estas instituciones como parte del aparataje estatal, en virtud de que los Estados buscan siempre conseguir sus objetivos y en consecuencia, sus preferencias siempre van a ser aquellas que les permitan obtener un máximo beneficio. Esto a su vez supone que los Estados siempre tienen un nivel de incertidumbre sobre el comportamiento de otros actores, sobre todo aquel comportamiento que se genera como respuesta a sus propias acciones.

Dicho de otra forma, como un mecanismo para reducir la incertidumbre se dio lugar a la creación de los servicios de inteligencia, que tienen como objetivo proveer "información relevante del comportamiento de los otros, mecanismos de cumplimiento de los acuerdos, penalidades por la deserción y similares” (Hall y Taylor 1996, 8). En base a dicha información, los Estados, son capaces de adoptar su mejor estrategia conociendo la estrategia de otros, lo que a su vez garantiza la persistencia de las instituciones, dicho de otro modo “las

instituciones persisten porque ellas encarnan algo como el equilibrio de Nash” (Hall y Taylor 1996, 8).

Al mismo tiempo, se pueden emplear los preceptos de Hall y Taylor (1996), para explicar la creación y regularización de estas organizaciones como parte de la maquinaria estatal. Estos autores señalan que los individuos no siempre actuarían racionalmente buscando maximizar sus beneficios sino que, además buscan satisfacer sus deseos. Para garantizar esta satisfacción las instituciones proveen a los actores de moldes morales o cognitivos, que sirven de base para la interpretación y la acción, así como para trazar su curso de acción de los servicios de inteligencia. Dicho de otra forma:

El comportamiento no es totalmente estratégico sino que está delimitado por la visión del mundo de los individuos. Es decir, que sin negar que el comportamiento humano es racional o propositivo, enfatiza la medida en la que los individuos empiezan a establecer rutinas o patrones familiares de comportamiento para alcanzar sus propósitos (Hall y Taylor 1996, 7).

En consecuencia, las instituciones afectan las identidades, la autoimagen y las preferencias de los Estados y los servicios de inteligencia. Dicho de otra forma, las instituciones brindan un bagaje para que las organizaciones de inteligencia sean vistas por los Estados como necesarias e imprescindibles, haciéndolos en buena medida “resistentes al rediseño en última instancia porque ellas (las instituciones) estructuran las propias decisiones sobre las reformas que el individuo es probable que haga” (Hall y Taylor 1996, 8).

De esta forma, uno de los objetivos del neoinstitucionalismo histórico es brindar una base teórica para explicar los cambios que se producen en las instituciones. Según esta teoría, si se combinan los preceptos del enfoque racionalista como los del enfoque cultural, se puede establecer que el cambio en las organizaciones de inteligencia reside en la relación entre los actores y el contexto en el que estos se encuentran, es decir en la relación que existe entre agencia y estructura. De ahí que el neoinstitucionalismo histórico brinde las bases teóricas para el estudio de la relación “entre los “arquitectos” institucionales, los sujetos institucionalizados y los ambientes institucionales” (Hay y Wincott 1998, 955).

Así mismo, esta teoría señala que el cambio institucional es un proceso que depende de la trayectoria (*path-dependent*), en consecuencia:

El orden en el cual las cosas suceden afectan cómo estas suceden; la trayectoria de cambio hasta cierto punto en sí misma restringe la trayectoria luego de ese punto; y las elecciones estratégicas hechas en un momento particular eliminan gamas de posibilidades de elecciones posteriores mientras sirven como la misma condición de la existencia de otras (Hay y Wincott 1998, 955).

De esta forma si extendemos estos preceptos para el análisis de los servicios de inteligencia, es posible determinar que, las dinámicas de estas organizaciones responden por un lado a un enfoque racionalista, ya que los servicios de inteligencia fueron creados para satisfacer la necesidad de los Estados de conocer las capacidades de sus contrincantes (otros Estados u actores no estatales), así como para recopilar información que les brinde ventajas estratégicas sobre estos otros actores. Pero también, las dinámicas de los servicios de inteligencia responden a los preceptos del enfoque cultural, ya que son las convenciones asociadas con las instituciones sociales las que determinan los parámetros bajo los cuales los servicios de inteligencia deben regir sus actividades y al mismo tiempo establecen los límites para sus competencias y atribuciones.

Adicionalmente, el neoinstitucionalismo histórico nos permite analizar la persistencia de las actividades y procedimientos que llevan a cabo estas organizaciones, mismas que han servido de base para establecer la denominada doctrina tradicional de inteligencia. Dicho de otra forma, los preceptos teóricos del neoinstitucionalismo sirven de base explicar la serie de lineamientos culturales y valores que rigen a tanto a la inteligencia como institución, así como a las organizaciones generadoras de inteligencia.

1.8 La teoría de la dependencia de trayectoria para el análisis de los servicios de inteligencia.

La teoría de dependencia de trayectoria es la más apropiada para explicar tanto el origen como la persistencia en el tiempo de las organizaciones gubernamentales responsables de producir inteligencia de Estado, en virtud de que esta teoría nos permite comprender la evolución de las instituciones en un determinado contexto, incorporando además “aspectos históricos, jurídicos, culturales, elementos cualitativos, de tal suerte que puedan hacer observable los

cambios y la dinámica producida por el cambio político institucional” (Altamirano y Martínez 2011, 60).

Según Mahoney (2000) la teoría de dependencia de trayectoria brinda un método que permite identificar las secuencias históricas en las cuales un evento contingente, desencadena patrones institucionales o cadenas de eventos que tienen propiedades determinísticas. Es decir, identificar que un fenómeno es dependiente de su trayectoria “implica trazar un resultado dado a un conjunto de acontecimientos históricos, y mostrar cómo estos eventos son en sí mismos ocurrencias contingentes que no pueden ser explicados sobre la bases de las condiciones históricas anteriores” (Mahoney 2000, 508). Para conseguirlo, la teoría de dependencia de trayectoria propone llevar a cabo un estudio de los procesos causales que “son altamente sensitivos a los eventos que tuvieron lugar en las etapas más tempranas de una secuencia histórica general” (Mahoney 2000, 510).

Dichos eventos que tuvieron lugar en las etapas más tempranas de la secuencia histórica necesariamente son reconocidos como coyunturas críticas. Aquí cabe aclarar que, se define a la coyuntura crítica como un periodo en el que se presenta un evento contingente que no se había presentado nunca antes y “que no puede ser explicado sobre las bases de eventos anteriores o “condiciones iniciales” (Mahoney 2000, 510). En el caso de los servicios de inteligencia, las coyunturas críticas son eventos históricos en los que la seguridad estatal y la capacidad estatal para protegerla se ven puestos en entredicho por un riesgo o amenaza.

Es decir, los servicios de inteligencia deben estar en la capacidad de predecir los eventos coyunturales que se un determinado Estado sería susceptible de enfrentar. Sin embargo, cuando los servicios fallan en predecir la ocurrencia de dichos eventos coyunturales, los Estados son tomados por sorpresa y se ponen en riesgo los valores esenciales o intereses vitales que configuran la existencia e identidad del mismo. Los eventos coyunturales que toman por sorpresa al Estado generan la percepción, tanto a nivel político como a nivel de los ciudadanos, de que tanto este así como sus instituciones son incapaces de resguardarlos del peligro. La consecuencia de ellos es que, las organizaciones estatales responsables de resguardar la seguridad y garantizar la defensa, principalmente los servicios de inteligencia pierden su credibilidad en cuanto a su eficiencia y eficacia y automáticamente sus procesos y actividades son puestos bajo examen, con el objetivo de confirmar si los mismos se ajustan a lo fijado por el Estado.

En este orden de ideas el autor señala que, las coyunturas críticas producen un nivel de incertidumbre que ubica al sistema, en este caso a los servicios de inteligencia, en un punto de elección clave, en el que se tiene que decidir que trayectoria tomará de entre dos o más alternativas, es decir:

Las trayectorias de desarrollo a veces son puntuadas por periodos críticos en los cuales eventos relativamente pequeños o contingentes tienen una profunda influencia en los eventos subsecuentes y los patrones de cambio. Cuando aquel proceso de dependencia de trayectoria se hace presente, una explicación adecuada requerirá identificar los procesos históricos claves que establecieron las trayectorias de desarrollo particulares, aun cuando este proceso descansa en un pasado distante (Mahoney 2001, 111).

En definitiva, una vez que las coyunturas críticas han tenido lugar, las secuencias históricas que se observan como respuesta a las mismas se caracterizan por:

Estar marcadas por patrones relativamente causales determinísticos o pueden ser pensados como inercia- por ejemplo, una vez que los procesos se han puesto en marcha y empiezan a avanzar hacia un resultado particular, este proceso tiende a permanecer en movimiento y continuar siguiendo esta trayectoria para producir un resultado (Mahoney 2000, 511).

Es decir, las coyunturas críticas van a marcar una trayectoria para los servicios de inteligencia, las cuales se continuarán reproduciendo hasta la ocurrencia de una nueva coyuntura crítica. De esta forma Mahoney (2000) señala que, la naturaleza de la inercia va a variar de acuerdo al tipo de secuencia histórica que se analiza, las mismas que pueden ser de dos tipos: a) las secuencias de auto refuerzo (*self-reinforcing sequences*) y b) las secuencias reactivas (*reactive sequences*). Las secuencias de auto refuerzo sostienen que “los pasos iniciales en una dirección particular inducen un movimiento adicional en la misma dirección, de forma tal que con el tiempo se vuelve difícil o imposible revertir esta dirección” (Mahoney 2000, 512). Por su parte, Mahoney (2000) explica las secuencias reactivas de la siguiente manera:

Cada evento en la secuencia es tanto una reacción para eventos antecedentes y una causa para eventos subsecuentes. Los eventos tempranos en la secuencia son especialmente importantes para los resultados finales porque un pequeño cambio en uno de estos eventos puede acumularse en el tiempo y hacer una gran diferencia al final de la secuencia (Mahoney 2000, 526).

Dicho de otra forma, las secuencias reactivas son “cadenas de eventos causales ordenados en el tiempo, caracterizadas por procesos de transformación y reacciones más o menos violentas para revertir aquellos modelos institucionales –régimenes políticos y sistemas de partidos- que acentúan la estabilidad encontrada con la coyuntura crítica” (Fontaine 2016, 106). Si se observan los cambios ocurridos en los servicios de inteligencia bajo esta concepción teórica, entonces es fácil identificar que una vez que se ha producido un evento coyuntural, estas organizaciones se generan una serie de mecanismos de seguimiento y evaluación que buscan impedir que una nueva coyuntura crítica, al menos con condiciones similares a su predecesora, se presente y vuelva a tomar por sorpresa al Estado.

Cabe aclarar que dentro de esta visión, las coyunturas críticas dan origen a las instituciones pero, la reproducción institucional no depende de las causas que dieron origen a las instituciones, sino de otros mecanismos, así tenemos la tipología que explica la reproducción institucional (Tabla 1.3):

Tabla 1.3. Tipología de explicaciones dependientes de trayectoria de la reproducción institucional

	Explicación utilitaria	Explicación funcional	Explicación del poder	Explicación de legitimación
Mecanismos de reproducción	La institución es reproducida a través de las evaluaciones de costo-beneficio de los actores racionales	La institución es reproducida porque sirve a una función para un sistema general	La institución es reproducida porque se soporta por un grupo de actores élites	La institución es reproducida porque los actores creen que es moralmente justa o apropiada
Características potenciales de la institución	La institución puede ser menos eficiente que previamente a las alternativas disponibles	La institución puede ser menos eficiente que previamente a las alternativas disponibles	La institución puede empoderar un grupo élite que previamente estuvo subordinado	Las instituciones pueden ser menos consistentes con los valores de los actores que previo a las alternativas disponibles
Mecanismos de cambio	Presiones competitivas incrementadas, procesos de aprendizaje	Shock exógeno que transforma las necesidades del sistema	Debilitamiento de las elites y reforzamiento de los grupos subordinados	Cambios en los valores o creencias subjetivas de los actores

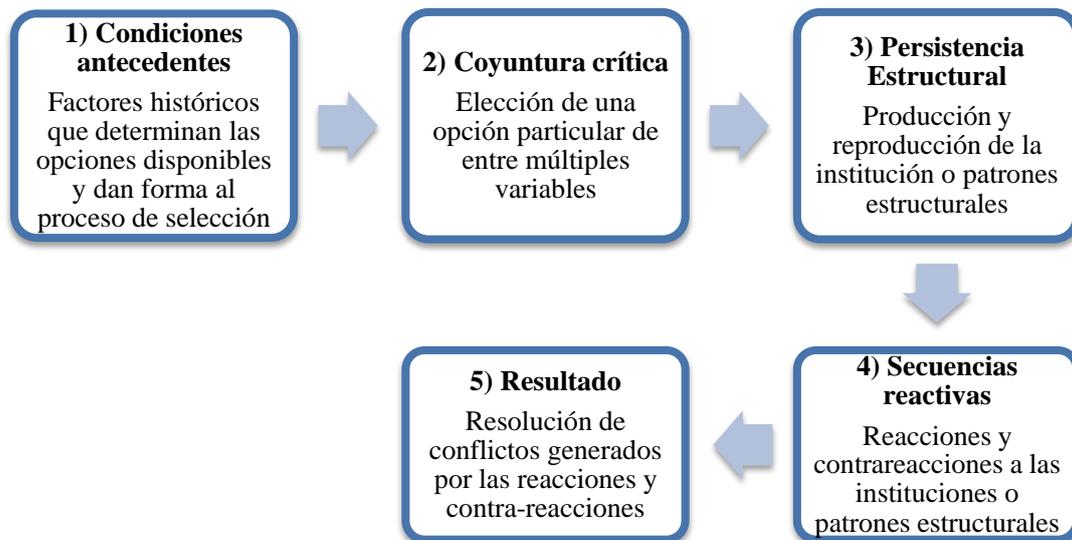
Fuente: James Mahoney. Dependencia de trayectoria en la Sociología Histórica. 2000.

Adicional a lo ya mencionado, Hall (1986 y 1993 en Fontaine 2016) señala que los cambios institucionales pueden ser al menos de tres tipos:

- 1) Los cambios de primer orden que son cambios instrumentales, que “se deciden en función de ajustes de los instrumentos de políticas públicas” (Fontaine 2016, 106).
- 2) Los cambios de segundo orden “se refieren a la creación de nuevos instrumentos o el experimento de nuevas maneras de enfrentar un problema sin redefinirlo” (Fontaine 2016, 106).
- 3) Los cambios de tercer orden que tienen que ver con la reformulación de un problema, es decir son eventos que promueven un cambio de paradigma que resulta de “la insuficiencia o la imposibilidad de los ajustes para enfrentar anomalías o desarrollos incomprensibles en los términos del viejo paradigma” (Fontaine 2016, 106).

Mahoney (2001) establece una estructura para llevar a cabo un análisis del cambio institucional en base a la teoría de dependencia de trayectoria. Según esta estructura, el análisis parte de la idea de que, previo a que se produzcan cambios en las instituciones existen una serie de condiciones antecedentes que guían a los actores a escoger un conjunto de reformas en lugar de otras. Una vez que se presenta la coyuntura crítica, los actores se ven en la necesidad de elegir una opción, que una vez seleccionada dificulta el retorno al punto inicial donde existían varias opciones disponibles. Esto a su vez desencadena un proceso conocido como persistencia estructural, en donde se da la reproducción de la institución “sin la recurrencia a las causas originales” (Mahoney 2001, 114). Posteriormente, se activa la secuencia reactiva que busca revertir los cambios que se han generado principalmente debido a la resistencia de los actores a las instituciones prevalecientes. Finalmente, cuando se pueden resolver estos conflictos producto de la secuencia reactiva se produce un resultado. Mahoney (2001) esquematiza el proceso de manera gráfica de la siguiente forma (Ilustración 1.2):

Ilustración 1. 2. Estructura analítica de las explicaciones de la teoría de dependencia de trayectoria



Fuente: Adaptado de James Mahoney. Path-Dependent explanations of regime change: Central America in comparative perspective, 2001.

Si bien Mahoney (2001) emplea este modelo para explicar el cambio de régimen en cinco países de Centroamérica, al examinar sus componentes podemos ver que el modelo también puede ser aplicado al análisis de los cambios generados en las capacidades y doctrina del servicio de inteligencia español (CNI) y de los servicios de inteligencia británicos (SIS y MI5) y de esta forma explicar como dichas modificaciones se constituyeron como una parte de la estrategia Estatal para restituir un nivel de seguridad y confianza de los ciudadanos al interior del Estado, así como para restituir un nivel de seguridad en el sistema internacional, conforme se observará en los siguientes capítulos.

1.9 El terrorismo como una nueva amenaza a la seguridad

En épocas modernas las acciones catalogadas como terroristas han tenido lugar en los entornos sociales más diversos y han sido llevadas a cabo por un sinnúmero de actores. De igual manera, las motivaciones que explicarían su ejecución han sido tan diversas que “no parece posible formular ninguna teoría sociológica general y solvente sobre las causas (macro) sociales del terrorismo” (De la Corte 2007, 39). Pero a pesar de las diferencias, también se han identificado una serie de factores comunes, los cuales permiten definir al terrorismo como:

Fenómeno sociopolítico basado en la utilización de la violencia y la amenaza de la misma con la intención de alterar los comportamientos de ciudadanos e instituciones generando

reacciones como la ansiedad, la incertidumbre, el miedo o la intimidación, objetivo que se persigue mediante la realización de acciones violentas que persiguen provocar efectos psíquicos desproporcionados respecto a las consecuencias materiales causadas. El recurso a dicha violencia pretende la consecución de objetivos que generalmente son de tipo político y religioso. (Díaz 2013, 245).

La presencia del terrorismo no es nueva en la historia de la humanidad así por ejemplo tenemos que remitiéndonos exclusivamente a la historia moderna de la humanidad, Rapoport (2004) señala que el terrorismo ha pasado por cuatro oleadas que han tenido lugar sucesivamente. La primera fue denominada “oleada anarquista” y según el autor inició en 1880. Esta podría ser catalogada como “la primera experiencia terrorista global o verdaderamente internacional de la historia” (Rapoport 2004, 47). Esta consistió en el asesinato de oficiales gubernamentales, monarcas, primeros ministros, presidentes, entre otros, como estrategia para afectar las actitudes públicas y conseguir la atención de la comunidad sobre los intereses políticos nacionalistas de los grupos terroristas. Estos eventos se iniciaron primero en Rusia y posteriormente se difundieron y reprodujeron en Europa Occidental, los Balcanes y Asia. Con este tipo de terrorismo se iniciaría la doctrina y cultura terrorista. El autor señala que “los escritores rusos crearon una estrategia para el terror, que se convirtió en una herencia a usar, mejorar y transmitir por los sucesores” (Rapoport 2004, 49).

La segunda es la “oleada anticolonial” que inicia en 1920 en el contexto de disolución de los grandes imperios y la lucha por la autodeterminación de los nuevos Estados. De esta forma la “actividad terrorista fue crucial en el establecimiento de los nuevos estados de Irlanda, Israel, Chipre y Argelia, entre otros” (Rapoport 2004,53). En este periodo se observa una modificación de la doctrina terrorista, ya que el blanco principal de las actividades terroristas ya no son únicamente los oficiales gubernamentales o figuras políticas, sino que se empieza a asesinar sistemáticamente a los oficiales de la fuerza pública y sus familias, y además se atacan los destacamentos militares o policiales para que estos sean reubicados.

La tercera es la “oleada de nueva izquierda” se dio en 1970. En esta hubo una difusión de una ideología política basada en los principios marxistas revolucionarios. Esto trajo como consecuencia que por un lado las organizaciones terroristas se propaguen por el mundo y por consiguiente crearon “lazos significativos entre grupos nacionales separados” (Rapoport 2004, 58). Además, retomaron el asesinato a personas políticamente significativas, como

castigo por sus actuaciones, lo que tuvo una mayor repercusión internacional. Por su parte, Estados Unidos empezó a patrocinar a ciertos grupos terroristas para mantener combatir la ideología de izquierda, lo que resultó sumamente costoso ya que “un tercio de los ataques internacionales en la tercera ola involucraron blancos norteamericanos-un patrón que refleja la nueva importancia de Estados Unidos” (Rapoport 2004, 58).

Finalmente, la cuarta es la “oleada religiosa” que inicia a partir de 1979. Lo característico en este tipo de terrorismo de inspiración religiosa, es que las acciones violentas si bien responden a un sinnúmero de factores desencadenantes, encuentran su justificación y sentido en una ideología religiosa, “por ideología se entiende aquí un sistema de creencias y valores de carácter político, cultural o religioso que al menos sean compartidas por los miembros del movimiento terrorista” (De la Corte 2007, 46). Es decir, en este tipo de terrorismo hay una voluntad de cambiar el régimen político mediante la imposición de una serie de intereses y valores sostenidos en preceptos religiosos.

Elementos religiosos han sido siempre importantes en el terrorismo moderno porque la religión y las identidades étnicas a menudo se sobreponen. Las luchas Armenia, Macedonia, Irlandesa, Chipriota, Franco Canadiense, Israelí y Palestina ilustran este punto. En estos casos, sin embargo el objetivo era crear estados seculares (Rapoport 2004,61).

Es importante destacar que el terrorismo de inspiración religiosa no se limita a un cierto tipo de religiones sino que por el contrario, casi todas las religiones han servido de justificación para las diferentes manifestaciones terroristas. Sin embargo, muchas de estas actividades terroristas fueron ignoradas, tratadas como asuntos de alcance doméstico o inclusive en varios casos fueron dejadas en segundo plano por parte de los Estados. Esto debido a que hasta la finalización de la Guerra Fría, los Estados daban prioridad a otro tipo de preocupaciones geopolíticas, que nacieron de la percepción común de que la principal amenaza que se cernía sobre los intereses estatales, provenía de otros estados enemigos.

A partir de la finalización de la Guerra Fría, se abrió paso a una nueva concepción de la seguridad, en la que toman nueva relevancia los problemas que enfrentan grupos sociales con identidades determinadas. Este cambio es posible explicarlo en base a la teoría Constructivista, la cual señala que las amenazas pueden cubrir otras dimensiones en tanto que el objeto a proteger, y que los procesos y los actores que influyen en la propia seguridad habían cambiado. Esto se vio claramente durante los atentados del 11 de septiembre de 2001,

en donde se puso en relieve una amenaza que alcanzó una nueva magnitud observable particularmente a nivel del discurso.

Esto llevó a que el terrorismo adquiriese la denominación de “nueva amenaza” en tanto sus efectos fueron percibidos como de mayor peligrosidad que la de cualquier otra amenaza que en ese momento enfrentaba el Estado y que ponía en riesgo su propia identidad. Aquí cabe aclarar que el Constructivismo entiende como identidad a la serie de “entendimientos y expectativas sobre el ser relativamente estables y centradas en roles” (Wendt 1992: 397), que se basan en significados colectivos y que se configuran en base del interés de los Estados, y que además moldean su comportamiento.

Para enfrentar estas nuevas amenazas el Estado promovió de acuerdo a su identidad de defensor de los derechos de los ciudadanos, el desarrollo de nuevas medidas de seguridad; ello en virtud de que “la gente actúa hacia los objetos, incluyendo otros actores, sobre la base de los significados que los objetos tienen para ellos” (Wendt 1992, 396). Dichas medidas de seguridad, sobre todo en lo que respecta a los servicios de inteligencia será desarrollado a profundidad en el capítulo tres del presente documento.

Para finalizar el presente capítulo cabe señalar que en el mismo se construyó un marco teórico para comprender a los servicios de inteligencia como instituciones estatales que se interrelacionan con un medio cambiante, lo que supone un cierto nivel de flexibilidad así como una buena capacidad de adaptación. Para llevar a cabo esta tarea se ha empleado preceptos tanto de la teoría realista estructural así como de la teoría constructivista, en la medida que ninguna teoría por sí misma es capaz de explicar la concepción que sobre la seguridad tiene un Estado. Ello a su vez es importante en virtud que es desde la concepción de la seguridad nacional desde donde parte la configuración de entidades estatales encargadas de garantizar dicha seguridad, en particular su misión, funciones y procesos internos.

De esta manera, se encontró en la teoría realista una serie de preceptos que permiten caracterizar al Estado como actor principal del sistema internacional. Adicionalmente, permitió entender que dicho sistema internacional es y en consecuencia, el Estado “debe lidiar con asuntos de seguridad subestatal e internacional, constituye el agente primario de solución y tratamiento de la inseguridad de las personas y sigue ejerciendo rectorías o papeles

dominantes en el sistema político internacional” (Buzan 1990, en Rivera 2012, 41). Al mismo tiempo, la teoría realista estructural permite observar el carácter racional de las acciones del Estado así como su manejo estratégico del poder.

Por su parte, la teoría constructivista permite comprender el efecto que las estructuras sociales tienen sobre la seguridad, sobre todo en la forma de abordar a las amenazas no tradicionales, que se han mostrado capaces de encontrar y explotar las mayores vulnerabilidades del Estado. Estas actividades son desarrolladas por una serie de nuevos actores, entre los que se puede contar a los terroristas de inspiración religiosa. Su efecto inmediato es el de generar una alta sensibilidad social en la población en general la que a su vez, pone en entredicho la soberanía del Estado y la capacidad del gobierno de brindar seguridad a sus ciudadanos.

Una vez situadas las teorías indispensables para entender a la seguridad estatal en el actual contexto mundial, es necesario comprender el efecto que estos preceptos tienen sobre las instituciones formales e informales, a las cuales los Estados recurren para dar forma a la interacción humana, en particular es importante conocer cuál es el efecto sobre los servicios de inteligencia, para lograrlo se hizo necesario recurrir al neoinstitucionalismo histórico. La ventaja de esta teoría es que permite comprender qué son las instituciones y cómo se configura su misión, funciones y procesos. De igual forma, esta teoría permite vislumbrar que los procesos que se producen al interior de las instituciones están enmarcados por un contexto histórico, legal, político y económico, el cual les brinda muchas de sus características.

Además, cuando se alcanza la comprensión de la naturaleza de las instituciones es entonces posible intuir la interacción de dichas instituciones con las acciones individuales y colectivas, tanto de los individuos como del mismo Estado. Además, sobre las bases del neoinstitucionalismo, también se puede determinar que ciertas organizaciones, en este caso las organizaciones de inteligencia, pueden ser consideradas un tipo especial de instituciones en virtud de que cumplen ciertos criterios diferenciadores.

Finalmente, para comprender los cambios al interior de los servicios de inteligencia se recurrirá a la aplicación del método propuesto por la teoría de dependencia de trayectoria. Esta teoría brinda un marco interpretativo que establece que los cambios al interior de las instituciones son producto de eventos coyunturales, que actúan a manera de variables exógenas, con un efecto directo capaz de modificar la trayectoria relativamente estable de las

organizaciones de inteligencia. Con la aplicación de los preceptos de esta teoría, se puede además seleccionar una serie de variables explicativas, que al ser aplicadas sobre los casos de estudio elegidos, nos permitirán establecer generalizaciones acerca de los cambios en las capacidades en los servicios de inteligencia, producto de los atentados terroristas. Así, en los siguientes capítulos se procederá a analizar y testear la hipótesis planteada.

Capítulo 2

Los servicios de inteligencia Británico y Español

Introducción

El presente capítulo se busca establecer las condiciones antecedentes de los servicios de inteligencia británicos así como del servicio de inteligencia español, previo a que se llevaran a cabo los atentados tanto en Madrid el 11 de marzo de 2004, así como en Londres el 7 de julio de 2005. Estas condiciones antecedentes permitirán conocer la serie de factores históricos que determinaron las opciones disponibles que tuvieron los servicios al momento que ocurrieron los atentados y que dieron forma al proceso de selección de opciones que tuvieron los Estados para dar respuesta a las agresiones sufridas. Es decir, en base a las condiciones antecedentes, los Estados señalaron tanto la secuencia de pasos, recursos materiales y humanos, así como el tiempo requerido para reaccionar a los ataques terroristas.

De las decisiones estatales se derivaron una serie de planes de acción a corto, mediano y largo plazo que trazaron nuevos objetivos estratégicos, para todas las agencias responsables de la seguridad estatal, pero en particular para los servicios de inteligencia. Estos últimos para cumplir con los objetivos gubernamentales, llevaron a cabo una serie de cambios y adaptaciones a nivel de las funciones que deben cumplir estos organismos, sobre todo aquellos que tienen que ver con la prevención de las actividades terroristas, la investigación de los hechos terroristas tras la comisión de estos actos, así como las medidas de seguridad que estas agencias prescriben para reducir el nivel de riesgo que esta amenaza supone.

El presente capítulo se encuentra dividido en dos grandes secciones, la primera analiza el contexto normativo-descriptivo de los servicios de inteligencia. En ella se caracteriza a los servicios de inteligencia en España y Reino Unido, haciendo énfasis en su marco de actuación y funciones, de las agencias responsables de generar inteligencia estratégica, en este caso el Centro Nacional de Inteligencia (CNI), el *Secret Intelligence Service* (SIS) y el *Secret Service* (MI5). Además se señalan las características de las comunidades de inteligencia y finalmente se analiza la normativa jurídica, misma que da al Estado un marco entorno al cual se planificarán las respuestas que se brindarán a las nuevas amenazas a la seguridad, particularmente al terrorismo de inspiración religiosa. El periodo temporal escogido para este

análisis será el comprendido entre la la finalización de la Guerra Fría hasta el 11 de septiembre de 2001.

Por otro lado, en la segunda parte del capítulo se analiza comparativamente la evolución de las mencionadas agencias de inteligencia tanto en España como en Reino Unido. El objetivo de dicho análisis es observar los “cambios acaecidos en las instituciones teniendo como base tres dimensiones: arquitectura institucional, temas institucionalizados y ambiente institucional” (Altamirano y Martínez 2011, 60). En ese sentido, el método comparativo resulta el más apropiado en virtud de que este es uno de los métodos básicos para establecer proposiciones empíricas generales, así como también es un método para descubrir las relaciones empíricas entre las variables (Liphart 1971, 682-683).

Conforme lo señalado, en la primera parte del capítulo se encontrará una descripción de las razones particulares por las cuales cada uno de estos servicios, se originaron y consecuentemente se constituyeron como parte de la arquitectura institucional del Estado. Así como también se analizan la misión, funciones y objetivos que dentro de cada Estado se les atribuyen. Ello a su vez permite observar los intereses estratégicos del Reino Unido y España en un momento histórico determinado, así como los requerimientos específicos del Estado que se desprendieron de estos intereses. Así mismo, las tareas asignadas a estas organizaciones tuvieron un efecto en la conformación de la comunidad de inteligencia, misma que puede estar dividida en distintas agencias especializadas generadoras de inteligencia como sucedió en el caso británico, o bien cómo en el caso español, las actividades de inteligencia pueden estar centralizadas en una sola agencia. También se observan las comunidades de inteligencia tanto británica como española y la serie de organismos especializados que la conforman.

Además, se analiza el marco jurídico que legaliza la existencia y determina las funciones de los servicios de inteligencia. Ello es de importancia en la medida que establece una serie de condiciones por las cuales se vuelve legal la trasgresión de ciertos derechos fundamentales de los individuos, sobre todo la trasgresión se hace en pro de garantizar el bien de la sociedad en su conjunto. El marco jurídico, asimismo establece una serie de controles democráticos a los que se sujetan los servicios para garantizar su efectividad y evitar la politización de estas actividades. Por consiguiente, en el presente capítulo se observan las leyes dictaminadas por los Gobiernos británicos y el servicio español, para normar las actividades de inteligencia, así

como los mecanismos de control implementados por los gobiernos, que establecen una regularización y fiscalización jurídica y política para estos organismos, mismas que son llevadas a cabo por poderes públicos especializados.

Mientras que, en la segunda parte del capítulo se analizan de manera comparada las coincidencias que se observan en lo relativo a la misión, funciones y objetivos de cada servicio. Cabe señalar además que la misión y funciones de los servicios han sido determinadas en buena medida, aunque no totalmente, por el cálculo racional de los Estados, conforme a los preceptos de la teoría realista estructural observados en el capítulo anterior. Dicho cálculo racional estuvo influenciado por la geopolítica internacional, así como por el contexto político interno de cada Estado. En consecuencia, en la época que siguió a la finalización de Guerra Fría, las agencias de inteligencia tuvieron que adoptar nuevos patrones de comportamiento y doctrina, por lo que al analizar ambos servicios de manera comparada es posible conocer la razón de ser de estas instituciones, así como sus principios de operación en base a los cuales se configuró tanto su doctrina tradicional como la nueva doctrina de inteligencia.

Por su parte el estudio comparado de las comunidades de inteligencia es relevante para observar la evolución de la concepción que cada Estado hace de aquello que considera amenaza su seguridad. En torno a ello, los distintos servicios han alcanzado un nivel de especialización y estructuración característica. Así por ejemplo tenemos que en el modelo de comunidad de inteligencia española que centralizan todas las actividades de inteligencia estratégica en una sola agencia, mientras que en el caso británico existe una multiplicidad de agencias dirigidas por diferentes organismos, que constantemente buscan coordinar de mejor manera sus actividades. En todo caso, bien sea en uno u otro modelo es tangible un cierto nivel de contradicción entre el discurso y la práctica, así como las luchas de poder al interior de estas estructuras.

Estos elementos son fundamentales para la investigación, ya que constituyen el punto de partida para analizar a los servicios y las doctrinas que se han construido en torno a los servicios para la realización de sus actividades, las cuales según la teoría de dependencia de trayectoria “pueden jugar algún rol causal en definir el amplio rango de resultados históricos posibles” (Mahoney y Schensul 2011, 459). Es decir, en el presente capítulo se establece una base gracias a la cual se podrá determinar cómo estas condiciones antecedentes jugaron un

papel para la adaptación de los servicios para el enfrentamiento del terrorismo de inspiración religiosa.

2.1 Contexto normativo descriptivo de los servicios de inteligencia británicos y el servicio de inteligencia español

El contexto normativo entorno al cual se estipulan las funciones, misiones, objetivos, prohibiciones y sanciones que regulan el funcionamiento de los servicios de inteligencia, es de gran importancia ya que ha permitido a estas organizaciones, desarrollar un estilo particular para llevar a cabo sus actividades. Es decir, gracias al contexto normativo se establecen funciones, misiones, objetivos, que permiten a cada una de las distintas agencias de inteligencia especializarse en ámbitos concretos de acuerdo a las necesidades del Estado, así como diferenciarse unas de otras. También, el contexto normativo instituye una diferenciación, en ocasiones sutil o en ocasiones profunda, entre las comunidades y agencias de inteligencia de distintos países, ya que el contexto normativo se desprende de los objetivos estratégicos que persigue cada Estado.

A su vez, el contexto normativo determinará en buena medida las capacidades fundamentales de cada uno de los servicios de inteligencia gubernamentales, mismos que abarcan “los medios, las formas de obtener información y luego elaborar inteligencia, las estructuras de análisis, y los procedimientos para elaborar y también intercambiar información” (Lista 2004, 133). Es por ello que se vuelve necesario describir el contexto normativo de los servicios de inteligencia, así como de las capacidades que se desprenden del mismo, ya que esto permite comprender la forma en la que estos servicios trabajan, así como observar su evolución, sobre todo frente a una coyuntura crítica, conforme veremos a continuación.

2.1.1 Origen de los servicios de inteligencia

Como se ha venido mencionando en páginas anteriores, la necesidad de los Estados democráticos de obtener información que les permita entre otras cosas, anticipar las amenazas a la seguridad nacional, que podrían comprometer la soberanía estatal o sus recursos estratégicos, vendrían a ser argumentos legítimos generados desde el discurso estatal para sostener hoy en día, la existencia de los servicios de inteligencia al interior de las estructuras estatales. Sin embargo, las condiciones que llevaron a establecer a los servicios como

instituciones que son parte de la administración pública, reglamentadas por una serie de leyes y normativas que determinan su alcance y funciones, ha tenido que ver con dos variables primordiales: la primera, la necesidades de responder a los requerimientos específicos de cada Estado, en relación a aquello que han definido como una amenaza o riesgo a la seguridad nacional y la segunda, responder a las normas y valores democráticos definidos en la Constitución Política del Estado y sus Leyes.

En lo que respecta a la necesidad de responder a los requerimientos específicos de cada Estado, “la labor de los servicios de información y de inteligencia se inscribe nítidamente en el marco definido por el binomio *Seguridad-Defensa*” (Galvache 2004, 148). En donde la función primordial de los servicios de inteligencia, era el descubrir los secretos de aquellos a quienes el Estado había catalogado como enemigos, mediante la ejecución de tareas operativas de espionaje y contraespionaje, de esta forma se instituyó el paradigma tradicional de la inteligencia. Recordemos que según Kuhn, un paradigma se basa en una serie de descubrimientos científicos que brindan la base para la posterior práctica de una disciplina científica, ya que establecen una serie de reglas y estándares para dichas prácticas. Además, dichos descubrimientos científicos gozan de un importante grupo de adherentes, que los aplican en sus investigaciones y los prueban para producir nuevos conocimientos.

En el caso de la inteligencia, según Lahneman (2010) el paradigma tradicional se instauró durante la Guerra Fría. En esa etapa, los servicios produjeron importantes avances en lo relativo al empleo y explotación de nuevas fuentes de información y también, se dio lugar a importantes desarrollos en los métodos empleados por estos, como por ejemplo el uso de satélites, grabaciones de audio y video, espionaje electrónico, entre otros. De igual forma, se estableció una concepción de cuales debían ser la misión y funciones de los servicios de inteligencia.

De esta forma, según Treverton (2009) la misión de los servicios de inteligencia era la de defender soberanía, integridad territorial o a los habitantes del Estado, mediante la resolución de acertijos acerca de los objetivos de los enemigos. Para cumplir con dicha misión, estas organizaciones implementaron un conjunto de teorías básicas sobre los aspectos particulares del Estado enemigo, y se determinó que sobre cualquiera de las actuaciones de dichos Estados era posible establecer una relación causal. También, se definió una doctrina acerca de

los medios y métodos que los servicios debían emplear para comprender las motivaciones, capacidades e intenciones de sus enemigos.

Finalmente, se instituyó la aplicación de este paradigma para dar respuesta a los problemas nuevos que los servicios de inteligencia podrían enfrentar. Es decir, se estableció que todos los nuevos problemas supondrían necesariamente la resolución de dichos acertijos, para lo cual se requería de la recopilación de información secreta o reservada mediante la ejecución de actividades encubiertas de espionaje. A través de dichas acciones, siempre sería posible descubrir las distintas piezas de información vital del enemigo, que al ser sometidas a un proceso de análisis inductivo llevarían a configurar el mosaico de los objetivos del adversario y le otorgaría al decisor político “información suficiente, contrastada, valorada y en tiempo oportuno, que sea útil para apoyar los procesos de toma de decisiones en orden a prevenir o superar las situaciones de crisis” (Galvache 2004, 150).

Este sería el punto de partida de los intentos por institucionalizar los servicios de inteligencia, tanto en el caso del servicio británico como en el del servicio español. Si bien en términos generales, estos paradigmas tradicionales funcionarían tanto para uno como para otro servicio, a continuación evidenciaremos las particularidades de las demandas que cada uno de los Estados antes mencionados ha hecho a sus servicios, otorgándoles ciertas misiones, estructuras y reglamentaciones diferenciadas en cada caso.

2.1.2 Origen, misión y funciones del servicio de inteligencia Británico

La historia del espionaje en Reino Unido es tan antigua como la historia misma del reino sin embargo, en sus inicios la actividad de inteligencia fue primordialmente ejercida por individuos o súbditos leales, antes que por el Estado. No fue sino hasta inicios del siglo XX, que se evidencian los primeros intentos por institucionalizar estas actividades al interior del Estado. A pesar de todos estos esfuerzos

Todo lo que Gran Bretaña tenía eran departamentos de inteligencia militar y naval pequeños y de fondos insuficientes, ambos con poca capacidad para recoger inteligencia secreta, y una rama especializada de la Policía Metropolitana (MPSB), fundada en 1883 para contrarrestar la amenaza a la capital del terrorismo feniano (Irlandés Republicano), que se había trasladado a la investigación a pequeña escala de otras amenazas terroristas y subversivas pero que tenía experiencia mínima en contraespionaje (Corbett 2010, 4).

Estas condiciones se mantuvieron durante gran parte del siglo XIX, pero todo empezó a cambiar en el momento en el que Gran Bretaña se posiciona como uno de los países más poderosos en la esfera internacional y empieza a ver al desarrollo de Alemania imperial como una amenaza a sus intereses estatales. Esto debido a que, en el marco geopolítico Alemania había logrado convertirse en la economía más sólida del continente europeo y además, estaba desarrollando un creciente poder militar, por lo que era desde el punto de vista inglés, era muy posible que se ambas naciones compitieran por mantener su poder a nivel mundial.

Adicionalmente, Gran Bretaña estaba “alineada a los rivales continentales de Alemania, Francia y Rusia, en lo que se conocía como el Triple Entente” (Jeffery 2010, 4), lo que a juicio de los tomadores de decisión y de la opinión pública británica, suponía que el Estado Alemán tendría razones suficientes para atacar a Gran Bretaña, en una lucha por incrementar su poder.

A estos temores gubernamentales se le sumó la proliferaron de las novelas de espionaje, que extendieron la preocupación por la lucha de poder entre estos Estados a toda la población, traspasando inclusive las fronteras territoriales. Aquí vale recordar que dichos temores según la teoría realista estructural, estarían dados por el hecho de que los Estados en cualquier oportunidad aplicarán la fuerza para obtener sus objetivos. El alcance de estos temores fue tal que “en marzo de 1909 el Primer Ministro Herbert Asquith, respondió a la fiebre de espías con la designación de un Sub Comité, con altos poderes, del Comité Imperial de Defensa (el principal cuerpo de elaboración de política británico en Gran Bretaña)” (Jeffery 2010, 4), para analizar las supuestas actividades de espionaje que Alemania podía estar llevando a cabo en territorio Británico.

Las recomendaciones de dicho Subcomité fueron entre otras la de establecer “la Oficina del Servicio Secreto (Secret Service Bureau)” (Corbett 2010, 168) y asignar un presupuesto económico para la ejecución de dichas actividades. De esta forma, las primeras actividades asignadas a esta oficina fueron tres:

1. Servir de pantalla entre el Ministerio de Marina y la Oficina de Guerra y los agentes extranjeros que quisieran vender información al gobierno.
2. Enviar a agentes a varios lugares de Gran Bretaña para que estén en contacto con la policía local para determinar la naturaleza y alcance del espionaje que estaba siendo llevado a cabo por agentes extranjeros

3. Actuar como un intermediario entre el Ministerio de Marina y la Oficina de Guerra y un agente extranjero permanente que debería ser establecido en el extranjero, con la visión de obtener información en países extranjeros. (Jeffery 2010, 6-7).

Es decir, la institucionalización de este servicio se dio a partir de la hipótesis de que el adversario exterior, en este caso Alemania, se encontraba espionando a Gran Bretaña debido a que las condiciones geopolíticas particulares de aquel momento así lo exigían y por consiguiente era indispensable operar de la misma manera, en defensa de los intereses nacionales. Dicho de otra forma, la institucionalización de este servicio se dio debido a “la existencia de un adversario que opera según una pauta de comportamiento simétrica respecto a la propia” (Mellón, Miratvillas y Serra 2012, 388).

La oficina del Servicio Secreto entró en operaciones en los primeros días en octubre de 1909, y “el Buró fue atendido inicialmente por dos oficiales, el Comandante Mansfield Cumming de cincuenta y cinco años de edad, y un Capitán de la Armada 14 años menor, Vernon Kell” (Andrew 2010, 3). A ambos oficiales, que fueron nominados por el Ministerio de Marina y por la oficina de Guerra respectivamente, se les asignó la tarea de dirigir y controlar el espionaje y el contraespionaje tanto al interior como en el exterior del país. Adicionalmente, se colocaron dos agentes en el exterior, uno de apellido Melville que llevaría a cabo acciones de espionaje y otro de apellido Long, que sería enviado a Bruselas recibir la información reportada por el agente Melville y enviarla hacia Reino Unido, desviando la atención de quienes estaban siendo investigados (Jeffery 2010). Estos oficiales le imprimieron un carácter militar a las operaciones de inteligencia, carácter que se mantendrá constante en muchas de las agencias de inteligencia hasta nuestros días.

Durante el primer periodo de estos servicios las fricciones entre los dos oficiales Cumming y Kell se hicieron evidentes, así como la desconfianza por el manejo de cierto tipo información entre el Ministerio de Marina y la Oficina de Guerra, lo que causó la primera división de las tareas del buró en dos grandes secciones, la de asuntos internos y la de asuntos externos. una evidencia de ello se lo encuentra en el registro del 28 de abril de 1910 en el diario de Comandante Cumming en donde se menciona “Kell estuvo de acuerdo que nuestro trabajo era totalmente diferente y que nuestra conexión era solamente un nombre, y que sería mejor para los dos si trabajamos de manera separada” (Cumming 1910 en Andrew 2010, 28).

De esta forma, se daba origen a dos de los problemas más comunes, constantes y observables en los servicios de inteligencia. El primer problema tiene que ver con la predominancia del enfoque militar en las actividades de inteligencia, mismo que permite “muy poca permeabilidad a las aportaciones (teóricas o de contenido) de otros campos y una orientación casi total a la seguridad (entendida desde una óptica militar)” (Mellón, Miratvillas y Serra del Pino 2012, 389). Y el segundo problema, tiene que ver con la división y especialización de las agencias estatales productoras de inteligencia o las secciones al interior de un mismo Estado, lo que las hace estar en constante competencia y en múltiples ocasiones desencadena luchas internas para adquirir una superioridad de una agencia frente a otra. Así por ejemplo “hay quienes sostienen que la comunidad de inteligencia se comporta como una al informar al decisor político, pero hacia el interior es un conjunto de burocracias en competencia por atención, dinero y poder” (Díaz ed. 2013, 80)

A pesar de esta división del buró, la principal característica que estas agencias compartían era que, al menos frente a la opinión pública, se encontrarían totalmente disociados de las autoridades de gobierno, aun cuando “el trabajo del departamento de Kell estaba suficientemente “por encima del tablero” para que su existencia pueda ser reconocida, mientras que el departamento de Cumming no podía ser reconocido oficialmente” (Andrew 2010, 28). En este punto se marcó otro de los grandes paradigmas de la inteligencia, en el que se establece al secreto como uno de los ejes fundamentales de las actividades de inteligencia en tanto:

El secreto es una barrera a destruir cuando se trata de obtener la información y la inteligencia del contrario; es decir, es un objetivo lograr capturar y desvelar los secretos del otro. En segundo lugar, es una medida de protección cuando se busca preservar la propia información e inteligencia. Y, en tercer lugar, es el ámbito y el modo en el que se desarrollan las actividades de obtención y análisis de información (aunque se puedan usar fuentes abiertas o contar con la participación de expertos externos), la contrainteligencia y las acciones encubiertas, ya que romper el secreto del otro exige actuar con sigilo. (Esteban y Carvalho 2012, 42).

Debido al secreto con el que debían mantenerse estas actividades, tanto la agencia de inteligencia interna como la inteligencia exterior adoptaron de manera extraoficial nombres claves de jerga militar. De esta manera se usaba el apelativo MI (Military Intelligence) para referirse a cada sección MI5, inteligencia para asuntos internos y MI6 para la agencia de inteligencia para asuntos externos. A la división de estas agencias, seguidamente le sobrevino

una división de misiones y una especialización de su personal para conseguir estos objetivos, así:

Las tareas de espionaje de Cumming eran organizar un eficiente sistema por el cual el progreso Alemán en armamentos y construcción naval pueda ser observada, siendo cuidadosos al hacerlo de que cualquier punto de concentración debía ser reportada, mientras el contraespionaje de Kell era “contrarrestar todas las medidas hostiles a Gran Bretaña tomadas por los gobiernos enemigos” (Jeffery 2010, 13).

Con el transcurrir del tiempo, ambas agencias continuaron desarrollándose, incrementando paulatinamente tanto sus operaciones así como el presupuesto a ellas asignadas, hasta que en “1922 se formó el Servicio Secreto de Inteligencia o SIS (Secret Intelligence Service) y en 1931 el servicio de Seguridad o SS (Security Service) como una organización independiente” (Corbett 2010, 169). Ambas agencias mantienen sus operaciones como organizaciones independientes hasta nuestros días. La misión asignada a cada una de estas agencias de inteligencia fue clara y se mantiene casi sin variación hasta la actualidad, así por ejemplo la misión del Servicio Secreto de Inteligencia o MI6 es:

Proveer al Gobierno de su Majestad una capacidad encubierta mundial. Recopilar información secreta y operaciones de montaje en el extranjero para prevenir y detectar los delitos graves, y la promoción y defensa de la seguridad nacional y el bienestar económico del Reino Unido (SIS, 2016).

De igual forma, la misión asignada al Servicio de Seguridad o MI5 definido en la Ley del Servicio de Seguridad de 1989 ha sido:

La protección de la seguridad nacional y en particular su protección en contra de amenazas como el terrorismo, espionaje y sabotaje, las actividades de agentes de poderes exteriores, y de acciones que tengan la intención de derrocar o socavar la democracia parlamentaria por medios políticos, industriales o violentos (MI5, 2016).

Sin lugar a dudas, el origen del servicio de inteligencia británico imprimió muchas características que se mantienen hasta la actualidad en este tipo de organizaciones a nivel del mundo. Es decir, muchos servicios de inteligencia han seguido el ejemplo de estas dos agencias MI5 y SIS, en virtud de que al ser estos servicios los primeros en ser convertidos en parte de la administración pública al interior de los regímenes democráticos, gozan de una

normativa jurídica sólida y a pesar de todos los problemas que les han sobrevenido han logrado mantenerse en el tiempo.

Ya en épocas más modernas, el Estado británico ha anticipado una serie de amenazas que consideran ponen en alto riesgo a la seguridad nacional. Esta priorización ha permitido un nivel de especialización en las funciones que en cada una de las agencias llevan a cabo, así por ejemplo tenemos, en lo que se refiere al SIS,

Este juega un rol prominente en apoyar la seguridad nacional de Reino Unido en contra de tres de los cuatro riesgos de más alta prioridad – la lucha contra el terrorismo internacional, la lucha contra la proliferación de armas, el apoyo a la estabilidad en el extranjero y el asegurar la ventaja cibernética del Reino Unido (SIS, 2016).

Mientras que por su parte, las funciones que ejecuta el MI5 tienen que ver con el combate al terrorismo internacional, el terrorismo relacionado con el Irlanda del Norte, el extremismo doméstico, y la lucha contra el terrorismo en todas sus formas. Además combate el espionaje y las ciberamenazas (tanto actores hostiles como ataques a las redes de computadoras), protege la infraestructura nacional y finalmente combate la proliferación de armas de destrucción masiva (MI5, 2016).

2.1.3 Origen, misión y funciones del servicio de inteligencia Español

Si bien el origen del servicio de inteligencia español es diferente en varios sentidos al origen del sistema británico, ambos comparten la característica de ser una respuesta al contexto político- histórico en el que se desarrollaron, así como que el origen de ambos servicios es casi tan antiguo como las historias de aquellos reinos. El servicio español, tuvo sus primeros esbozos durante reinado de los Reyes católicos. Ellos en el año de 1478 conformaron su propia versión de la Inquisición, con un muy sofisticado servicio de información en el cual participaban un grupo de servidores o colaboradores laicos que “prestaban su cooperación al tribunal, informando, denunciando, deteniendo o prestando cualquier otro servicio” (Ruiz 2005, 270-217). Es decir las funciones de dicho servicio de información se podían equiparar a las funciones de la inteligencia interior. Así mismo existía un grupo de súbditos, ciudadanos o embajadores, que ejecutaban las tareas de inteligencia exterior que operaban principalmente en Europa y el Mediterráneo.

Sin embargo, los esfuerzos para instituir a los servicios como una organización al interior del sistema de gobierno se producen de manera tardía, en una época marcada por la transición entre la dictadura y la democracia. Estas condiciones históricas particulares otorgaron al servicio español unas características especiales equiparables a las de una policía política. Aquí cabe hacer una aclaración, si bien en el presente documento se ha seguido la clasificación hecha por Díaz (2004) que señala que, para referirnos a un servicio de inteligencia necesariamente nos debemos remitir a una institución que cumple sus funciones dentro de un marco jurídico determinado por un gobierno democrático, en el caso español es imposible separarlo de sus dos organizaciones predecesoras originadas durante el régimen de Francisco Franco, la Organización Contrasubversiva Nacional (OCN) y el Servicio Central de Documentación (SECED).

La Organización Contrasubversiva Nacional (OCN), la primera agencia de inteligencia institucionalizada por el gobierno, fue creada en 1968 a pedido del Subsecretario de Educación Alberto Monreal Luque, quien había solicitado al Alto Estado Mayor apoyo para contrarrestar el “movimiento subversivo” que fomentaba la oposición a la dictadura que se gestaba al interior de distintas universidades del territorio español (Ruiz 2005). Sin embargo, el Alto Mando no deseaba verse involucrado en un asunto de aquellas características, ya que ello necesariamente implicaba una intromisión en la política interna, por lo que sus más altos representantes optaron por establecer un grupo especializado, conformado por un limitado número de militares adscritos al Alto Estado Mayor pero que dependían del Ministerio de Educación.

Entre las funciones que cumplió la OCN se pueden mencionar la creación de “asociaciones pantalla, editó publicaciones, convocó contramanifestaciones, campañas de agitación, infiltró a jóvenes militares en diferentes licenciaturas y apoyó a grupos de extrema derecha con infraestructura y recursos” (Díaz 2010, 138). Estas acciones tenían como blanco principal a los estudiantes universitarios, pero poco a poco se fueron aplicando estas mismas técnicas en otros ámbitos de la vida social y política al interior del territorio español. De allí que una de las particularidades del servicio de inteligencia español que en sus primeros días era el enfocarse “exclusivamente a riesgos antropogénicos (pero solo aquellos que tengan un impacto potencial sobre la seguridad del Estado)” (Mellón, Miratvillas y Serra 2012, 389-390).

En el año de 1972, la OCN fue re-bautizada como el Servicio Central de Documentación (SECED) y fue adscrita al Ministerio de la Presidencia. Aparte del cambio en la denominación, no se notó un cambio significativo en las actividades que habitualmente desarrollaba, sino que por el contrario se le sumó la una nueva, de realizar “fichas con información sobre la vida pública y privada de todas aquellas personas que desempeñaban o podían desempeñar importantes cargos en el régimen” (Díaz 2010, 138). El SECED tuvo un papel primordial en los momentos que “empezaba a vivirse como un problema esencial el llamado conflicto vasco y, sobre todo, la actividad de la banda terrorista ETA” (CNI 2016). De esta manera, las actividades de este servicio eran las de alertar tempranamente sobre quienes podían volverse una amenaza, es decir las actividades de inteligencia “se concentran en detectar esa última causa desencadenadora para actuar justo en el momento de la transición” (Mellón, Miratvillas y Serra 2012, 397)

El problema era que, las actividades y operaciones de inteligencia respondían a la lógica del enemigo interno es decir, operaban “bajo el concepto doctrinario de seguridad nacional - defensa interna- donde tenía que existir una amenaza o enemigo local que, si fuese el caso, mantendría conexiones ideológicas y logísticas internacionales para que pudiera existir y reproducirse como factor de riesgo intrínseco para la estructura del Estado” (Rivera 2015, 2). En consecuencia, para defender al régimen de dichas amenazas era necesario ejecutar ciertas prácticas sujetas a lógicas discrecionales de las autoridades de gobierno, que se alejaban mucho del respeto a los derechos y libertades de los ciudadanos. De esta forma:

Los derechos ciudadanos son vistos por estas agencias como una grieta por donde pueden colarse los enemigos del Estado, por lo que en ocasiones se establecen legislaciones especiales y tribunales para este tipo de delitos contra la seguridad del Estado. Todo en pos de crear una apariencia de legalidad (Díaz 2009, 55).

En 1975 tras la muerte del General Franco, España entró en un periodo de transición de la dictadura a la democracia y con ella, los servicios de inteligencia adquirirían el estatus de institución política gubernamental, a pesar de que “el pacto de la transición en España incluía la permanencia de los servicios de inteligencia franquistas con todas sus dotaciones” (Alcalde 1996, 2). De esta forma, en 1976 al ocupar el cargo de presidente del gobierno Adolfo Suárez González, se empieza a dar una reestructuración de los servicios de inteligencia, promovidos

por el vicepresidente de gobierno para asuntos de la defensa, el General Manuel Gutiérrez Mellado; quien estaba al tanto de que

Debía establecer un servicio de inteligencia que ayudase al gobierno al proceso democratizador del país escapando del funcionamiento autónomo y orientación puramente interior del SECED de los últimos años. Esto suponía, por una parte, quitarles la función de inteligencia a los militares; y por otra, reunir en el Ejecutivo la dirección y control de los servicios de inteligencia (Díaz 2010, 141).

Con ese cometido, se decide fusionar en una sola institución tanto a la división de inteligencia del Alto Estado Mayor y al SECED, dando lugar al Centro Superior de Información de la Defensa (CESID). A pesar de todos los esfuerzos, se mantuvo mucha de la discrecionalidad política en la dirección de las actividades de inteligencia y “[L]os cambios que se produjeron dentro del CESID estuvieron auspiciados y dirigidos más por la propia iniciativa y concepción de los miembros del Centro que por el Ejecutivo” (Díaz 2010, 143). A pesar de que desde el inicio se consideró que la estructura del CESID era provisional, esta se mantuvo hasta 1995. En este periodo, tuvo lugar una gran crisis en el CESID pues se hacen públicos a través de medios de prensa, distintos documentos en los que se pone de manifiesto el espionaje con fines políticos, a ciertos ciudadanos que resultaban de interés operativo para esta organización.

Estos eventos finalmente causaron que en el año 2002, se llevara a cabo una reforma jurídica que buscó reformar al servicio e instituir un conjunto de nuevos objetivos y funciones. Así se instauró el Centro Nacional de Inteligencia (CNI) con competencias en inteligencia interior y exterior y cuya misión según el artículo 1 de la Ley 11 del 2002, el CNI es:

Organismo público responsable de facilitar al Presidente del Gobierno y al Gobierno de la Nación las informaciones, análisis, estudios o propuestas que permitan prevenir y evitar cualquier peligro, amenaza o agresión contra la independencia o integridad territorial de España, los intereses nacionales y la estabilidad del Estado de derecho y sus instituciones (CNI, 2016).

La consideración de que el enemigo se encontraba al interior del propio Estado hizo que el servicio español hubiese desarrollado una cierta forma de hacer inteligencia, más orientada a los riesgos antropogénicos que provienen del interior del propio Estado como se mencionó

previamente, pero además esto trajo como consecuencia que se dejara en segundo plano las amenazas provenientes del exterior.

En lo que se refiere a las funciones que cumple el Centro Nacional de Inteligencia, estas se encuentran estipuladas en el artículo 4 de la Ley 11 del 2002, que dictamina lo siguiente:

- a) Obtener, evaluar e interpretar información y difundir la inteligencia necesaria para proteger y promover los intereses políticos, económicos, industriales, comerciales y estratégicos de España, pudiendo actuar dentro o fuera del territorio nacional.
- b) Prevenir, detectar y posibilitar la neutralización de aquellas actividades de servicios extranjeros, grupos o personas que pongan en riesgo, amenacen o atenten contra el ordenamiento constitucional, los derechos y libertades de los ciudadanos españoles, la soberanía, integridad y seguridad del Estado, la estabilidad de sus instituciones, los intereses económicos nacionales y el bienestar de la población.
- c) Promover las relaciones de cooperación y colaboración con servicios de inteligencia de otros países o de Organismos internacionales, para el mejor cumplimiento de sus objetivos.
- d) Obtener, evaluar e interpretar el tráfico de señales de carácter estratégico, para el cumplimiento de los objetivos de inteligencia señalados al Centro.
- e) Coordinar la acción de los diferentes organismos de la Administración que utilicen medios o procedimientos de cifra, garantizar la seguridad de las tecnologías de la información en ese ámbito, informar sobre la adquisición coordinada de material criptológico y formar al personal, propio o de otros servicios de la Administración, especialista en este campo para asegurar el adecuado cumplimiento de las misiones del Centro.
- f) Velar por el cumplimiento de la normativa relativa a la protección de la información clasificada.
- g) Garantizar la seguridad y protección de sus propias instalaciones, información y medios materiales y personales (11/2002 artículo 4).

Un elemento importante que vale la pena destacar en relación al servicio de inteligencia español, es que este ha servido de modelo para varios servicios latinoamericanos, por dos motivos primordiales. El primero tiene que ver con el hecho de que sus orígenes son similares a los orígenes de los servicios latinoamericanos, es decir que fueron fundados sobre las bases de las policías políticas que existían previamente a la instauración de los regímenes democráticos. El segundo motivo tiene que ver con el hecho de que al interior de este servicio se ha generado mucho del material para dar a conocer las actividades de inteligencia

a la gente común, en lo que se conoce como cultura de inteligencia. Esta material resulta de fácil transmisión entre los servicios latinoamericanos al no existir las barreras idiomáticas, por lo que se puede replicar mucha de la doctrina de este servicio en otras agencias latinoamericanas.

2.1.4 Comunidades de inteligencia

Las comunidades de inteligencia son estructuras más o menos formalizadas que están conformadas por un grupo de agencias especializadas que obtienen información y producen inteligencia; “su alcance puede ser más o menos amplio incluyendo estructuras de los Ministerios de Defensa, Interior o Exterior e incorporando también a los potenciales consumidores de inteligencia” (Díaz ed. 2013, 80). Las distintas organizaciones que hacen parte de la comunidad, intercambian continuamente información e iniciativas para combatir amenazas que resultan comunes o que requieren una actuación conjunta para enfrentarlas. La característica principal de la comunidad de inteligencia es que esta está conformada por un conjunto de subsistemas que se relacionan entre sí, entre los cuales se encuentran:

- Subsistema de objetivos, la premisa fundamental es que todos sus miembros tengan una finalidad común.
- Subsistema de valores, que debe comprender la cultura de inteligencia.
- Subsistema de coordinación, que comprende los órganos y procedimientos de coordinación.
- Subsistema estructural, definido por los elementos que forman parte de la comunidad de inteligencia y sus relaciones
- Subsistema técnico, que comprende los medios necesarios para mantener unas relaciones eficaces entre los miembros de la comunidad de inteligencia (Rosales 2004, 40-41).

La ventaja que las comunidades de inteligencia suponen para los Estados es que, al reunir información producida por diferentes agencias mediante el despliegue de distintos procedimientos y métodos, es posible:

Dar una respuesta más flexible y eficiente a las necesidades de inteligencia requeridas para hacer frente a los nuevos riesgos y amenazas, además, estas diferencias hacen posible que la comunidad de inteligencia posea capacidades superiores a la suma de las posibilidades de sus componentes (Rosales 2004, 41).

Si bien, la existencia de las comunidades de inteligencia tanto en España como en Reino Unido antecedieron a los atentados terroristas del 11-M y el 7-J, la experiencia de los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos, mostró que frente a un hecho terrorista, estas organizaciones deberían haber sido las primeras en dar respuesta a las necesidades de inteligencia, sin embargo fallaron en su cometido. Producto de las mencionadas fallas, se dio lugar a una serie de decisiones de emergencia tomadas por los Estados para enfrentar la crisis; de esta forma una de las primeras acciones fue la de reestructurar estas comunidades. De lo anteriormente mencionado se desprende la importancia para el presente trabajo de observar cómo se encuentran estructuradas estas comunidades de inteligencia, tanto en Reino Unido como en España y sobre todo, ubicar cual es el lugar que las agencias analizadas en el presente trabajo (CNI, SIS y MI5) ocupan actualmente.

2.1.5 Comunidad de inteligencia británica

La comunidad de inteligencia británica es percibida como un sistema muy centralizado, con organizaciones de inteligencia de que ejecutan sus funciones a nivel global. El organismo de supervisión central de todos los servicios británicos es el Comité Permanente de Subsecretario para los Servicios de Inteligencia (*Permanent Under Secretaries Committee on Intelligence Services*). Esta organización se encuentra presidida por el Secretario de Gobierno y sus miembros son el Ministro de Asuntos Exteriores, Commonwealth, Interior, Defensa, Economía y Hacienda (Aranda 2004, 93).

Debajo de este comité se encuentran dos organismos de coordinación. El primero es el Comité de Inteligencia (*Joint Intelligence Committee*). Este es “un organismo creado (sin base legal) durante la Segunda Guerra Mundial para evitar solapamientos entre los servicios de inteligencia” (Ruiz 2002, 49). Lo preside el Ministro de Asuntos Exteriores y el segundo al mando es el Jefe de la Inteligencia para la Defensa. Los miembros de este Comité son: los Directores y Jefes de los servicios de inteligencia, así como altos funcionarios de los ministerios de Defensa y del Tesoro.

Este Comité le rinde cuentas directamente al Primer Ministro, y entre sus funciones está el dirigir y controlar las actividades de inteligencia de las distintas agencias asegurando su eficiencia y coordinación. Así mismo, debe garantizar la adaptación de a las circunstancias que pueden presentarse en la realidad operativa. Adicionalmente es importante mencionar que “en 1968 se creó la figura unipersonal, el Coordinador de los Servicios de Inteligencia. El

Coordinador se encuentra en la sede del Gabinete y realiza informes para el Primer Ministro y para el Comité Permanente” (Ruiz 2002, 49).

El segundo es la Junta de Inteligencia Conjunta (*Joint Intelligence Organization* JIO) que es un órgano del gabinete que actúa como mediador en el intercambio de información para cumplir la tarea de coordinación de los servicios de inteligencia.

Dependiendo del Comité permanente de subsecretarios, del Comité de Inteligencia y de la Junta de Inteligencia Conjunta se encuentran las agencias de inteligencia, divididas de acuerdo al tipo de inteligencia que llevan a cabo, de esta forma se encuentran:

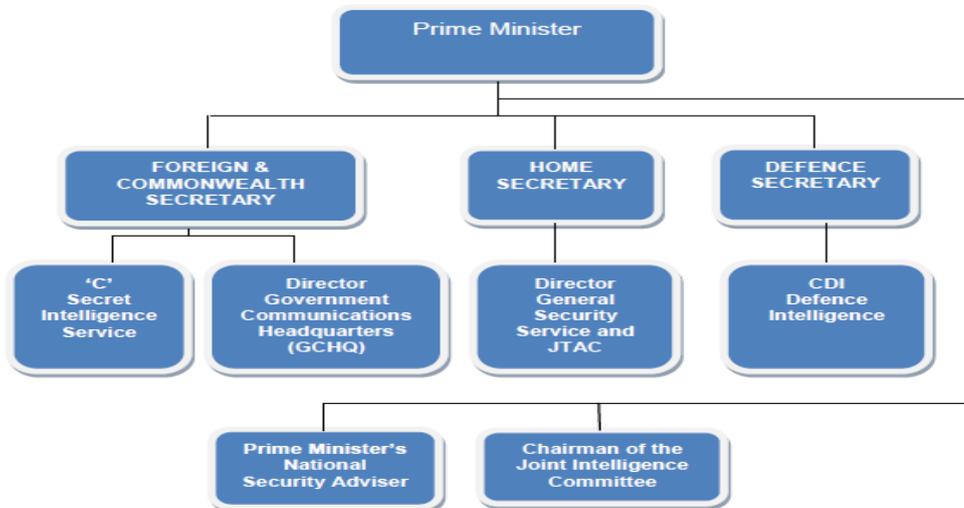
Agencias de Inteligencia Doméstica: El Servicio de Seguridad (MI5), el Servicio Nacional de Inteligencia Criminal, el Servicio Nacional de Inteligencia Balística, el Buró de Inteligencia Nacional del Fraude y la Unidad de Inteligencia Nacional de Extremismo y Desorden Doméstico.

Agencias de Inteligencia Exterior: El Servicio de Inteligencia Secreto (SIS) y la agencia militar de Inteligencia para la Defensa. Adicionalmente cada rama de las Fuerzas Armadas cuenta con su propio servicio Inteligencia del Ejército, Inteligencia Naval, Servicio Aeroespacial, la Agencia de análisis para la defensa, la agencia de recursos de inteligencia y geográficos, el *Military Survey*, el Centro de reconocimiento de inteligencia aérea, y el Centro de Defensa de Inteligencia y Seguridad. (Aranda 2004, 97).

Agencia de inteligencia de las comunicaciones: Oficina Central de Comunicaciones del Gobierno (*Government Communications Headquarters* o GCHQ).

En lo que respecta a la estructura organizacional de la comunidad de inteligencia británica, si bien mucha de la misma se encuentra protegidas por la ley de reserva de información, el gobierno ha develado las líneas de responsabilidad ministerial, así por ejemplo tenemos (Ilustración 2.1):

Ilustración 2.1. Líneas de responsabilidad ministerial de la comunidad de inteligencia británica



Fuente: National Intelligence Machinery United Kingdom Government 2010.

Además de los elementos previamente señalados, la comunidad de inteligencia británica tiene dos características distintivas, la primera es que “los lazos de mutua confianza y amistad entre los países, hacen que por ejemplo entre los europeos el Reino Unido, en lo que a la vertiente militar se refiere, tenga un acceso a información que no tienen otros socios, como lo corroboran las operaciones mano a mano con los EEUU” (Lista 2004, 135). Esto le brinda al servicio británico ventajas competitivas, frente a la modesta capacidad militar que tienen muchos de los otros países europeos. Lo que en consecuencia le permite desarrollar operaciones a nivel global, capacidades que según Taylor (2010) tienen únicamente otros tres servicios de inteligencia a nivel mundial Estados Unidos, China y Rusia.

La segunda característica distintiva de la comunidad de inteligencia británica, es que esta ha promovido y encabezado una serie de modificaciones en el accionar de los servicios, para responder de mejor manera a las demandas de inteligencia, ejemplos de ello son por una parte el *Intelligence Led Policing*¹, y por otra parte está la contratación de agencias de inteligencia del sector privado o personas que provienen de ámbitos distintos a la seguridad o defensa, que son empleados “como recurso para mejorar la eficiencia de la inteligencia exterior. En

¹ Anglicismo que hace referencia a una filosofía y modelo de elaboración y gestión de inteligencia basada en la adaptación de procedimientos y enfoques a las necesidades específicas de la actividad policial. Se fundamenta sobre la inteligencia criminal y el análisis de datos, y centra su atención en aquellas estructuras de toma de decisiones que tienen por finalidad la reducción y prevención de la criminalidad mediante la gestión estratégica y la aplicación práctica de técnicas específicamente diseñadas para combatir los delitos graves y a las organizaciones que los cometen. (Díaz Fernández ed. 2013, 169).

enero de 2005 se conocía la decisión del MI6 de contratar a un alto ejecutivo para incorporarse al consejo de dirección del centro” (Navarro, 2004, 23). La característica fundamental de esta comunidad, es la clara identificación de funciones de cada uno de sus miembros, mediante una meticulosa reglamentación delineada en sus leyes y reglamentos.

2.1.6 Comunidad de inteligencia española

En lo que respecta a la Comunidad de Inteligencia Española, la Ley 11/2002 se establece que la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos de Inteligencia “velará por la coordinación de todos los servicios de información e inteligencia de Estado para la formación de una comunidad de inteligencia” (11/2002 artículo 6, numeral 1). Sin embargo, esto se vuelve un poco difícil en la medida que el CNI actúa como “un sistema de monopolio sui generis” (González, Larriba y Fernández 2012, 290) de la producción de inteligencia. Pero, a pesar de ello, al interior de esta organización es posible identificar distintos servicios de información integrados a otras entidades públicas entre los que encontramos:

Entidades pertenecientes al Ministerio del Interior: la Comisaria General de Información y el Servicio de Información de la Guardia Civil y la Unidad Central Operativa y la Unidad Central de Inteligencia Criminal.

Entidades pertenecientes al Ministerio de Economía y Hacienda: la Unidad de Inteligencia Financiera (SEPBLAC) y el Servicio de Vigilancia Aduanera (SVA).

Policías Autonómicas: al interior de las se encuentran las Unidades de Información de *Mossos D'Esquadra*, *Ertzaintza* y Policía Foral Navarra.

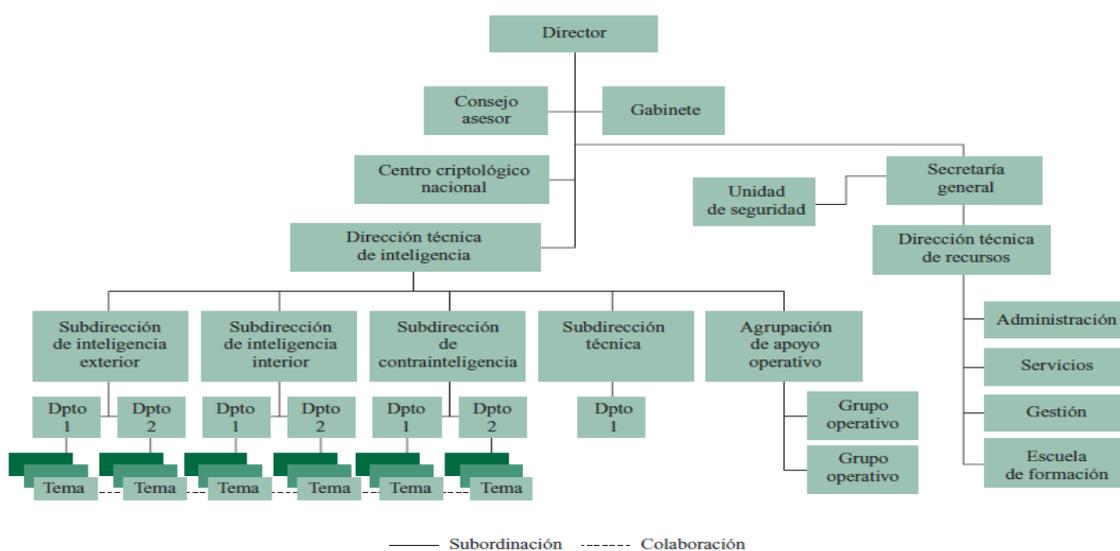
Fuerzas Armadas: al interior de las Fuerzas Armadas que cuentan con un Centro de Inteligencia de las Fuerzas Armadas, así como divisiones de Inteligencia del Ejército, Armada y Ejército del Aire y unidades de inteligencia táctica en cada división.

La característica distintiva de estos servicios es que, al estar cobijados por una única estructura denominada Centro Nacional de Inteligencia, sus relaciones así como la comunicación entre las distintas agencias que la conforman ha sido una constante, aunque al igual que cualquier otra comunidad de inteligencia, no ha estado exenta de problemas. Uno de

los problemas más importantes que esta comunidad ha debido enfrentar ha sido el nombramiento de directores con un cierto perfil político pero sin conocimientos en la temática de inteligencia. Un ejemplo de ello se dio “con Alberto Saiz que, sin conocimiento previo de la material, fue encargado en 2004 de dirigir al servicio de inteligencia que había sufrido el peor atentado terrorista de la historia de Europa” (Díaz 2011, 67). Esto supone un grave problema ya que al no conocer la naturaleza de las actividades de inteligencia es imposible dar directrices que impulsen el crecimiento de la organización, entre otros problemas que se pueden derivar de este hecho.

Sin embargo, a pesar de todos los problemas la comunidad de inteligencia ha dado pie a la configuración de una doctrina de inteligencia que es “un marco conceptual y doctrinal común...que coadyuve a la acción conjunta” (Rosales 2004, 41). Que además, en su parte medular busca promover una relación de los servicios con el conjunto de la sociedad, “puesto que la seguridad y defensa atañen a todas las instituciones y ciudadanos (Rosales 2004, 41). Por su parte en lo que respecta al organigrama estructural de este servicio de inteligencia, son pocos los datos oficiales que se pueden recabar al respecto en virtud de que la Ley de Inteligencia prohíbe expresamente la publicación de estos contenidos, sin embargo en la ilustración de Antonio Díaz que sigue, se da una idea de la estructura que podría tener este organismo, teniendo en cuenta la reforma legal realizada en el año 2002, de esta forma tenemos (Ilustración 2.2)

Ilustración 2.2. Organigrama del Centro Nacional de Inteligencia 2006



Fuente: Díaz, Antonio. El papel de la comunidad de inteligencia en la toma de decisiones de la política exterior y de seguridad de España, 2006b.

2.1.7 Marco jurídico de los servicios de inteligencia

Estas nuevas amenazas a la seguridad, requirieron a su vez el desarrollo de nuevos instrumentos y marcos legales, que debían ser adoptados para brindar una legitimidad a las actividades de inteligencia, en el marco del respeto de los valores democráticos. Como se ha podido observar en páginas anteriores, los servicios de inteligencia han contado con una gran trayectoria dentro de la política estatal tanto de Reino Unido como de España. Sin embargo, la construcción de estatutos legales que los amparen es relativamente reciente, lo que respondió a la necesidad de reconocer a los servicios de inteligencia como instituciones públicas, integrados a la normativa legal vigente, ya que:

En un sistema constitucional no puede existir ningún sector del mismo que se sustraiga al principio de legalidad, esto es, al sometimiento al Derecho (al ordenamiento jurídico), y muy especialmente al respeto a los derechos fundamentales, núcleo esencial de este modelo de organización del poder (González, Larriba y Fernández 2012, 290).

En consecuencia, la normativa jurídica no solamente va a proclamar las competencias, funciones, estructura, órganos y estatutos para el personal de los servicios, sino que además va a establecer ciertos límites, restricciones y controles jurisdiccionales sobre las de los servicios y de sus actividades, pero sobre todo va a marcar una separación de los poderes estatales. Esto es de particular importancia por el hecho de que los servicios de inteligencia tienen como misión la protección de la seguridad nacional, un concepto que en ocasiones resulta excesivamente amplio y difuso, además de que sobre este no operan “categorías tan tasadas como son los listados legales de delitos e infracciones –y sus correspondientes procedimientos legales-, sino respecto a referencias mucho más vaporosas como son las amenazas, peligros, riesgos y, en cualquier caso, situaciones pre delictuales” (González, Larriba y Fernández 2012, 288).

2.1.8 Marco jurídico de los servicios de inteligencia británicos SIS y MI5

Aunque los servicios de inteligencia británicos tienen más de cien años de existencia, sus estatutos legales son recientes y solo empiezan a formalizarse a partir de 1989, año en el que se aprobó la Ley del Servicio de Seguridad o *Security Service Act* (SSA). En el capítulo 5 del *Security Service Act*, el MI5 recibió cobertura legal, y por primera vez se establece que el Estado va a facultar ciertas acciones del MI5 que podrían ir en contra de los derechos

ciudadanos, como por ejemplo el chequeo postal o de comunicaciones telefónicas, vigilancias, seguimientos, chequeos domiciliarios, entre otros. De igual forma, esta ley limita este tipo de acciones ya que si bien permite ciertas acciones, por otra parte estipula que estas “deben tomarse en la autoridad de las ordenes emitidas por la Secretaría de Estado, con la disposición de que para la emisión de ese tipo de ordenes queden sometidas a revisión por un comisionado” (Security Service Act 1989).

Igualmente, se instituye la misión primordial del servicio y se determina que el control de la eficiencia de las operaciones será realizado por un Director General nombrado por el Ministro del Interior. Así mismo, se instaura la garantía a los ciudadanos de la inviolabilidad de su propiedad y se determina que en caso que las investigaciones requieran trasgredir este derecho será necesaria una autorización expresa del Ministro del Interior.

Adicional a esto, se implantan las competencias de un Comisionado que ejerce tareas de fiscalización indirecta del servicio. Finalmente, se establece la creación de un tribunal para investigar las quejas sobre la organización. De igual forma, en 1989 se emite la Ley Oficial de Secretos (*Official Secrets Act*), que entre otras cosas sitúa como un delito el hecho de que el personal del servicio de inteligencia revele información de seguridad o inteligencia, sin la respectiva autorización legal (*Official Secrets Act*, 1989).

En lo que respecta al SIS, este recibió su regulación mediante la Ley de Servicios de Inteligencia del año de 1994 (*Intelligence Service Act*). Algo interesante de anotar con respecto a esta Ley es que además regular las actividades del SIS, regula las actividades de la Oficina Central de Comunicaciones del Gobierno (*Government Communications Headquarters o GCHQ*) que es la agencia responsable de generar inteligencia en materia de comunicaciones.

En la Ley de Servicios de Inteligencia, se definen las funciones del SIS y se determina que el control de la eficiencia de las operaciones será realizado por un Jefe (*Chief*) del servicio nombrado por el Ministro de Asuntos Exteriores. Dicho jefe puede revelar información en concordancia con la Ley de Registros Públicos de 1958. Al igual que en el caso de la Ley del Servicio de Seguridad, se determina que para violar los derechos de propiedad o correspondencia de los ciudadanos se requiere de una autorización del Secretario de Estado. Además, que si una persona lleva a cabo actos penados por la Ley penal o civil de Reino Unido fuera de las fronteras del país, esta no será penada si cuenta con la debida autorización para llevar a cabo estas tareas. Finalmente, se mantiene la figura del Comisionado para ejercer las tareas de fiscalización de las

actividades del servicio, así como las del tribunal para investigar las quejas sobre el servicio (*Intelligence Service Act 1994*).

Adicionalmente al conjunto de leyes señalado, existen otros cuerpos legales que han servido para regular las actividades de inteligencia de todas las agencias gubernamentales especializadas. Así por ejemplo tenemos que

Se modifica la Security Service Act en 1996; se regula la inteligencia policial con la Police Act de 1997, el 28 de julio de 2000 se aprueba la RIPA (Ley reguladora de la Intercepción de Comunicaciones); en 1998 la Data Protection Act (Ley de protección de Datos Personales) y finalmente, la Regulation of Investigatory Powers Act en el 2000 (Aranda 2004, 93).

Además, en las últimas dos décadas se han incorporado leyes como la Ley de Terrorismo de 2000, la Ley Anti-Terrorismo, Crimen y Seguridad del 2001, la Ley de Terrorismo de 2006, la Ley de Lucha Contra el Terrorismo de 2008, la Ley de Medidas de Prevención e Investigación del Terrorismo (TPIMs) de 2011, la Ley de Retención de Datos y Poderes Investigativos de 2014 (MI5, 2016) y finalmente la ley de Contraterrorismo y Seguridad de 2015.

En lo que respecta al control de las actividades de estos servicios se pueden encontrar dos aristas: un control ejecutivo y un control parlamentario.

Control ejecutivo

A nivel del ejecutivo se ejecutan dos tipos de controles uno directo y otro indirecto.

Control directo: este tipo de control es llevado a cabo mediante la presentación por parte del Director (MI5) y el Jefe (SIS) de un informe anual sobre la labor del servicio ante el Primer Ministro y el Ministro del Interior o Ministro de Asuntos Exteriores respectivamente.

Control indirecto: conforme a lo estipulado en la ley de los Servicios de Seguridad de 1989 se nombra entre a quienes sean o hayan sido jueces un Comisionado, cuya misión es la de mantener “informado de forma independiente al ministro responsable de las actuaciones de las organizaciones de inteligencia y su sometimiento a la legalidad” (Díaz 2006a, 159).

Control parlamentario

En el caso del gobierno británico, para efectos de control de las actividades de inteligencia, se han creado mecanismos de control, mediante la Ley de inteligencia que son exclusivos para las organizaciones de inteligencia, mismos que “gozan de altos poderes de fiscalización que les hace tener un carácter proactivo en su actividad” (Díaz 2006a, 160).

Con dicho fin, se conformó un Comité de Seguridad e Inteligencia cuyos nueve miembros son elegidos por el Primer Ministro de entre los miembros de las dos cámaras parlamentarias, mismos que asumen sus funciones tras consultar con el jefe de la bancada opositora. “El comité tiene como misión efectuar un informe anual sobre el desempeño de funciones por cada uno de los tres organismos supervisados (SS, SIS, GCHQ) y cualquier otro informe sobre cualquier otro aspecto de su actividad” (Aranda 2004, 101). A pesar de ello, vale la pena decir que los servicios pueden denegar información al Comité si consideran que la misma puede ser sensible y que su publicación puede causar alguna afectación a la seguridad nacional.

2.1.9 Marco jurídico del servicio de inteligencia español CNI

En lo que respecta al caso español, la Constitución no contiene ningún reconocimiento expreso de los servicios de inteligencia, debido a que:

El hecho de que la transición hiciera coincidir el proceso de elaboración de la Constitución (1977-1978) con el de la reestructuración de los servicios de inteligencia, así como la circunstancia de que entre los dirigentes del recién creado CESID hubiera personas que habían estado destacadas en Alemania (como Manuel Vallespín), hizo que el joven organismo realizara gestiones (naturalmente discretas) ante los constituyentes para que en el artículo más conveniente se abriera un portillo para tener garantías en su trabajo, a fin de evitar tener los problemas que, ya en esas fechas, se habían encontrado los servicios de inteligencia de otros países (Ruiz 2002, 281).

Apenas en el año 2002 se emitió la Ley 11/2002, que instauró como un organismo público al Centro Nacional de Inteligencia, dando así “por finalizado un proceso de creación (del servicio) que se produjo a través de normas de rango inferior y fruto del libre juego de las distintas organizaciones” (Díaz 2010, 156). En la mencionada Ley se definen los principios, el programa de objetivos, las funciones y actividades del CNI, así como se estipula que este

organismo está adscrito orgánicamente al Ministerio de Defensa, aun cuando funcionalmente depende del Presidente del Gobierno, lo que la configura como un organismo público con personalidad especial.

La responsabilidad de impulsar y coordinar las actividades de inteligencia descansa sobre el Director del Centro que tiene el rango de Secretario de Estado, quien además es responsable de velar por la eficacia, especialización y coordinación del centro. Además señala que la persona que ocupe el puesto de Director será propuesta por el Ministro de Defensa y ejercerá sus funciones por un periodo de cinco años. Adicionalmente en dicha ley se declara que las actividades del CNI serán secretas y se le autoriza a utilizar medios y actividades bajo cobertura. Una de las principales características de esta Ley es que “limita su contenido al CNI, sin hacer alusión alguna al resto de servicios que se consideran integrantes de la Comunidad de Inteligencia a la que la misma alude. A este respecto, sigue sin establecerse un régimen jurídico unitario de tales servicios” (González, Larriba y Fernández 2012, 345).

En lo que respecta a los controles específicos a las actividades del CNI, existen tres tipos de controles, un control ejecutivo, un control legislativo y un control judicial.

Control ejecutivo

La Presidencia del Estado en busca de velar por la adecuada coordinación de todos los servicios de información e inteligencia de Estado y para garantizar el cumplimiento de los objetivos planteados en la Directiva de Inteligencia designa una

Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos de Inteligencia presidida por el Vicepresidente del Gobierno que designe su Presidente e integrada por el Ministro de Asuntos Exteriores, el Ministro de Defensa, el Ministro del Interior, el Ministro de Economía, el Secretario General de la Presidencia, el Secretario de Estado de Seguridad y el Secretario de Estado Director del Centro Nacional de Inteligencia (Ley 11/2002).

Esta comisión es la encargada de llevar a cabo un proceso reactivo de seguimiento y evaluación del cumplimiento de los objetivos del CNI. De igual forma, el CNI está en la obligación de emitir un informe anual, sobre la evaluación de actividades y grado de cumplimiento de los objetivos planteados en la Directiva Anual de Inteligencia.

Control parlamentario

En la misma Ley 11/2002 se describe un acápite relativo al control parlamentario, en la que estipula que el CNI someterá a conocimiento de una Comisión del Congreso de Diputados el uso de gastos reservados asignados para la ejecución de las tareas de inteligencia, pero se restringe el acceso al conocimiento de las fuentes y medios empleados por el CNI para la ejecución de estas actividades. Dicha comisión del Congreso de Diputados al mismo tiempo de conocer los asuntos relativos al ámbito de inteligencia de Estado, tiene encomendada el control de otras administraciones o políticas de Estado (Díaz 2006a,160) y aún mantiene “los mismos escasos poderes y competencias que antaño se improvisaron” (Díaz 2010,156).

Control judicial

En relación al control judicial, la legislación española señala que, previo al desarrollo de las actividades del CNI que vayan en contra del derecho de inviolabilidad del domicilio y del secreto de las comunicaciones, estas deben ser autorizadas por un magistrado del Tribunal Supremo.

2.2 Análisis comparativo de los servicios de inteligencia británicos y el servicio de inteligencia español

Como se mencionó previamente, la teoría de dependencia de trayectoria permite resaltar la importancia del análisis de las condiciones antecedentes de los servicios de inteligencia. Dichas condiciones antecedentes determinaron la serie de opciones entre las que los servicios de inteligencia tuvieron que elegir, en el momento en el que se presentaron los eventos coyunturales del 11-M y 7-J respectivamente, mismas que marcaron las trayectorias futuras por las que dichas organizaciones optaron. De ahí la importancia de las explicaciones del contexto normativo descriptivo realizadas en la primera parte del capítulo. Pero, adicionalmente a la descripción, en el presente acápite se llevará a cabo un análisis comparativo de las condiciones antecedentes que los servicios tuvieron en cada Estado, para brindarle una mayor profundidad a la investigación e inferir el potencial explicativo de las coyunturas críticas para producir cambios en los servicios de inteligencia, lo cual será explicado en el siguiente capítulo.

Esto se puede llevar a cabo en virtud de que el análisis comparativo según Lucca y Pinillos (2012) es un proceso de comparación sistemática de ciertas variables, respecto a un número

pequeño de casos (pequeña n). Este tipo de análisis se lleva a cabo con el objetivo de destacar ciertos elementos e incrementar el número de observaciones, que de otra forma podrían ser pasadas por alto en la investigación. Es decir, en base al análisis comparativo será posible explicar las particularidades de los servicios de inteligencia tanto en el contexto británico, como en el contexto español, al reconstruir las lógicas que operaron en cada Estado para la creación, asignación de la misión, funciones y objetivos de los servicios de inteligencia.

Como se mencionó anteriormente, los casos británico y español fueron seleccionados porque poseen mayores similitudes en cuanto al sistema político el cual goza de una alta estabilidad, son países que además poseen altos niveles de desarrollo y se ubican al interior de una misma región con una cultura predeterminada y estable. Adicionalmente, ambos Estados poseen una normativa legal y una organización institucional bastante similar. Finalmente, en ambos casos estos Estados han sido víctimas del terrorismo de inspiración religioso, fenómeno de interés central para la presente investigación, pues se los considera como coyunturas críticas, es decir, momentos generadores de cambios drásticos en los servicios de inteligencia.

2.2.1 Análisis comparado de los orígenes de los servicios de inteligencia

Si bien, las motivaciones que dieron origen tanto al servicio británico al servicio español claramente respondieron a un cálculo racional de los Estados, el mismo que se estableció para maximizar sus ganancias en base a los intereses de cada uno. Así mismo, es fácil identificar que muchas de las acciones de sus servicios de inteligencia son similares entre sí, así como son comparables con las acciones de muchos otros servicios alrededor del mundo. Pero, la principal diferencia entre los servicios de inteligencia británicos (SIS y MI5) con el servicio de inteligencia español (CNI), radica en la definición de amenazas en términos de seguridad y defensa que realizó cada Estado. Es decir, en base a lo que cada Estado consideró como un riesgo o amenaza, se dio prioridad a ciertos ámbitos más que a otros en ciertos momentos coyunturales. Lo que a su vez produjo un nivel de especialización para el combate a dichas amenazas para cada uno de los servicios.

Así por ejemplo tenemos que en el caso de Reino Unido, que estableció que las amenazas de mayor trascendencia para la seguridad del Estado provenían de otros Estados. En un primer momento conforme se observó previamente era de especial preocupación Alemania, de quien

se sospechaba ejercían actividades de inteligencia y espionaje tanto al interior como al exterior del país, pero poco a poco este temor se extendió al resto de Estados quienes estarían espiando a Reino Unido, pues su comportamiento sería simétrico al comportamiento del propio Estado. Ello supuso una necesaria división de los servicios, inicialmente en dos agencias el MI5 (inteligencia exterior que contrarresta amenazas como el terrorismo, espionaje y sabotaje producto de agentes externos) y el SIS (inteligencia exterior que contrarresta amenazas que afectan la seguridad nacional y el bienestar económico producto de agentes externos). Posteriormente, también se dio origen al GCHQ (inteligencia de señales), para defender los sistemas de gobierno de las amenazas cibernéticas, además de proveer soporte a las Fuerzas Armadas y proteger la vida pública real y online.

Por su parte, la idea de que las amenazas eran simétricas hizo que se instaurara como política de Estado, mantener en secreto la existencia y demás actividades de los servicios hasta entrada la década de 1990. Esto debido a que se creía que en el factor sorpresa producto del secretismo respecto a la existencia y funciones de los servicios de inteligencia, radicaría la mayor efectividad de dichas agencias. Sin embargo, el secretismo también generó dos de los problemas más grandes estas organizaciones aún hasta hoy enfrentan, estos son la rigidez y la escasa interoperabilidad de las agencias.

Estos problemas son de importancia ya que han representado un alto costo para el Estado por su incapacidad para prevenirlas o neutralizarlas, sobre todo en lo que respecta al enfrentamiento de las nuevas amenazas a la seguridad como en el caso del terrorismo yihadista. Ello debido a que estas nuevas amenazas a la seguridad no se ejecutan en un territorio geográfico definido, en el que una u otra agencia se ha especializado, sino que dichas amenazas y en particular el terrorismo de inspiración religiosa ha encontrado tanto al interior del Estado como en la transnacionalidad “su ventana de oportunidad” (Mellón, Miratvillas y Serra 2012, 391).

En el caso de España, al priorizar las amenazas provocadas por individuos provenientes del propio Estado que se oponían al régimen totalitario, era necesario generar un centro de poder único con una ideología que le sirviese “al grupo dirigente, líder o partido para fundamentar o manipular una participación ciudadana que está canalizada, recompensada, animada y organizada a través del partido único y sus organizaciones secundarias” (Díaz 2009, 52). Es decir, todas las instituciones gubernamentales debían alinearse con dicha lógica. Por

consiguiente, el servicio de inteligencia debía ser un solo cuerpo con una ideología, cuyo objetivo principal era el de

Hacer frente a la acción disgregadora de nacionalismos insolidarios, anacrónicos, radicales y a menudo violentos que, enarbolando viejos (cuando no supuestos) agravios, diferencias raciales, religiosas y culturales, reivindican un supuesto derecho a segregarse de sus respectivos estados nacionales, reescribiendo su historia para mistificarla lisa y llanamente (Galvache 2004, 144).

Este esfuerzo también supuso un grave problema para el servicio, pues muy comúnmente la orientación del trabajo de esta agencia se alineó a intereses particulares del decisor político de turno más que a los intereses del Estado. Por lo que muchas de las acciones ejecutadas por este organismo no contaron con otras regulaciones, agencias de control o actividades normativas legales, que pudiesen contrarrestar los intereses del decisor político frente a los requerimientos o necesidades del resto de ciudadanos o inclusive de otras áreas al interior del propio Estado.

Dicho de otra forma, los orígenes de los servicios, afectaron de forma directa la estructura, especialización y forma de despliegue de cada uno. Así, en caso de Reino Unido se conformaron y especializaron tres agencias responsables de generar inteligencia, el MI5 para proteger la seguridad interna, el SIS para proteger la seguridad externa, y el GCHQ para generar inteligencia en materia de comunicaciones. En cuanto a sus operaciones, se dio prioridad a la ejecución de operaciones en el exterior, ejecutando las mismas casi en todos los continentes, en busca de mantener el sitio que Reino Unido ha ocupado tradicionalmente en el sistema internacional. Mientras, las actividades de la inteligencia interna se dirigían a contrarrestar todas las medidas hostiles que se pudiesen ejecutar al interior del Estado.

En el caso español todas las agencias de inteligencia se concentraron en una única estructura, denominada Centro Nacional de Inteligencia. De acuerdo al discurso oficial de los decisores políticos, ésta era una medida para reducir la competencia entre las agencias encargadas de producir inteligencia, pero a su vez le permitía un mayor control al gobierno central. Las operaciones del CNI se concentraron principalmente hacia el interior del territorio español, buscando mantener la estabilidad del Estado de derecho y sus instituciones. Las actividades de inteligencia exterior se focalizaron en áreas de interés estratégico para los intereses españoles, particularmente el caso del norte de África y en América Latina.

2.2.2 Análisis comparado de la misión, funciones y objetivos de los servicios de inteligencia

Así como el origen de los sistemas de inteligencia ha tenido un impacto en la configuración de las agencias que llevan a cabo las tareas de inteligencia de Estado, la misión y funciones de los servicios también responden a un contexto político histórico particular, así por ejemplo tenemos que en la actualidad se ha llegado al consenso de que, al menos en términos generales, los servicios de inteligencia tienen la función de:

Suministrar inteligencia al decisor político para la protección de los elementos esenciales del Estado y reducir al mínimo el nivel de incertidumbre en el proceso de toma de decisión del gobierno, los objetivos son también idénticos: combatir las amenazas del espionaje, terrorismo, subversión, proliferación nuclear, química y bacteriológica, inteligencia económica, seguridad de las comunicaciones y crimen organizado (Díaz 2006a, 163).

En lo que respecta al caso británico y español, las funciones asignadas a sus servicios mantienen en rasgos generales la misma misión. Sin embargo, el hecho de que cada agencia de inteligencia sea como lo reconoce Sherman Kent (1994) “una organización física de seres vivos que persigue, como fin una clase especial de conocimiento” (Kent en Galvache 2004, 153) la vuelve susceptible a sufrir cambios y modificaciones debido a múltiples factores, entre los que se destacan:

Cambios en el sistema internacional, con el surgimiento de amenazas pos-guerra fría, como los conflictos étnico-religiosos, los conflictos económicos; el resurgimiento de la competitividad geopolítica; el mantenimiento o rebrote de conflictos locales; la aparición de nuevos actores no estatales, y desde luego con la facilidad con que grupos no estatales se organizan para atacar Estados, utilizando nuevas tecnologías.

Esto fue claramente lo que sucedió en el periodo posguerra Fría en el que “alguna vez en Occidente pensamos que el fracaso del comunismo ante los sistemas democráticos llevaba consigo la tranquilidad, incluso para alguien puso el final de la Historia” (Lista 2004, 122). Lo cierto es que, con el fin de la Guerra Fría se produjo un cambio en el orden geopolítico mundial, mismo que pasó de ser bipolar a adquirir un carácter unipolar, cuyo poder hegemónico era ejercido por Estados Unidos.

A partir de la finalización de este periodo, se inauguraron nuevas relaciones entre los bloques de Occidente y Oriente, caracterizadas por una mayor intercomunicación y cooperación en un marco de relaciones pacíficas. Aquí cabe hacer una aclaración, a inicios del siglo XXI nuevamente se observa una redistribución de poder, por efecto de la pérdida de liderazgo de Estados Unidos, lo que ha dejado espacio para que nuevas potencias entre estas Rusia, China y otros Estados de Oriente Medio adquieran una cierta hegemonía y consecuentemente impongan sus propias reglas, lo que haría predecir un giro hacia un orden geopolítico multipolar.

Otro elemento importante que se puso en tela de juicio producto de este cambio geopolítico, fue la existencia de organizaciones como la OTAN, así como la de los servicios de inteligencia, que a decir de muchos “eran ya meras reliquias de un pasado oscuro, realidades superfluas a las que el nuevo orden mundial que creía adivinar serían perfectamente prescindibles” (Galvache 2004, 142). Sin embargo, múltiples eventos históricos mostraron que era imposible de prescindir de los servicios de inteligencia, pues una vez que se dejó de priorizar a las guerras interestatales como eje central del accionar de los servicios, inmediatamente otras amenazas empezaron a ocupar este espacio. Es decir tomaron relevancia otros “intereses básicos de seguridad” (Lista 2004, 128), entre estos el terrorismo y el crimen transnacional.

Para ilustrar lo dicho tenemos que, en el caso de Reino Unido las actuales líneas geopolíticas prioritarias tienen que ver principalmente con Europa Oriental y Occidental, los territorios del mar Báltico, África, Medio Oriente, Ucrania, Afganistán, Pakistán, Siria. Estas zonas se convierten en áreas de importancia estratégica, ya que la situación política de dichos países desafía el poder del principal aliado de Reino Unido, Estados Unidos, lo que a su vez afecta el orden mundial unipolar. De igual forma, esas zonas han generado una alta inmigración ilegal y además han establecido vínculos con redes de terrorismo y crimen organizado. Por su parte, para el caso de España las mayores preocupaciones actuales en términos geopolíticos para este país serían Europa, la zona del Mediterráneo, el norte de África y América Latina. La profunda inestabilidad política, económica y social de estos sectores, han provocado el desplazamiento de fenómenos al territorio español, como la migración ilegal, el terrorismo islámico, el crimen organizado y el delito común, entre otros.

Es decir, los cambios en el marco geopolítico cada vez más interdependiente e ineludible han requerido el desarrollo de otras tácticas y estrategias para combatir esas nuevas amenazas. Los cambios geopolíticos constituyen ventanas de oportunidad para que las organizaciones gubernamentales, incluyendo a los servicios de inteligencia, reformulen o actualicen sus estructuras y procedimientos para responder a estos nuevos requerimientos, teniendo en cuenta que:

Los horrores de un siglo XX sangriento han terminado por desacreditar la guerra como instrumento de poder en beneficio de intereses más o menos legítimos. El anhelo de paz y la conciencia de interdependencia que alienta en un mundo cada vez más globalizado exigen su concurso, no sólo en una eventual guerra legítimamente defensiva sino también, de forma muy especial, para entender a los cada vez más amplios espacios de seguridad a guardar para preservar la paz y la estabilidad de los pueblos y de las naciones que comparten valores primordiales (Galvache 2004, 150).

Por consiguiente, la década que siguió a la caída del Muro de Berlín, según Galvache Valero (2004) hizo reflexionar a los servicios de inteligencia sobre la necesidad de adaptarse a estos nuevos escenarios geopolíticos. Esto los llevó por un lado a adoptar nuevas concepciones sobre la seguridad, defensa, riesgo, amenazas y por otro lado, los llevó a modificar y emitir una serie de planes o directivas de Inteligencia Nacional que establecían nuevas metas a corto, mediano y largo plazo, aunque eso no implicó dejar de lado las antiguas metas de los servicios, en lo relativo a la defensa contra el posible ataque de un Estado enemigo. Además, se estableció la necesidad de extender las actividades de inteligencia hacia nuevos escenarios de carácter más globalizado.

Si bien, existía una conciencia de la necesidad de estas modificaciones y adaptaciones, estas tuvieron lugar en pequeña escala y de manera muy lenta y segmentada. La materialización de los cambios tan necesarios, se daría solo tras una serie de eventos coyunturales, es decir tras los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos, el 11 de marzo de 2004 en España y 7 de julio de 2005 en Reino Unido. Los atentados marcarían un hito para la seguridad nacional de los Estados, ya que se vieron seriamente amenazadas la institucionalidad y la población en general. Por efecto de dichos atentados se ejecutaron análisis de urgencia, que mostraron la necesidad de hacer una revisión de las actividades de inteligencia. En aquellos análisis se determinó la necesidad de los servicios de inteligencia de:

1. Rediseñar los procesos de análisis del enorme volumen de información que los servicios de inteligencia acumulan
2. Mejorar la relación entre el analista y el órgano encargado de la investigación
3. Indicar con claridad a los servicios de inteligencia cuáles son sus prioridades
4. Establecer mecanismos para solucionar la fatiga que puede producirse entre alertas
5. Mejorar la coordinación y la colaboración con el resto de la administración del Estado (Díaz 2011, 65).

Tanto para el caso británico como para el caso español, los atentados terroristas actuaron a manera de catalizadores, que fueron capaces de captar la voluntad política para promover los cambios en la forma de cumplir con la misión, funciones y objetivos de los servicios de inteligencia tan largamente perseguidos. En ese sentido, los atentados terroristas mostraron la necesidad de superar el viejo paradigma de inteligencia, por el cual estas organizaciones se había acostumbrado a “actuar de forma reactiva, buscando la contención de daños, o en el mejor de los casos, la prevención, evitando que se produzcan esos daños” (Mellón, Miratvillas y Serra 2012, 399).

Con los atentados, los decisores políticos comprendieron la necesidad de los servicios de desarrollar actividades que pudiesen comprender al terrorismo desde un enfoque más holístico, lo que supone que las actividades de inteligencia deberán adoptar “una orientación decididamente causal, de desentrañar los orígenes y motivos profundos que motivan, no solo la producción de daños, sino la misma generación de patologías” (Mellón, Miratvillas y Serra 2012, 402).

Para cerrar el presente acápite, a continuación se presenta un cuadro en donde destacan las diferencias y similitudes más significativas de los servicios de inteligencia británico y español (Tabla 2.1)

Tabla 2.1. Similitudes y diferencias de los servicios británicos y español en relación a su origen, misión, funciones y objetivos

Variables de comparación	Reino Unido	España
Institucionalización del servicio	Institucionalizado a inicios del siglo XX, en el año de 1909.	Institucionalizado de forma tardía en 1968, en el periodo de transición entre la dictadura a la democracia.
Principales amenazas que enfrentaban	Terrorismo del ejército irlandés republicano (IRA).	Movimiento subversivo al interior de las universidades españolas, que fomentaba la oposición a la dictadura.
	Competencia contra un adversario externo cuyos comportamientos eran simétricos al comportamiento del propio Estado, para mantener el poder a nivel mundial.	Cualquier individuo, calificado como enemigo interno, que tuviese un impacto potencial sobre la seguridad del Estado, particularmente miembros del grupo terrorista ETA.
Dirección del servicio, durante los primeros años de existencia	Oficiales de marina y armada, lo que imprimió un carácter militar a las operaciones de inteligencia.	Oficiales del ejército adscritos al Alto Estado Mayor.
División de tareas	Subdividida en agencias especializadas, las tres principales serían:	Las tareas se centralizan en una sola agencia el CNI, que reúne a todos los organismos responsables de generar inteligencia, de todas las instituciones gubernamentales.
	MI5: Inteligencia interna, para impedir acciones que busquen derrocar o socavar la democracia parlamentaria por medios políticos, industriales o violentos	
	MI6 o SIS: Inteligencia exterior, para la defensa de la seguridad nacional y el bienestar económico de Reino Unido	
	GCHQ: Inteligencia de señales, para defender los sistemas de gobierno de las amenazas cibernéticas, además de proveer soporte a las Fuerzas Armadas y proteger la vida pública real y online.	
Naturaleza de las actividades de inteligencia en los orígenes de los servicios	No reconocidas por las autoridades de gobierno para preservar la información de inteligencia, primariamente enfocadas hacia otros Estados, principalmente Alemania.	No reconocidas por las autoridades de gobierno, pero enfocadas hacia los propios ciudadanos, sobre todo aquellos que ejercían importantes cargos tanto en el régimen como en otras asociaciones civiles.

Actuales líneas geopolíticas prioritarias en términos de seguridad	Europa Oriental y Occidental, los territorios del mar Báltico, África, Medio Oriente, Ucrania, Afganistán, Pakistán, Siria.	Europa, la zona del Mediterráneo, el norte de África y América Latina.
Misión y funciones	La misión de las distintas agencias de inteligencia británicas es la de proteger el territorio de Reino Unido, ciudadanos y sus propiedades de cualquier amenaza, defender los intereses de política exterior, promover el bienestar económico y detectar y prevenir el cometimiento de crímenes.	Su misión y funciones son las de facilitar al Presidente y al Gobierno información para prevenir y evitar peligros, amenazas o agresiones contra la independencia o integridad territorial de España, sus intereses nacionales, la estabilidad del Estado de derecho y sus instituciones.

2.2.3 Análisis comparado de las comunidades de inteligencia británica y española

En lo que respecta a las comunidades de inteligencia tanto británica como española, se pueden establecer al menos dos grandes ejes en torno a los cuales se pueden señalar puntos de similitud. El primero, tiene que ver con las dificultades que ambos servicios han tenido para adaptarse a los nuevos requerimientos en términos de seguridad y defensa producto de las amenazas no tradicionales. Dichas dificultades se producen debido a que, el modelo tradicional con el que los servicios han operado desde la Guerra Fría ha resultado muy rígido y, no favorece a la interoperabilidad entre agencias, ya que en muchos casos se colocan frenos al acceso a la información entre organismos que son parte de una misma comunidad, bajo el pretexto de mantener la reserva de la información.

El segundo eje entorno al cual se pueden establecer similitudes es en el conjunto de mecanismos que ambos servicios implementaron para responder de mejor manera a los requerimientos de inteligencia, inmediatamente después de que sucedieran los atentados terroristas del 11-M y el 7-J respectivamente. Díaz (2006a) señala que en el caso de estas comunidades y otras alrededor del mundo, se ha optado por los siguientes mecanismos:

- 1) Modificación de las estructuras y procesos, en los cuales se han incrementado el número de agencias coordinadoras entre los distintos miembros de la comunidad.

- 2) Incremento de medios humanos y materiales, así por ejemplo este autor señala que “las asignaciones de casi todos los servicios se han incrementado en torno a un 30% entre 2001 y 2005” (Díaz 2006a, 4). Lo propio ha ocurrido con el talento humano ya que a estas agencias han incrementado el número de funcionarios que laboran en los distintos servicios. Díaz 2006a señala que, el CNI se habría reclutado unos 300 agentes, mientras que por su parte el MI5 para finales de 2008 tenía el plan de incorporar 1000 nuevos agentes.

Al igual que lo ocurrido tras el fin de la Guerra Fría, los intentos efectivos por modificar los servicios, se fueron enfriando conforme el impacto de los atentados terroristas se fue disolviendo en el tiempo, y “ahora empieza a verse que la reorganización no es la respuesta. Sin duda, lo fue, pero su cometido era más resolver la inadaptación que la caída del muro de Berlín hizo patente, que afrontar el nuevo terrorismo” (Díaz 2011, 67).

2.2.4 Análisis comparado de los marcos jurídicos de los servicios de inteligencia

En las líneas precedentes de la primera parte del capítulo, se dibujan las principales diferencias en los marcos jurídicos y controles sobre las actividades de inteligencia presentes tanto en el sistema británico como en el español. Sin embargo, un análisis más amplio nos permite también identificar las principales similitudes entre estos marcos jurídicos. La primera similitud observable es que, los intentos de ambos Estados por construir marcos jurídicos y controles sobre las actividades de inteligencia, se desprenden de la necesidad de darles una cierta legitimidad a las actividades y a las agencias generadoras de inteligencia. Los marcos legales marcan los límites entre lo permitido y lo prohibido, pero sobre todo buscan superar las antiguas barreras jurídicas que permitían a los servicios únicamente actuar ex post, es decir “la necesidad de que se produzca la ocurrencia efectiva de un hecho delictivo para poder actuar” (Mellón, Miratvillas y Serra 2012, 389).

Las actividades y operaciones de inteligencia deben cumplir con las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias del Estado de forma tal que “esta regulación legal debe también permitir cumplir con los deberes que protegen los derechos de los ciudadanos tratando así de conseguir el ansiado equilibrio siempre recomendable en cuestiones de Estado, y la inteligencia lo que es sin duda, entre derechos y deberes” (Galvache 2004, 171).

La segunda similitud observable es que en ambos casos es que los controles a los servicios de inteligencia buscan alcanzar un nivel de eficacia esto es:

Cuando procuramos que la actividad de inteligencia sea realizada con eficacia, buscamos el logro en tal actividad de los objetivos perseguidos a través de ella, mediante una adecuada relación entre los medios puestos a disposición de los órganos que desempeñan la actividad - los fondos públicos- y el producto obtenido: la inteligencia (Ugarte 2003, 3).

Es decir, al ejercer controles sobre las actividades, medios y métodos de los servicios de inteligencia, se contribuye a “alcanzar un mayor grado de seguridad y por lo tanto a asegurar la libertad y democracia” (Rosales 2004, 52).

Adicionalmente, los marcos jurídicos sirven para delimitar las funciones específicas de cada una de las agencias productoras de inteligencia al interior de los Estados, lo que abre la posibilidad de que estas agencias coordinen sus actividades y la información que estas producen, de manera que se pueda responder de mejor manera a los intereses estatales como se lo verá a continuación.

Para cerrar el presente acápite, a continuación se presenta un cuadro en donde destacan las diferencias y similitudes más significativas de los servicios de inteligencia británico y español (Tabla 2.2).

Tabla 2.2 Similitudes y diferencias de los servicios británicos y español en relación a sus marcos jurídicos y mecanismos de control

Variables de comparación	Reino Unido	España
Implementación del marco jurídico	MI5: En 1989, se aprobó la Ley del Servicio de Seguridad o <i>Security Service Act (SSA)</i>	En el año 2002 se emitió la Ley 11/2002 que instauró como un organismo público al Centro Nacional de Inteligencia, adscrito al Ministerio de Defensa pero funcionalmente dependiente del Presidente de Gobierno.
	SIS y GCHQ: En 1994 se dicta la Ley de Servicios de inteligencia o <i>Intelligence Service Act</i> .	

Facultades que se atribuyen	MI5: Para ejercer acciones en contra de los derechos de los ciudadanos, se requiere una órdenes de la Secretaría de Estado, y/o del Ministerio del Interior.	Aunque la ley 11/2002 no especifica con claridad la naturaleza de las actividades a desarrollarse por el CNI, si establece que el servicio puede disponer, usar y ejecutar medios bajo cobertura. Esto es, se puede proveer a los funcionarios del servicio documentos de identificación, matrículas y permisos reservados para la ejecución de la misiones a ellos encomendadas. Por su parte, la Ley 2/2002 establece que el CNI debe solicitar al Tribunal Supremo una orden para violar el derecho a la propiedad y comunicaciones de los ciudadanos.
	SIS: para violar los derechos de propiedad o correspondencia de los ciudadanos se requiere de una autorización del Secretario de Estado. Si se llevan a cabo acciones penadas por la ley penal o civil en el extranjero, estas no son penadas si se cuenta con la debida autorización.	
Nominación de directores del servicio	MI5: Director general nombrado por el Ministro del Interior.	Director del CNI es propuesto por el Ministro de Defensa y ejercerá sus funciones por un periodo de cinco años.
	SIS: Jefe (Chief) del servicio nombrado por el Ministro de Asuntos Exteriores.	
Control de la eficiencia de actividades	MI5 y SIS: control ejercido por un Comisionado que es fiscalizador indirecto.	Control ejercido por el Director del Centro Nacional de Inteligencia que tiene rango de Secretario de Estado. Además, anualmente se emite un informe de resultados sobre el cumplimiento anual de objetivos.
Control ejecutivo de la actuación del servicio	Control Directo: Emisión de un informe anual de actividades presentadas al Primer Ministro, así como a los Ministros de Interior y Relaciones Exteriores	Control Indirecto: La Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos de Inteligencia presidida por el Vicepresidente del Gobierno y conformada por los Ministros de Asuntos Exteriores, de Defensa, del Interior, de Economía, el Secretario General de la Presidencia, el Secretario de Estado de Seguridad y el Director del Centro Nacional de Inteligencia evalúan el cumplimiento de los objetivos planteados en la Directiva Anual de Inteligencia
	Control Indirecto: Emisión de informe por parte de un Comisionado que es o fue juez y que tiene la misión de informar de forma independiente al ministro responsable de las actuaciones de las organizaciones de inteligencia y su sometimiento a la legalidad	
Control parlamentario de la actuación del servicio	Comité de Seguridad e Inteligencia: Conformado por 9 miembros de las dos cámaras nombrados por el Primer Ministro, que emiten un informe anual del desempeño de los servicios	Comisión del Congreso de Diputados: analiza el uso de gastos reservados para la ejecución de tareas de inteligencia

Control judicial	Un tribunal para juzgar las quejas sobre las distintas agencias de la comunidad.	Previo al desarrollo de las actividades del CNI que vayan en contra del derecho de inviolabilidad del domicilio y del secreto de las comunicaciones, estas deben ser autorizadas por un magistrado del Tribunal Supremo.
-------------------------	--	--

Para finalizar el presente capítulo, es importante recalcar que en el periodo posguerra Fría hasta el 11 de septiembre de 2001 se empezaron a visibilizar, con mayor claridad, un grupo de nuevas amenazas a la seguridad. Y, por efecto de ello, otras esferas en el ámbito de la seguridad distintas a las tradicionales relativas a la seguridad interna e interna, tomaron mayor relevancia, sobre todo aquellas esferas ligadas a los nuevos intereses estratégicos del Estado. Esto a su vez produjo que las actividades de inteligencia dejaran de estar enfocadas exclusivamente en la defensa de la integridad territorial y la soberanía Estatal, porque el entorno geopolítico estaba más enfocado hacia mantenimiento de la paz y la cooperación interestatal, y ya no tenía tanta importancia la competencia con el Estado-enemigo o los problemas relacionados con el mantenimiento de la gobernabilidad interna.

Aquí cabe aclarar que, aun hasta nuestros días estos elementos siguen siendo de interés de los Estados y consecuentemente de los servicios de inteligencia. Sin embargo, en la posguerra Fría se hizo evidente una variación de las prioridades en términos de seguridad y defensa, lo que se tradujo en un cambio de doctrina para los servicios. En este periodo se puso en duda la necesidad de mantener la ejecución de actividades de inteligencia por parte de un Estado Democrático y su doctrina tradicional. Y, por efecto de ello se empezaron a configurar los primeros intentos de innovación de estos servicios, mismos que buscaban un nuevo equilibrio para estas organizaciones, así como garantizar la continuidad de su existencia.

De ahí que en el presente capítulo se abordó como punto de partida el análisis de los orígenes de los servicios británico y español y las condiciones por las cuales estos fueron creados, mismos que como se observó fueron distintas para cada caso. Inmediatamente se analizó como la priorización de las amenazas por parte de los Estados, la cual trajo como consecuencia una especialización de los servicios. Así cuando menos durante los años que siguieron a la finalización de la Guerra Fría los servicios de inteligencia británicos era especialistas en de robar los secretos de los Estados. Mientras, la especialidad del servicio de inteligencia español era investigar a cualquier individuo, calificado como enemigo interno,

que tuviese un impacto potencial sobre la seguridad del Estado. En ambos casos, persistió un elemento doctrinario común a todos los servicios de inteligencia, en este caso la cultura del secreto y la compartimentación de la información.

Sin embargo, la presencia factores externos es decir de nuevas amenazas, hizo que la misión y funciones de los servicios no se limitaran únicamente a descubrir secretos, sino además exigió una innovación en los procedimientos y sus estructuras de estos organismos para proteger de los elementos esenciales del Estado. Es decir, en el periodo posguerra Fría, la doctrina de inteligencia cambió, así como las actividades de inteligencia de ambos servicios se diversificaron y ampliaron. Es decir, tanto en el caso británico como en el español pasaron a tener importancia amenazas como: el terrorismo, la subversión, la proliferación nuclear, química y bacteriológica, la inteligencia económica, la seguridad de las comunicaciones, el crimen organizado, entre otras. Pero, la importancia y priorización que tanto España como Reino Unido han dado a dichas amenazas es distinta, ello debido a que los intereses estatales en uno y otro caso son distintos.

A su vez, en este periodo histórico se observó que tanto los servicios británicos así como el servicio español, empezaron a emplear una planificación basada en la capacidad de “figurar, construir y simular situaciones hipotéticas, tal vez disparatadas a priori, basadas en la construcción de escenarios improbables pero no imposibles” (Navarro 2004, 17). Es decir, empezaron a ejecutar lo que se conoce como inteligencia estratégica e inteligencia prospectiva respectivamente. Y con ello se dio lugar al esbozo de nuevas tácticas en las actividades de inteligencia, las cuales dejaron de tener un enfoque reactivo que se focalizaba en advertir o contener un riesgo o amenaza, para pasar a tener un enfoque más preventivo, que busca una comprensión más holística de las amenazas, para descubrir sus orígenes o los motivos que las impulsan.

El periodo histórico de la posguerra Fría, puso en tela de juicio la necesidad de mantener la ejecución de actividades de inteligencia por parte de un Estado democrático. Sin embargo, el surgimiento de las nuevas amenazas llevo a la comprensión por parte del Estado, de que era imposible prescindir de estas actividades. Pero a su vez, el contexto histórico hizo ver la necesidad de regular dichas actividades a través de la institución de un marco jurídico. En el cual no solo se reconoce la ejecución de actividades de inteligencia por parte del Estado, sino también se las legitima. Para ello, cada país dictaminó un conjunto leyes y reglamentos con el

objetivo de generar de un clima de confianza entre el Estado y los ciudadanos, al determinar el alcance de las actividades de inteligencia y las obligaciones del Estado con los ciudadanos y viceversa.

De igual modo, el surgimiento de nuevas amenazas estableció la necesidad de generar cambios profundos en la estructura, actividades y capacidades de los servicios. Sin embargo, la materialización de dichos cambios se dio más de manera instrumental, decididos “en función de ajustes de los instrumentos de políticas públicas” (Fontaine 2016, 106) o como cambios de segundo orden que “se refieren a la creación de nuevos instrumentos o el experimento de nuevas maneras de enfrentar un problema sin redefinirlo” (Fontaine 2016, 106). Es decir, muchas de las formas tradicionales de hacer inteligencia se mantuvieron y no se observó un cambio radical ya que a la larga, los cambios propuestos en la normativa eran vistos como demasiado costosos y no venían acompañados por un discurso político que los sostuviera, a lo que además se sumaba la baja estimación de riesgo que se les atribuía a las nuevas amenazas.

En resumen, se puede concluir que los cambios en el sistema internacional de la posguerra Fría instauraron una serie de condiciones iniciales que ayudaron “en la determinación del resultado final de la secuencia de dependencia de trayectoria” (Mahoney y Schensul 2011, 459) de los cambios al interior de los servicios de inteligencia. Es decir, al analizar el contexto histórico posguerra Fría se observa que, en esta época se establecieron una serie de condiciones iniciales en torno a las cuales se instituiría una doctrina tradicional de inteligencia. La doctrina se engendró gracias al cambio en el discurso político, en el que se consideró que los servicios de inteligencia debían convertirse en una institución más al interior del Estado, cuya misión, visión, objetivos, así como la estructura de la comunidad de inteligencia y los métodos para generar sus productos, debían estar normados y fiscalizados por organismos especializados, como ocurre con cualquier institución estatal.

En el siguiente capítulo, se analizarán los cambios en la doctrina de inteligencia producto de nuevas variables exógenas, en este caso los atentados terroristas del 11-M y 7J, que actuaron a manera de eventos coyunturales. Los cuales detonaron una serie de modificaciones profundas, tanto a nivel de las estructuras, procesos, recursos económicos y humanos asignados, para enfrentar de mejor manera estas nuevas amenazas terroristas, cuya característica más significativa es que tienen una importancia e incidencia a nivel global.

Capítulo 3

Influencia del terrorismo en la evolución de los servicios de inteligencia británico y español

Introducción

El presente capítulo busca evidenciar la influencia del terrorismo de inspiración religiosa, en los cambios que se presentaron en los servicios de inteligencia británico y español, en la década que siguió a los atentados terroristas, perpetrados por grupos islámicos radicalizados el 11 de marzo de 2004 en Madrid y el 7 de julio de 2005 en Londres. Es decir, se busca reflexionar sobre los procesos que condujeron a la construcción, pero sobre todo al reforzamiento, tanto en Reino Unido como en España, de una nueva doctrina de inteligencia. Antes de continuar, es pertinente aclarar que se entiende por doctrina de inteligencia al

Conjunto de ideas y concepciones establecidas por la comunidad de inteligencia de un Estado sobre la esencia, objetivos, carácter, particularidades y consecuencias del sistema de inteligencia; la preparación para obtener información anticipada sobre las disposiciones e intenciones del enemigo, y los métodos para su conducción y realización” (Díaz ed. 2013,117)

La nueva doctrina de inteligencia tiene como eje fundamental la “guerra contra el terrorismo”. En dicha doctrina se prioriza la anticipación preventiva en lugar del curso de acción, y prescribe entre otras cosas, usar la fuerza para prevenir las amenazas a la seguridad nacional. Esto quiere decir por ejemplo que, se brinda a los cuerpos de seguridad incluyendo a los servicios de inteligencia, la capacidad de investigar y detener a personas bajo la sospecha de que podrían estar planificando un atentado terrorista, aun cuando este no hubiese sucedido.

En el presente capítulo, se llevará a cabo un análisis histórico comparativo de los cambios ocurridos en los mencionados servicios, basados en los preceptos del neoinstitucionalismo histórico y de la teoría de la dependencia de trayectoria. De esta forma, se observará que la serie de cambios en los servicios de inteligencia son producto del contexto o de eventos coyunturales exógenos al sistema político, que se dieron en un momento histórico determinado. A su vez dichos eventos coyunturales dieron lugar que se hiciese la elección de

una opción particular de doctrina de inteligencia, que afectaría en cierta medida la misión y actividades de los servicios de inteligencia británicos y el servicio de inteligencia español.

Los eventos coyunturales son momentos contingentes en los cuales sucesos imprevistos tienen un impacto importante, que provoca la adopción de reformas al interior de los organismos estatales. Este fue el caso de los atentados terroristas del 11 de marzo de 2004 en Madrid (11-M) y el 7 de julio de 2005 en Londres (7-J), que llevaron a los servicios de inteligencia a reforzar el proceso de adopción de la nueva doctrina. Aquí cabe aclarar que, la nueva doctrina de inteligencia surgió tras los atentados en Estados Unidos del 11 de septiembre de 2001, sin embargo esta no fue implementada con suficiente urgencia por los servicios de inteligencia británicos y el servicio de inteligencia español. Este proceso adquiriría nuevas fuerzas solo después de la ocurrencia de los atentados terroristas, que tomaron por sorpresa a estos servicios y representaron altos costos a ambos Estados.

De esta forma, en la primera parte del capítulo se observan las condiciones históricas cuyos argumentos sirvieron de base para promover la formulación de una nueva doctrina de inteligencia. Con dicho fin, se mira la evolución histórica que ha tenido el llamado terrorismo de inspiración religiosa en Europa Occidental y la incidencia de esta amenaza a la seguridad y sus variaciones en un periodo histórico determinado. Las cuales establecieron una serie de opciones disponibles para los servicios de inteligencia que darían forma al proceso de selección de las estrategias empleadas por los mismos para combatirlos.

A continuación, se muestran las decisiones estratégicas tomadas por los decisores políticos, por efecto de las coyunturas críticas, es decir los atentados del 11-S, 11-M y 7-J tanto de Estados Unidos, España y Reino Unido. Además, se hace énfasis en la elección de ciertas medidas adoptadas en referencia a la misión específica de los servicios de inteligencia. Todo ello con el objetivo de señalar como “las instituciones se ajustan constantemente a un entorno cambiante, en ese sentido no son estables o idénticas, son esquemas dinámicos de interacciones” (Fontaine 2016, 159). Desde allí, se analiza cómo los cambios en las capacidades de los Servicios de Inteligencia de España y Reino Unido, reformuladas o redirigidas al combate del terrorismo, se volvieron parte de estas instituciones y de sus patrones estructurales, al punto que se puede predecir que perdurarán por un largo periodo de tiempo.

Aquí cabe señalar, que el empleo de la teoría de la dependencia de trayectoria permite explicar “cómo ciertas acciones o prácticas aparecen tras un evento contingente, luego se institucionalizan y generan bloqueos o cierres (*lockin*) que impiden o hacen muy difíciles los cambios (Pierson, 2000 en Fontaine 2016, 162). Para ello, se identificarán los cambios que se han venido presentando, en cada una de las fases del ciclo de inteligencia, es decir, se mostrarán los avances en las fases de dirección y planificación, búsqueda y procesamiento de información, análisis y elaboración y finalmente de difusión, matizando las características propias tanto del servicio británico como del servicio español en su intención de prevenir la ocurrencia de nuevos ataques terroristas, así como la de erradicar esta nueva amenaza de carácter global. Se culmina el presente capítulo con una serie de puntualizaciones respecto de los principales hallazgos.

3.1 Concepción de la amenaza del terrorismo para Europa Occidental

Como se analiza en capítulos anteriores, la evolución de los servicios de inteligencia, así como la concepción del terrorismo han seguido una trayectoria puntuada por periodos críticos. Durante estos periodos, ciertos eventos contingentes han tenido una profunda influencia en los eventos subsecuentes y patrones de cambio, sobre todo de las instituciones (Mahoney 2001). En lo que respecta al terrorismo, antes de que se presentaran los atentados del 11-S, 11-M y 7-J, en el mundo occidental existía una manera de pensar a los grupos terroristas, sus motivaciones, capacidades e intenciones.

Las nociones que los servicios de inteligencia manejaban sobre el terrorismo, partían de una serie de eventos históricos que mostraban que, las acciones terroristas habían tenido lugar en ciertos entornos sociales que aunque eran diversos, compartían ciertas características claramente identificables. Otro elemento característico de los ataques terroristas, es que habían sido llevados a cabo por un sinnúmero de actores con motivaciones que apuntaban a una cierta ideología política y perseguían primordialmente la autodeterminación de los pueblos. Finalmente, las tácticas que empleaban para ejecutar dichos ataques, presentaban ciertas particularidades fácilmente reconocibles, así por ejemplo tenemos que se buscaba atacar a figuras políticas con proyección internacional, o se atacaban comandos policiales o militares. Es decir, los blancos de los atentados jugaban un rol de liderazgo político o eran lugares que podían causar un daño en la estructura gubernamental. Sin embargo, estas nociones serían trastocadas por los atentados del 11-S, 11-M y 7-J como se verá más adelante.

La presencia del terrorismo no era nueva para Europa, menos aún para Reino Unido y España, países especialmente afectados por lo que Rapoport (2004) denominó la tercera ola del terrorismo, de la nueva izquierda o internacional. Este tipo de terrorismo se expresó a través del Ejército Revolucionario Irlandés (IRA) en Reino Unido y a través del grupo denominado Euskadi Ta Askatasuna o ETA en España. El terrorismo de tercera ola nació a inicios en la década de 1970, producto del conflicto interestatal entre el Estado y ciertos grupos a los que se les dio la calificación de terroristas, en virtud de que defendían una ideología de nueva izquierda, resultado de la mezcla entre el radicalismo político¹ y el nacionalismo². Esta ideología se combinó con comportamientos extremistas que justificaron el cometimiento de múltiples actos terroristas, que afectaron los valores y principios fundamentales de estas sociedades.

Si bien, este tipo de terrorismo se mantuvo muy activo hasta finales del siglo XX e inclusive hasta nuestros días es considerado como una amenaza para estos países, este fue superado rápidamente por lo que Rapoport (2004) denomina como terrorismo de cuarta ola, de inspiración religiosa o terrorismo transnacional. Este tipo de terrorismo emergió en Europa alrededor de 1979 y es ejecutado por “grupos políticamente motivados que buscan legitimar su pensamiento y acciones al usar, emplear mal y malinterpretar los textos religiosos” (Gunaratna 2011, 1). Sus características más representativas son que, la estructura organizativa de estas agrupaciones es plana e informal, distinta de la estructura organizativa del terrorismo de tercera ola que era jerárquica y estructurada. Además, sus acciones se ejecutan a través de redes, que se distribuyen a lo largo y ancho del mundo, y ya no se encuentran circunscritos a un territorio determinado, como sucedía con el terrorismo de nueva izquierda.

La forma en que se ejerce el liderazgo al interior de las organizaciones terroristas de inspiración religiosa es simbólica, es decir, ya no existe un líder claramente identificable que

¹ El radicalismo es una postura o actitud dentro de una doctrina política, que impulsa un proceso de renovación o cambio de las instituciones, mediante una “actitud intransigente e inflexible en sus principios o en su política y va hasta las últimas consecuencias sin hacer concesiones” (Borja 1997).

² El nacionalismo es una ideología en base a la cual se construye una identidad nacional que fundamenta y legitima al poder político al interior de un grupo social que comparte una cultura. Además, esta ideología promueve una identidad y cohesiona el grupo. Esta ideología puede convertirse en movimiento “cuando las elites de esta comunidad movilizan a sus miembros con objetivos políticos, que se corresponden con el interés general de la comunidad cultural, bien con el interés específico de sus minorías dirigentes” (Caminal 1998,105).

ejerza una dirección y control centralizados, sino más bien la función primordial de sus líderes es la recolección de fondos. Además, la lealtad de los miembros de estas organizaciones se dirige hacia el respeto de la tradición y los valores éticos y morales marcados por la religión (Harris 2002, 4). Otro elemento representativo de estos grupos, es que promueven “un empleo de la fuerza dirigido a destruir, derrocar o expulsar a los etiquetados como enemigos; sin posibilidad por tanto de arreglos intermedios que imponen los medios materiales y los condicionantes operacionales a la hora de llevarla a cabo” (Jordán 2005, 231).

Finalmente, una de las características que más ha desconcertado a los organismos de inteligencia es que, la ejecución de atentados se da por distintos grupos de individuos que se identifican con la ideología y motivaciones del islamismo político. Aquí cabe recalcar que:

El islam es una *ideología globalizadora* con validez en los ámbitos individual y colectivo; el Corán y la zuna constituyen los fundamentos de la vida musulmana; la *chari'a*, codificación de principios derivados de las dos fuentes sagradas anteriores, es la recta guía de conducta del musulmán; el objetivo de la *umma* o comunidad islámica es el logro de la *hakimiya* o soberanía de Dios en la tierra; la crisis que vive el mundo musulmán es una consecuencia del desvío del camino marcado por la ley islámica y de la subordinación a valores foráneos del capitalismo o del marxismo, frente a los que el Islam propone como una tercera vía capaz de restaurar el esplendor perdido de la civilización musulmana; y por último, el rechazo de la occidentalización y de la secularización no implica el no asumir las ventajas de la modernidad, contenida en una buena aplicación de la ciencia y la tecnología (López García y Hernando de Larramendi 1998, 389).

Ambos tipos de terrorismo han coexistido en Europa durante casi cinco décadas. Así lo señala Jiménez (2009), que llevó a cabo un análisis cualitativo de los atentados terroristas en Europa Occidental entre 1968 a 2008. Su informe evidencia que durante este periodo, se produjeron un total de 277 acciones terroristas³. Resumiendo lo expuesto por el autor tenemos que (tabla 3.1.):

³ Es importante aclarar que el autor designa como actividades terroristas, a aquellos eventos en los cuales se produjeron víctimas mortales, pero también tiene en cuenta los secuestros aéreos ocurridos en cielo europeo.

Tabla 3.1. Porcentaje de acciones atribuibles al terrorismo internacional en Europa occidental en el periodo 1968-2008

Años en los que acontecieron las acciones	Porcentaje de acciones
1968-1969	2,50%
1970-1979	24,90%
1980-1989	55,60% * década de mayor cantidad de actividades terroristas
1990-1999	12,20%
2000-2008	4,70%

Fuente: Adaptado de Jiménez Martín, Domingo. Análisis cuantitativo del terrorismo internacional en Europa occidental (1968-2008), 2009.

De igual forma, el informe muestra que los países europeos que han sido víctimas del mayor número acciones terroristas desde 1968 hasta 2008 habían sido (tabla 3.2.):

Tabla 3.2. Acciones terroristas en el periodo 1968-2008, con víctimas fatales

País	Número de ataques	Número de fallecimientos
Francia	69	109
Grecia	32	109
Reino Unido	31	358*
Italia	31	82
Alemania	23	43
España	19	232*

Fuente: Adaptado de Jiménez Martín, Domingo. Análisis cuantitativo del terrorismo internacional en Europa occidental (1968-2008), 2009.

A pesar de la cantidad de ataques terroristas y su alto costo en términos de pérdidas de vidas humanas, el terrorismo de tercera ola y las primeras manifestaciones del terrorismo de cuarta ola eran vistos en Europa, como actividades criminales rutinarias o menores. En consecuencia, las acciones de los servicios de inteligencia no se dirigían a prevenir o neutralizar los atentados, sino que se concentraban y encaminaban casi de manera exclusiva a obtener información respecto a blancos más estratégicos. Así por ejemplo, tenemos que “la responsabilidad primaria del MI5 era la de recoger inteligencia de amenazas a la seguridad nacional y la organización no tenía un interés real de investigar delitos menores, que eran vistos como asuntos para la policía” (Field 2009, 999).

Aquí cabe resaltar que, hasta antes de los atentados terroristas del 11-S aún no se podía evidenciar una clara diferenciación entre el terrorismo de tercera ola y el terrorismo de inspiración religiosa, particularmente el terrorismo yihadista y sobre todo este último recibía muy poca atención o variaba según el país, según lo señala Javier Jordán,

Posiblemente la comunidad de inteligencia francesa era la más avanzada y consciente en este aspecto. Además de que las personas de origen magrebí suponen aproximadamente un 10% del total de la población del país y de que existe constancia de que en su seno llevan actuando desde años grupos islamistas radicales, en 1995 su territorio fue escenario de una campaña de atentados ejecutados por el GIA argelino y una red local de inmigrantes de segunda generación. Por otra parte, a finales del 2000 la policía alemana detuvo una célula en Frankfurt que estaba preparando varios atentados masivos en Estrasburgo. Todo ello llevó a que el gobierno francés convirtiese en una prioridad la lucha contra el terrorismo. En otros países europeos la atención que recibía el yihadismo se encontraba en función del sentimiento de amenaza que este suponía, y de la presencia de grupos radicales en el territorio nacional. En el caso español, la desarticulación de redes yihadistas de origen argelino se inició a mitad de la década de 1990, pero la prioridad en materia antiterrorista fue durante todo ese tiempo la lucha contra ETA (Jordán 2005, 236).

Si bien, el terrorismo no es una actividad delictiva nueva en Europa, la cuarta ola terrorista empezó a ejercerse en este continente sin despertar mayores preocupaciones, ni en la población ni en los Estados. De allí que, en su mayoría las instituciones encargadas de resguardar la seguridad, particularmente los cuerpos policiales, mantuvieran una serie de patrones de comportamiento estables para enfrentar esta amenaza. Esto es, la ejecución de una serie de operaciones tácticas usuales, encaminadas a desarticular ciertos grupos terroristas previamente identificados, pero con especial énfasis a los grupos terroristas de nueva izquierda, casos en los que ha destacado particularmente la policía española y británica. Dichos patrones de comportamiento institucionales, se mantuvieron constantes hasta que se presentó un momento coyuntural que actuó como una variable exógena, que vino a alterarlos y supuso varios cambios institucionales al interior de los servicios de inteligencia.

3.2 El 11 de septiembre y su impacto sobre Europa Occidental

El punto de quiebre político, que hizo que el terrorismo se volviese la principal prioridad en términos de seguridad y defensa para los Estados de Occidente y consecuentemente para sus

servicios de inteligencia, fueron los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos.

La ruptura del 11-S marca un salto cualitativo y cuantitativo. [...] Prueba de ello es que por primera vez en la Historia, una organización no estatal ha sido capaz de colocarse al mismo nivel de destrucción de un Estado soberano. Esta nueva forma de expresión de un conflicto y de apreciación de una amenaza, coloca al conjunto de países contrarios al terrorismo en una problemática de difícil solución: responder a una agresión no identificada de consecuencias capitales para su seguridad (Sansó-Rubert 2004a, 21).

Según Mahoney “las coyunturas críticas son a menudo momentos caracterizados por la contingencia en la que acontecimientos imprevistos tienen un impacto importante” (Mahoney 2001, 113). De esta manera, el 11-S llevó a que los Estados Unidos y sus aliados se vieran en la necesidad de crear una serie de nuevas doctrinas o patrones de comportamiento, trazaran nuevos objetivos de desempeño institucionales a las agencias responsables de la seguridad y defensa, entre los que se encuentran incluidos los servicios de inteligencia. Estos patrones institucionales o doctrinas, fueron una respuesta a la ingente demanda de seguridad surgida de la que, hasta aquel momento al menos para Europa parecía una lejana posibilidad, ya que no se consideraba que también pudiesen ser víctimas de ataques la misma magnitud, o que pusiesen en riesgo sus intereses primordiales esto es, “la inviolabilidad del territorio, la protección de la vida y el bienestar de la población, la preservación de su tradicional modo de vida y sus valores propios” (Baños 2010, 28).

De esta forma, la respuesta que los Estados de Europa Occidental dieron a los atentados terroristas en EEUU, fue la generación de nuevas políticas, estrategias y leyes, así como la asignación de mayores recursos para garantizar la defensa de intereses contra esta amenaza renovada:

El presidente de la Comisión Europea Romano Prodi se aprestó al día siguiente de los atentados a mostrar su solidaridad con los Estados Unidos. Esta solidaridad se reafirmó el 14 de septiembre en una declaración conjunta de los Jefes de Estado y de Gobierno que, con el fin de contribuir a la instauración de un marco internacional de seguridad y prosperidad, se comprometieron a que <la PESD⁴ debía hacerse operativa tan pronto como fuera posible y

⁴ La PESD es la Política Europea de Seguridad y Defensa. Nació a partir de la “iniciativa de los gobiernos francés y británico, tras sus acuerdos de Saint Malo en 1998, y se avaló por el Consejo Europeo de Colonia de junio de 1999, con el objetivo de lograr una UE «con capacidad para acciones autónomas, respaldadas por fuerzas militares creíbles» para intervenir en las crisis internacionales” (Arteaga 2010, 36).

para ello se haría un esfuerzo para fortalecer los instrumentos contra el terrorismo>. Por otra parte, instaron a todos los países a intensificar sus esfuerzos en el combate contra el terrorismo y anunciaron el compromiso de la Unión en favor del surgimiento de un movimiento antiterrorista fuerte y duradero a escala mundial. Finalmente, la declaración enfatiza la necesidad de una inteligencia estratégica y, por otra, de evitar la infiltración en los sistemas y agencias de seguridad (Díaz, Revenga y Jaime 2009, 103-104).

Sin embargo, estas modificaciones no alcanzaron a los servicios de inteligencia sino hasta que se presentaron atentados terroristas en Europa. Con ellos, se instauraría la idea de que los Estados democráticos podrían ser más susceptibles a ser víctimas de atentados terroristas, no solamente por la forma en la que se relacionaban con otros actores del sistema internacional, por sus relaciones y alianzas con EEUU o por los conflictos internacionales en los que participaban, sino porque desde el imaginario de ciertos grupos que ejercían el poder, la democracia presentaría las condiciones más favorables para el ocultamiento de terroristas al interior del territorio nacional (Savun y Philips 2009).

De esta forma, el terrorismo de cuarta ola se volvió una prioridad para los servicios de inteligencia cuando empezaron a surgir tendencias al interior de los gobiernos que consideraban que, uno de elementos favorecedores del terrorismo eran la libertad de expresión, de organización y de movimiento, que facilitaban a estos grupos llevar a cabo sus actividades, sin levantar sospechas. También, las restricciones de los regímenes democráticos para ejercer el poder de manera indiscriminada, limitaba las posibles acciones de los gobiernos para combatir el terrorismo. Los ataques a blancos al interior de las democracias, produjeron importantes presiones en los líderes, debido a su alto costo político. Finalmente, la libertad de prensa proveería a los terroristas un medio gratuito y de gran difusión para promocionar su organización e ideología (Savun y Philips 2009).

En consecuencia, este evento coyuntural produjo la reconfiguración de las agencias gubernamentales encargadas de la seguridad y defensa debido a que la coyuntura del 11-S mostró que, si bien muchas de estas organizaciones tuvieron información sobre las actividades de los terroristas, hubo una severa falta de comunicación y definición de tareas entre las distintas agencias de la comunidad de inteligencia. Así por ejemplo, tenemos que según el reporte de las actividades conjuntas investigación sobre comunidad de inteligencia antes y después del ataques terroristas el 11 de septiembre de 2001 se señala que “mientras cada

agencia perseguía su propia estrategia de recolección de información, ninguna ejerció ningún esfuerzo para desarrollar un plan coordinado para interceptar comunicaciones internacionales, particularmente aquellas entre EEUU y países extranjeros” (House Permanent Select Committee on Intelligence and the Senate Select Committee on Intelligence 2002, 247).

Otra consecuencia importante producto de la coyuntura fue el aumento del presupuesto para la ejecución de actividades contraterroristas. Pero quizás, la acción de mayor trascendencia fue la instauración de la doctrina de guerra contra el terrorismo. Esta doctrina es de gran importancia ya que al declarar una guerra, se les otorga a los cuerpos de seguridad, incluidos los servicios de inteligencia, un aval para ejecutar tareas que en tiempos de paz serían inadmisibles. Así tenemos que:

Después de los trágicos sucesos del 11-S los Estados Unidos han declarado la “guerra” al terrorismo, de ahí que haya sido posible la encomienda a los servicios de Inteligencia, militares y exteriores, de la tarea de eliminar físicamente a destacados terroristas. Este encargo se ha justificado como una acción de guerra, con lo que se podría eludir la prohibición del asesinato contenida en la legislación en vigor (la orden ejecutiva 12.333) (Sansó-Rubert 2004b, 94).

Por efecto de ello, los servicios de inteligencia norteamericanos y muchos otros alrededor del mundo, ya no se limitaban a ejecutar investigaciones post-atentados, sino que al enfrentar la necesidad de responder a esta nuevas demandas de seguridad producto del terrorismo, se vieron sujetos al empleo de estrategias y tácticas, que entre otras cosas ahora son aplicadas directamente sobre los ciudadanos al interior del propio Estado “en detrimento de las libertades y los derechos individuales, justificando el intervencionismo y la tutela proteccionista estatal” (Sansó-Rubert 2004b, 87). Es decir, los agentes de inteligencia se han visto en la necesidad de recurrir a estrategias que implican la “investigación de la vida privada, intervenciones telefónicas sin autorización incluso dentro de la propia sede del servicio, entradas en domicilios también sin autorización... acceso a cuentas bancarias” (Rueda 2006,77), pero de los propios ciudadanos del Estado y ya no de los Estados enemigos, como ocurría durante la época de la Guerra Fría.

De igual forma, esta nueva doctrina supone la disolución de la división entre amenazas internas y externas ya que el terrorismo traspasa cualquier frontera territorial. En

consecuencia, los servicios de inteligencia tienen que incursionar en áreas que eran de competencia para otras agencias de seguridad, de organismos militares o policiales por un lado. Mientras que por otro lado, se ven en la necesidad de establecer relaciones estratégicas no solo entre las propias organizaciones que conforman la comunidad de inteligencia, sino que además necesitan establecer relaciones con múltiples actores públicos, privados, estatales y no estatales, ya debido a la naturaleza del terrorismo es imposible combatirlo “por medios exclusivamente políticos, militares, policiales, diplomáticos o económicos” (Arcos y Mellón, 2010, 14).

Adicionalmente, la amenaza terrorista ha hecho que las estructuras de inteligencia se transformen en órganos más preparados para eventos tácticos operativos, con la misión de predecir la ocurrencia a corto plazo de un nuevo atentado, así en el caso de Reino Unido observamos que:

Los servicios de inteligencia británicos han frustrado siete ataques terroristas el año pasado, incluyendo uno en el último mes, David Cameron ha revelado. El primer ministro advirtió que mientras los complotos eran de menor escala que lo que se vio en París, los ataques en la capital francesa eran “la clase de cosa para la que nos hemos venido preparando” y esos ataques pueden suceder en Londres.⁵

Cabe señalar que las estrategias y tácticas de intervención sobre los propios ciudadanos resultan muy peligrosas para los servicios de inteligencia, ya que ello los vuelve susceptibles a ser instrumentalizados y cooptados por quienes ejercen el poder político. Quienes emplean un cierto discurso político que justifica estas intervenciones “en pos de la obtención de un determinado estado de seguridad” (Cabrera 2015, 11), pero cuyo objetivo final está dirigido a beneficiar al decisor político.

Este uso selectivo y de corto plazo de los servicios y productos de inteligencia, ha mostrado una y otra vez a lo largo de la historia, ser muy peligroso para estos organismos, en la medida en que conducen a una desnaturalización de la función de inteligencia. Esto quiere decir que, las operaciones y actividades de los servicios y comunidades de inteligencia pasan al servicio de los individuos que detentan el poder y dejan de orientarse a servir a los intereses y

⁵ Wilkinson, Michael. “Revealed: Britain has foiled seven terror attacks in one year”. *The Telegraph*, 16 de noviembre de 2015, <http://www.telegraph.co.uk/news/uknews/terrorism-in-the-uk/11997853/Revealed-Britain-foils-seven-terror-attacks-in-just-six-months.html>

objetivos estatales. Esto conduce a la deslegitimación frente a la sociedad de las actividades de inteligencia, y además puede provocar la completa reestructuración del servicio o su desaparición, un costo excesivamente elevado para cualquier organización.

Finalmente, nueva doctrina de inteligencia adopta los preceptos de la doctrina de guerra contra el terrorismo, también denominada doctrina Bush señala que, cuando las circunstancias así lo requieren es posible emplear la fuerza militar de manera preventiva (Schmidt y Williams 2008). Esta concepción fue asumida en la nueva doctrina de inteligencia, y por consiguiente se advierte la necesidad de ejecutar ciertas actividades de inteligencia con fines preventivos. Esto quiere decir que, las investigaciones de inteligencia pueden llevarse a cabo sobre cualquier individuo, nacional o extranjero, de quien se sospeche podría encontrarse ejecutando actividades delictivas o terroristas, aun cuando estas actividades vayan en contra de los derechos de los ciudadanos, especialmente contra sus derechos de privacidad o intimidad.

El principal problema que se presenta es que, quienes determinan si se requiere llevar a cabo este tipo de actividades son los propios decisores políticos o los mismos servicios de inteligencia. Para limitar estos poderes, la normativa legal tanto española como británica ha determinado que antes de llevar a cabo tácticas, que van contra de los derechos ciudadanos, lo servicios de inteligencia necesitan una orden judicial emitida por un juez competente. Allí se presenta una dificultad ya que habitualmente, las órdenes judiciales se hacen con premura y sobre la base de información incompleta, pues los servicios mantienen una reserva táctica para no perder ni sus fuentes, ni el efecto sorpresa de la investigación.

La emisión de dichas órdenes judiciales sobre la base de información incompleta, provocan una reducción injustificada de los derechos de la población de ambos países. Adicionalmente, la restricción de información relativa a las fuentes y métodos empleados por los servicios para llevar a cabo sus investigaciones, vuelve difícil el ejecutar un control y evaluación de las actividades de inteligencia. Y sin un mecanismo efectivo de control, se aumenta el riesgo de que la información recolectada, aun cuando cuente con la respectiva autorización legal, pueda ser desviada y se emplee con fines distintos a los que justificaron su obtención.

3.2.1. Efectos en Reino Unido de las coyunturas críticas del 11-S y 7-J.

Una vez que se determinó que el terrorismo de inspiración religiosa, particularmente el terrorismo islámico yihadista, representaba una franca amenaza a la seguridad nacional y a los intereses estatales, el Consejo Europeo Extraordinario del 21 de septiembre de 2001, estableció un Plan de Acción en el que se determinaba que:

La Unión Europea cooperará con los Estados Unidos para llevar ante la justicia y castigar a los autores, los responsables y los cómplices de estos actos bárbaros. Sobre la base de la Resolución 1368 del Consejo de Seguridad, es legítima una respuesta estadounidense. Cada uno según sus medios, los países miembros de la Unión están dispuestos a tomar parte en dichas acciones. Las acciones deben tener objetivos definidos y pueden también dirigirse contra los Estados que ayuden, apoyen o alojen a terroristas (Consejo Europeo Extraordinario 2001, 1).

Sin embargo, a pesar de que se determinó la necesidad de tomar una serie de medidas para combatir el terrorismo, en Europa prevalecía la idea de que estos eventos difícilmente podían llegar a tener el alcance y costo de los atentados del 11-S.

Los europeos no hicieron nada porque no sucedía nada realmente en Europa, ellos no veían que esto podía suceder en Europa. Ellos pensaban que la integración estaba bien, era buena y tenía éxito, no eran como EEUU y nada les sucedería. Entonces, no tenían la necesidad de cambiar y es muy difícil cambiar la estructura cuando crees que no lo necesitas a pesar de que todos los cambios hacían parpadear luces de lo que podía suceder.⁶

En consecuencia, la principal medida a adoptar para combatir el terrorismo de inspiración religiosa era ampliar y profundizar los acuerdos de Cooperación en los ámbitos de seguridad y defensa entre Europa Occidental y EEUU. Esta solución tampoco representaba un gran cambio, ya que la cooperación en estos temas no era nueva. Así por ejemplo, tenemos que en el caso de Reino Unido y Estados Unidos, la cooperación previa existente en el ámbito de inteligencia era de larga data

Al igual que otros aspectos de las relaciones del Reino Unido-EEUU, las relaciones de y la cooperación en inteligencia podría ser descrito como excepcionalmente estrecha. Se dice que los EE.UU. y el Reino Unido han desarrollado una compleja red de vínculos estrechos entre

⁶ Moshe Keinan (Capitán (R) de Armada Israelí, fundador y CEO de MKGroup - Consultoría, Seguridad e Instrucción LTD.), en entrevista con la autora, 16 de mayo de 2016.

sus organismos de defensa y de las comunidades inteligencia, y que los servicios de inteligencia del Reino Unido y los Estados Unidos conceden periódicamente al otro acceso a la inteligencia privilegiada que sería impensable entre la mayoría de los otros estados. Ellos son los dos miembros fundadores de lo que suele denominarse "Cinco Ojos", una comunidad global de inteligencia que ha sido descrita como "el club más exclusivo del mundo de intercambio de inteligencia". Una vez más, la reciente divulgación pública de los programas mundiales de vigilancia operados conjuntamente por la Agencia Estadounidense de Seguridad Nacional (NSA) y la Central de Comunicaciones del Gobierno del Reino Unido (GCHQ) demuestra aún más la intensidad de esta asociación (Robb 2014,1).

Pero quizás, la más publicitada colaboración en términos de inteligencia fue la emisión de un informe, atribuido al SIS, en el que se aseveraba que Iraq poseía armas de destrucción masiva. Así el 5 de febrero de 2003, el en aquel entonces Secretario de Estado Norteamericano Collin Powell mostraría "lo que, a su juicio, era la demostración de que el Iraq no se había desarmado, declaró que el país [Iraq] había incurrido en violación grave de la resolución 1441 (2002) y advirtió que ello traería graves consecuencias" (Consejo de Seguridad, 2004). En distintas partes de su discurso Powell diría "[E]stas no son conjeturas. Estos son hechos corroborados por muchas fuentes, algunas de ellas fuentes de inteligencia de otros países" (Powell 2003).

Con la base de dichas pruebas, la invasión a Iraq se cristalizaría en marzo de 2003 y Reino Unido participaría activamente con el envío de tropas a la zona de combate. Sin embargo, el informe del SIS terminó siendo declarado por las fuentes oficiales como un grave error de inteligencia⁷, ya que nunca se llegaría a comprobar la existencia de las armas de destrucción masiva. Por efecto de ello, durante los años 2003 y 2004, tanto el gobierno británico como el estadounidense ejecutarían una serie de investigaciones. En el caso de Reino Unido, esta fue llevada a cabo por una comisión especializada conformada por Consejeros Privados y presidida por Lord Butler de Brockwell en la que, se hace un análisis crítico de la política de gobierno hacia Iraq y el uso de la inteligencia para justificar estas actuaciones.

Los paneles de investigación en ambos países Gran Bretaña y Estados Unidos llegan a las conclusiones similares sobre la necesidad de mejoras en las operaciones de sus agencias de inteligencia. Entre la letanía de reformas comunes a ambas naciones: los requerimientos de

⁷ Gartner (2012) Entiende por error de inteligencia a un desajustes entre lo estimado por el analista y lo que pasa en la realidad efectiva.

mejores fuentes humanas, menores cadenas de reporte en las jerarquías de inteligencia, mejores investigaciones de los antecedentes de las fuentes, presentaciones claras en los informes de inteligencia sobre las limitaciones de cualquier dato que podrían ser incluidos en los hallazgos, y más extensivas comparticiones de información entre los servicios de inteligencia y sus analistas (Johnson 2008, 315).

De lo anteriormente mencionado se desprende que, la intervención de Reino Unido en Iraq, así como la cercanía y colaboración en el ámbito de la defensa con Estados Unidos, convertiría a este Estado en uno de los blancos preferenciales del terrorismo islámico, lo cual apunta hacia la conclusión de que “los estados que exhiben un cierto tipo de comportamiento en política exterior están más predispuestos a atraer el terrorismo transnacional” (Savun y Philips 2009, 879).

Prueba de ello fue que Reino Unido se convertiría en víctima de atentados perpetrados por grupos yihadistas islámicos el 7 de julio de 2005. Estos eventos se constituyeron nuevamente en un fallo de inteligencia⁸, sobre todo en lo que respecta a la priorización de los niveles de riesgo que esta amenaza representaba. Ello se evidenció en las investigaciones que siguieron a los ataques demostraron que, los servicios fueron incapaces de predecir la ocurrencia de los eventos terroristas aun cuando según Field (2009), algunos perpetradores de dichos atentados habían sido previamente investigados por la policía y el MI5. Sin embargo, estos servicios no fueron capaces de evaluar estas piezas de información y observar como cambiaban su valor de un momento a otro.

Solamente al enfrentar el momento coyuntural se situaron las bases para generar un cambio de mayor proporción al interior de la estructura de la comunidad y los distintos servicios de inteligencia británicos.

Siguiendo a los ataques terroristas del 7/7, hubo un reconocimiento dentro del gobierno de que sus estrategias contraterroristas establecidas no eran apropiadas para lidiar con la amenaza terrorista emergente. Se volvió aparente que el enfoque de “lucha contra el fuego” basado en rastrear blancos de alto nivel y prevenir los ataques de larga escala era inadecuado y dejaba demasiada vulnerabilidad a las operaciones de menor escala. Hubo la comprensión que las

⁸ Situación no deseada por el decisor político o militar que tiene lugar por la incapacidad de la comunidad de inteligencia de suministrar inteligencia adecuada (Díaz ed. 2013, 137). Los sesgos del análisis generan estimados que van en contra de los intereses estatales, particularmente de la seguridad nacional.

agencias contra-terroristas necesitaban tomar acciones en contra de un más amplio rango de blancos terroristas e intervenir mucho antes en el proceso de radicalización, reclutamiento y planeación de los ataques (Field 2009, 1001).

De igual forma, los atentados supusieron un cambio en la concepción de los individuos que podían ser autores de estas crisis, y contra quienes los servicios debían lidiar, ya que “el paradigma tradicional [de la inteligencia] está acostumbrado a tratar con las capacidades e intenciones de actores tradicionales basados en el Estado” (Lahneman 2010, 208). Es decir, se creía que los terroristas yihadistas eran necesariamente extranjeros que ingresaban a un determinado Estado con la intención de producir un daño, pero los atentados del 7 de julio demostraron que, los nuevos enemigos podían vivir e inclusive ser ciudadanos del propio Estado, así por ejemplo los autores de los atentados de Londres eran ciudadanos descendientes de segunda o tercera generación de migrantes musulmanes, que nunca habían mostrado un interés por la política o la ideología del yihadismo islámico.

En resumen, los atentados terroristas del 7 de julio del 2005, se convirtieron en eventos coyunturales que dieron lugar a un apreciable cambio en las agencias que conforman la comunidad de inteligencia británica, en la medida que dejaron tres invaluable lecciones a los decisores políticos así como en los miembros de los servicios de inteligencia:

- La cooperación entre Reino Unido y otros estados aliados, sobre todo en lo que respecta a asuntos de seguridad transnacional, supone por un lado que los cooperantes se puedan convertir en blancos de atentados terroristas, sobre todo en la yihad global. Ello debido a que los yihadistas buscan llamar la atención sobre sus objetivos y valores políticos ejecutando acciones violentas no solamente contra un Estado-enemigo, sino contra todos quienes compartan la misma ideología, creencias y valores. Pero al mismo tiempo, la clave para combatir la amenaza terrorista es la cooperación, ya que solo a través de esta se puede tener acceso a cierto tipo de información manejada por agencias gubernamentales de distintos países, e inclusive de entidades privadas, que les permiten a los servicios y comunidades de inteligencia actuar preventivamente ante este tipo de amenaza.
- La segunda lección fue que, los fallos en la estimación del nivel de amenaza que un individuo representa al interior de una célula terrorista podían ser corregidos mediante un intercambio más intensivo y oportuno de información entre las distintas

instituciones gubernamentales responsables de la seguridad. Esto es particularmente importante para las agencias de inteligencia, que están en la obligación de compartir los conocimientos adquiridos, aun cuando “la tradición y la cultura organizacional enfatice el secreto” (Lahneman 2010, 202).

- La tercera y quizás la más importante lección fue que era necesario superar las predisposiciones cognitivas de la inteligencia tradicional, sobre quienes podían ser enemigos o atentar contra los intereses del Estado, para pasar a comprender que las nuevas amenazas no son estáticas. Y que las piezas de información disponibles pueden pasar de no ser significativas a ser muy significativas en cuestión de muy cortos periodos de tiempo, por lo que se requieren lo que Lahneman (2010) designa como interpretaciones adaptativas⁹.

Estas lecciones generadas por el terrorismo de inspiración religiosa, hicieron que los decisores políticos se enfrentaran a una serie de opciones políticas y administrativas, acotadas por las demandas de la ciudadanía. De esta forma, los ciudadanos exigieron al aparato gubernamental por un lado ejecutar acciones que dieran respuesta a la agresión, y por otro lado los llevó a replantearse las medidas aplicadas para garantizar la seguridad pública. Es entonces a partir de estas demandas, que se generaría una serie de modificaciones al interior de los servicios de inteligencia británicos como se verá más adelante, se mantendrían ciertas prácticas consideradas como efectivas, como se observó en el capítulo anterior.

3.2.2. Efectos en España de las coyunturas críticas del 11-S y 11-M.

Para poder hablar de los efectos en España de la coyuntura crítica del 11-S, es necesario referirse a las relaciones existentes entre España y Estados Unidos, sobre todo aquellas en materia de seguridad y defensa. Entre ambos países existe un Acuerdo de Cooperación para la Defensa suscrito el 1 de diciembre de 1988, enmendado el 10 de abril de 2002 y el 17 de junio de 2015, cuyo objetivo general es el de:

Contribuir de forma significativa a la estabilidad regional y a la seguridad común en África, Europa y el Oriente Próximo, mediante la autorización del despliegue permanente de una fuerza de respuesta de crisis en la Base Aérea de Morón para proteger a los ciudadanos e

⁹ Según el autor, las interpretaciones adaptativas suponen la capacidad de los servicios de inteligencia de analizar grandes cantidades de información en un ambiente más dinámico, donde cada pieza de información, proveniente de distintas fuentes (abiertas, secretas o de confianza) es solo una pequeña parte del fenómeno.

instalaciones de los Estados Unidos de América y de España, así como de otros Estados miembros de la Alianza del Atlántico Norte, de conformidad con el artículo 2 del Convenio, y en apoyo del adiestramiento conjunto bilateral y la cooperación para la seguridad regional (Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación 2015, 80468).

La cooperación entre estos dos Estados se cristalizó el 11 de julio de 2003, cuando el Consejo Español de Ministros autorizó el envío de tropas militares a Iraq, amparadas además en la resolución 1483 de Naciones Unidas. El envío de tropas tenía como objetivo el crear condiciones de estabilidad y seguridad en Iraq. Dichas tropas encabezaron la denominada Brigada Plus Ultra o también llamada Brigada Multinacional (BMNPU), una coalición entre España y otros países Centroamericanos que brindaron apoyo táctico a las tropas norteamericanas y británicas ya emplazadas en ese lugar. Así mismo, el envío de tropas de España buscaba colaborar con la eliminación de las armas de destrucción masiva.

El despliegue de tropas fue ampliamente criticado por la oposición política del gobierno del entonces presidente José María Aznar, llegando inclusive al punto que el Consejo de Ministros “llegó a presentar una querrela arguyendo que el Gobierno había embarcado a España en una “guerra” sin respetar las debidas disposiciones constitucionales. Esta querrela fue archivada por los tribunales” (Ruíz 2004, 2). A pesar de la oposición, las tropas del ejército español se mantuvieron en Iraq hasta que el 19 de abril del 2004, día en que el presidente de Gobierno recientemente posesionado José Luis Rodríguez Zapatero, ordenara el retiro inmediato de las mismas, cumpliendo así su promesa de campaña hecha días después de que ocurrieran de los atentados terroristas del 11M¹⁰, apenas 3 días antes de las elecciones generales de España¹¹.

En estas elecciones predominó un voto de no confianza hacia el presidente Aznar y el Partido Popular (PP) que buscaban la reelección. Esto debido a que hubo poca claridad respecto quienes habían sido los autores del atentado, atribuyéndoselos en un primer momento al grupo terrorista ETA. Este error fue interpretado por la población como un intento de Aznar de buscar réditos políticos, ya que si los autores eran miembros de ETA, entonces las políticas de seguridad y defensa implementadas por su gobierno habrían sido las apropiadas y se habrían desvirtuado las críticas del envío de tropas a Iraq. Sin embargo, al descubrir que los autores de

¹⁰ Pisani, Silvia. “España retira todas sus tropas de Irak”. *Diario La Nación*, 19 de abril de 2004. <http://www.lanacion.com.ar/593957-espana-retira-todas-sus-tropas-de-irak>

¹¹ Las elecciones generales de España se llevaron a cabo el 14 de marzo de 2004.

los atentados fueron miembros del grupo Al Qaeda, se incrementó el descontento popular y “de estar esos 5 puntos porcentuales por encima en las encuestas el miércoles [11 de marzo], el PP perdió con un 36% frente al 43% el domingo [14 de marzo] —un desplazamiento total de 12 puntos porcentuales” (Olmeda 2005, 1).

Los atentados de Madrid cobrarían la vida de 191 personas, lo que representó un grave fallo¹² de los servicios de inteligencia de ese país, producto entre otras cosas de la incapacidad de estimar las probabilidades de ocurrencia de un evento de este tipo en territorio español. Así por ejemplo, los cuerpos de seguridad españoles incluido el CNI, tenían reportes e información sobre los perpetradores de los atentados, sin embargo no se creía posible que se llevaran a cabo atentados al interior del territorio español, “El Centro Nacional de Inteligencia disponía al inicio del siglo XXI de un Área de Terrorismo Islamista con un peso al menos diez veces inferior al que dedicaban a la lucha contra ETA. Pensaban que en España los islamistas residían, pero no cometían atentados¹³”, esto último expresa la predominancia de la antigua doctrina de inteligencia.

En consecuencia, en ciertas esferas se determinó que una de las razones de que los atentados terroristas tuvieron lugar en España, fue el hecho de estar activamente involucrados en la política internacional. Ello hacía a España estar más predispuesta a crear resentimientos en el extranjero y por lo tanto, era más probable ser el blanco del terrorismo transnacional (Savun y Philips 2009, 879). En una entrevista realizada a Fernando Reinares catedrático de Ciencia Política en la Universidad Rey Juan Carlos, diría refiriéndose a los atentados terroristas del 11-M, la guerra de Irak y las elecciones de 2004.

Aunque no se pueden relacionar en su origen, lo que sí señala Reinares es que los terroristas se sirvieron de la guerra como motivo ocasional para intentar justificar la matanza que comenzó a idear a Azizi en 2001 y para intentar venderlo como un éxito a través de la narrativa de Al Qaeda -por las consecuencias políticas que tuvieron-. Además, la propia sociedad española se dividió ante lo acaecido el 11-M. Todo ello debido, apunta Reinares, a una cultura proclive a la polarización y a la ausencia de consensos en cuestiones de Estado¹⁴.

¹² Gartner (2010) entiende por fallo de inteligencia a los sesgos que generan estimados que van contra los intereses y seguridad nacional.

¹³ Rueda, Fernando. “El gran fracaso de los servicios de inteligencia”. *Diario el Tiempo España*, 04 de marzo de 2014, <http://www.tiempodehoy.com/espana/el-gran-fracaso-de-los-servicios-de-inteligencia>.

¹⁴ Ruiz, Antonio. “¿Por qué pasó el 11-M?: El origen y las causas del trágico atentado”. *El Huffington Post*, 11 de marzo de 2014, http://www.huffingtonpost.es/2014/03/10/causas-11-m_n_4934191.html#

En todo caso, estos atentados fueron al igual que lo que sucedió en Estados Unidos y Reino Unido, detonantes para que se mejoraran aún más los vínculos de cooperación entre el Centro Nacional de Inteligencia Español y distintas agencias de inteligencia alrededor del mundo. Además, promovió una mejora de los procedimientos para que esta cooperación sea más fluida. Aquí cabe hacer una aclaración en lo que respecta a la cooperación en el ámbito de inteligencia; es indudable que existe un nivel de intercambio de información entre servicios, sin embargo la naturaleza de dicha cooperación es difícil de determinar, ya que conforme lo mencionó Antonio Díaz Fernández,

Existen acuerdos de cooperación entre servicios que son acuerdos secretos, esos son de los documentos más secretos. No se puede saber cuáles son sus cláusulas, pero si hay una cláusula que siempre viene, que es que esa información no será comunicada más allá de los miembros de esa asociación... [L]os acuerdos existen y los servicios no tienen problemas en reconocer su existencia, pero no nos olvidemos que estamos intercambiando información sobre tus propios ciudadanos. De hecho yo creo que, hay pocos países que permiten que las comisiones parlamentarias revisen esos acuerdos¹⁵

En el caso de los atentados de Madrid, nuevamente se nota un cambio en los actores que los llevan a cabo, así tenemos que sus perpetradores fueron personas inmigrantes que habían vivido en el país por más de dos décadas, distinto a lo observado en el caso del 11S, donde los terroristas eran extranjeros que ingresaron al país para ejecutar los atentados. Similar a lo que observamos en el caso británico, la coyuntura crítica de los atentados terroristas de Madrid dejó al menos dos lecciones nuevas al servicio de inteligencia español, que los motivarían a ejecutar cambios al interior de esta estructura.

- Al ser el servicio de inteligencia un organismo más al interior de la estructura gubernamental, este es afectado por los criterios e intereses de los líderes políticos y los cambios en las cúpulas de gobierno. Cuando los cambios en las cúpulas suponen además cambios en las ideologías, se dificulta el establecimiento de prioridades estatales, inclusive en los ámbitos de seguridad y defensa. En el caso particular de España, el CNI enfrentó dificultades con el cambio de régimen, ya que esto supuso el nombramiento como director del mismo de Alberto Saiz, quien a decir de Díaz Fernández (2010) llegaría a ocupar este puesto por sus contactos políticos más que por su conocimiento o trabajo en el ámbito de la seguridad.

¹⁵ Antonio Díaz Fernández (Catedrático de la Facultad de Derecho de la Universidad de Cádiz), en entrevista con la autora, 12 de mayo de 2016.

- Las fallas en la estimación en las probabilidades de ocurrencia de un atentado en territorio español, produjo una nueva pérdida de confianza en el Servicio de Inteligencia Español frente a la sociedad¹⁶. De allí que fuese necesario intensificar la iniciativa de generar una cultura de inteligencia, es decir una política de sensibilización pública para mejorar el conocimiento del fin, funciones y limitaciones del servicio de inteligencia.

Dicho de otra forma, estas lecciones que se observaron tras los atentados terroristas, promoverían una evolución en el servicio de inteligencia español, para evitar que pudiera ocurrir una tragedia similar, o al menos reducir el impacto que esta podría acarrear en caso de volverse a presentar.

3.3 Otras consecuencias de las coyunturas críticas para los servicios británico y español

Los procesos de cambios institucionales a los que se han visto sometidos los servicios de inteligencia responden a las coyunturas críticas (11-M y 7-J). Estas abrieron una ventana de oportunidad para que se produzcan cambios en respuesta al riesgo que implica el terrorismo yihadista. Frente a estas amenazas, los servicios de inteligencia tomaron una serie de medidas encaminadas no solamente a descubrir, prevenir o neutralizar las mismas, sino que también imponían una serie de limitaciones a sus actuaciones, al sujetarlos a controles ejecutivos, parlamentarios y judiciales.

De igual forma, las coyunturas críticas redujeron el espectro de posibles alternativas de desarrollo institucional, dando lugar al reforzamiento de patrones institucionales que han perdurado en la última década. Es decir, como señala la teoría de dependencia de trayectoria, antes de que tuvieran lugar las modificaciones tanto en la doctrina, como en las capacidades de los servicios, existieron una serie de condiciones propias y externas a estas organizaciones que los habían colocado frente al dilema de la reestructuración. Así por ejemplo tenemos que

¹⁶ Durante la década de los 90s, el servicio español que en aquel entonces aún llevaba el nombre de CESID, perdió la confianza de la sociedad ya que fue víctima de una cooptación política y una desnaturalización de la función de inteligencia, esto se evidenció en un escándalo por escuchas telefónicas a destacadas personalidades de este país, mismas que se hicieron públicas por la filtración de documentos de esta organización.

en el caso Británico, la misión principal de sus servicios de combatir al Estado enemigo externo había desaparecido casi por completo con la finalización de la Guerra Fría, mientras que en el caso de España la situación de amenaza al régimen totalitario se extinguió con la instauración del régimen democrático, por lo dejó de ser un objetivo del CNI la defensa del régimen.

Los atentados terroristas del 11-S, 11-M y 7-J, demostraron que, los servicios de inteligencia no solo no habían dejado de ser útiles para defender de la soberanía e integridad territorial, vulneradas por actores tradicionales, sino además resultaban invaluable frente a las amenazas no tradicionales, que ponen en riesgo al Estado-Nación. Es decir, las coyunturas fueron el motor para que se produjeran los cambios en los servicios de inteligencia, que desde tiempo atrás se veían como necesarias pero no se habían cristalizado. Además, estos eventos coyunturales favorecieron al cambio de doctrina de inteligencia, superando la doctrina tradicional que había demostrado ser obsoleta. Finalmente, los atentados terroristas favorecieron el reforzamiento de patrones y estructuras institucionales, tanto de los servicios británicos como del servicio español, generando ciertos cambios para hacerlos más dinámicos y flexibles, y mejorar el desempeño de estos servicios.

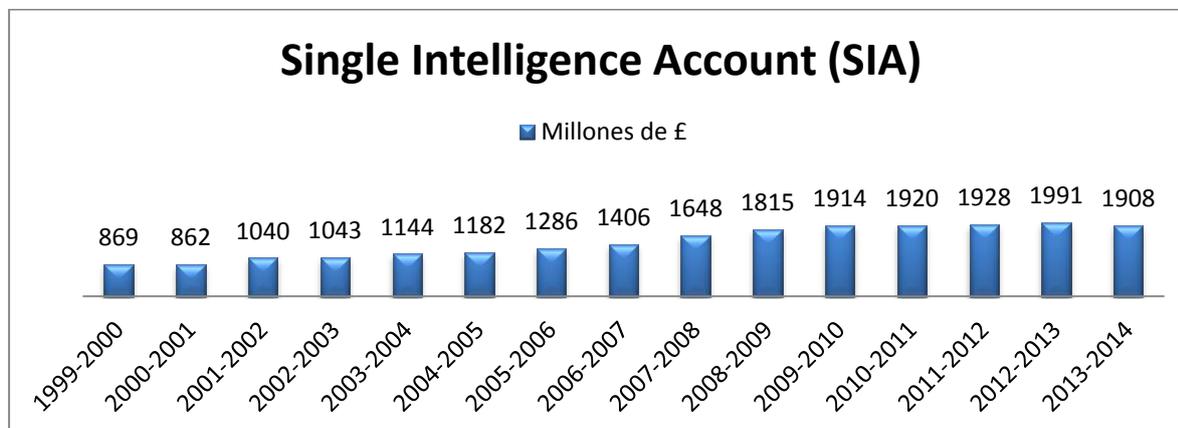
3.3.1. Cambios en los servicios promovidos por los decisores políticos

Inmediatamente después de que se presentaron las coyunturas críticas, los decisores políticos empezaron a trabajar en un paquete de enmiendas legales que permitirían por un lado incrementar los presupuestos, así como el número de efectivos dedicados a tareas de inteligencia. Estos elementos representan el primer indicador de que se pusieron en marcha cambios al interior de estas instituciones. Si bien, es difícil conocer datos exactos referentes al presupuesto total asignado a los servicios, así como la cantidad de funcionarios que conforma las filas de los servicios, ni tampoco la formación profesional o especialización de su personal, los responsables de gobierno han revelado a la opinión pública ciertas cifras respecto al presupuesto de estas organizaciones que resultan esclarecedoras.

En lo que respecta a Reino Unido, existe un fondo denominado Single Intelligence Account (SIA), que es aprobado por el Parlamento para garantizar el funcionamiento de sus tres agencias de inteligencia y seguridad (MI5, MI6 y GCHQ). Conforme se observa en la

ilustración 3.1, el presupuesto se ha ido incrementando paulatinamente con los años, particularmente tras los atentados del 11 de septiembre de 2001.

Ilustración 3.1. Presupuesto de la cuenta única de inteligencia (SIA)



* Los datos desde el año 2010 al 2014 corresponden al presupuesto proyectado por el proceso gubernamental denominado Spending Review del año 2010 (SR10), por lo que el presupuesto real podría ser mayor.

Fuente: Adaptado del *Intelligence and Security Committee*. Reportes anuales de los años 2001-2002, 2006-2007, 2010-2011, 2012-2013.

Adicionalmente, en junio de 2013, el Ministro Británico de Hacienda George Osborne, presentaba una revisión del gasto público para los años 2015-2016, aquí resalta el incremento del presupuesto de las organizaciones de inteligencia.

Mientras que la financiación para la mayoría de los órganos de gobierno se ha reducido, el MI6, el MI5 y la Sede de Comunicaciones del Gobierno (GCHQ) han recibido un bono de un valor de £ 154 millones. El aumento del 3,4 por ciento en la financiación general de los organismos de inteligencia, que ya tenía un presupuesto de £ 2.9 mil millones, los convierte en el mayor de los gastos de la agenda del gobierno del Reino Unido, superando a los servicios de salud, educación y militar.¹⁷

Por su parte, en lo que respecta al personal que labora tanto en el MI5, como en el MI6 y en el GCHQ, el Ministro Osborne anunciaría

Los ministerios "aumentarían sustancialmente el número de personas a través de las tres agencias secretas de inteligencia que investigan, analizar y ayudan a desarticular complots

¹⁷ "UK spy agencies get \$154mn bonus amid sweeping cuts". *RT*, 26 de junio de 2013, <https://www.rt.com/news/uk-intelligence-spy-budget-increase-252/>

terroristas" durante los próximos cinco años, mientras advertía que el extremismo está "envenenando mentes" en casa y en el extranjero. El primer ministro establecerá más detalles finales de este mes, el Sr. Osborne confirmó, como una fuente gubernamental dijo a *The Telegraph*, que se espera la creación de alrededor de 1.000 puestos de trabajo adicionales. Esto representa un aumento de casi el 10 por ciento, en el número de empleados actuales en los tres servicios.¹⁸

Estos incrementos sin lugar a dudas, se han dado en virtud de la priorización del terrorismo de inspiración religiosa como una amenaza de alto riesgo para la Seguridad Nacional de Reino Unido. De igual manera, se observa un proceso similar de incremento tanto en el presupuesto, como en el número de efectivos que laboran al interior del Centro Nacional de Inteligencia español, aunque conocer cifras reales de este servicio es un poco más difícil debido a que

De acuerdo con el artículo 7 de la Ley del Centro Nacional de Inteligencia, los detalles sobre la estructura y los miembros del Centro son de carácter secreto y por lo tanto no es posible conocer la entidad de los medios que han venido dedicando a la obtención de información y análisis del terrorismo islamista, ni el aumento que van a experimentar en los próximos años (Jordán 2005, 244).

Pese a que la ley impide conocer el valor total del presupuesto de este servicio, existen estimaciones extraoficiales sobre los gastos en estos rubros, conforme se observa en la ilustración 3.2. Aquí los elementos más notables son el incremento presupuestario tras los atentados del 11-M, así como el descenso en el presupuesto tras la crisis económica vivida por este país entre los años 2008 y 2014. Pero, a pesar de la crisis económica el presupuesto continuó siendo bastante alto, si se toman como referencia los años 2002, 2003 y 2004, años previos a los atentados terroristas del 11 de marzo de 2004.

¹⁸ McCann, Kate. "George Osborne announces 1000 extra intelligence staff to tackle the threat of Isis". *The Telegraph*, 09 de noviembre de 2015, <http://www.telegraph.co.uk/news/politics/11984575/George-Osborne-announces-1000-extra-intelligence-staff-to-tackle-threat-of-Isil.html>

Ilustración 3.2. Estimaciones extraoficiales del presupuesto del CNI



Fuente: Adaptado de página de ASR

Por su parte en el año 2015, el subsecretario de la presidencia Federico Ramos señaló que se ha dado un incremento “para el Centro Nacional de Inteligencia (CNI) de un 7,73 % debido a la amenaza del terrorismo yihadista”¹⁹ esto es, el presupuesto de la mencionada institución recibiría un total máximo de 240.977 millones de euros adicionales a los que venía recibiendo. Por su parte, en lo que respecta al personal del CNI, se conoció que durante el año 2012, “alrededor de 3500 personas trabajan en el CNI dentro y fuera de las fronteras españolas (en 67 países)”²⁰.

Otra de los cambios que se presentaron tanto en Reino Unido como en España, estuvo relacionado con la creación de instituciones especializadas en inteligencia contra terrorista. En el año 2003, en Reino Unido se creó el *Joint Terrorism Analysis Centre (JTAC)*, que reúne a representantes de 16 departamentos y agencias gubernamentales, que analizan y procesan información respecto al terrorismo, sobre bases compartidas. Además, determina el nivel y la naturaleza de la amenaza para prevenir y proteger a los intereses estatales y a los ciudadanos. Por su parte en el año 2006, España se creó el Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen organizado (CITCO) cuya misión es la de elaborar productos de inteligencia estratégica y prospectiva. Al igual que en el caso del JTAC este organismo se encarga de planificar las respuestas gubernamentales contra el terrorismo, así como contra el crimen organizado.

¹⁹ “Presidencia aumenta presupuesto del CNI por amenaza del terrorismo yihadista”. *El Mundo*, 20 de agosto de 2015, <http://www.elmundo.es/espana/2015/08/20/55d6147b46163fe1638b4594.html>

²⁰ Sanjuan, Héctor. “Los entresijos del CNI, al descubierto”. *El Mundo*, 04 de mayo de 2012, <http://www.elmundo.es/elmundo/2012/05/04/valencia/1336082682.html>

Estos serían a breves rasgos las principales iniciativas gubernamentales para combatir el terrorismo encaminadas a mejorar la efectividad de estos organismos, a través de la provisión de medios económicos que se traducirán en su mayoría en medios técnicos, así como la provisión de recursos humanos, los cuales a decir de la opinión pública mostraron ser insuficientes para contrarrestar una amenaza más difusa y asimétrica como lo es el terrorismo.

3.3.2. Cambios promovidos por los servicios.

El terrorismo de cuarta ola ha detonado una renovada preocupación por parte de los servicios de inteligencia británico y español, quienes han promovido el reforzamiento de patrones y estructuras institucionales para volverlos más dinámicos y dar respuesta de mejor manera a una amenaza que muta increíblemente rápido. De esta forma se conoce, se han incrementado el número y alcance de las operaciones especiales tanto al interior como en el exterior de cada país. También se han generado adaptaciones, a nivel de los procedimientos que llevan a cabo los oficiales de inteligencia, con el objetivo de responder oportunamente a los requerimientos del decisor político. En ambos casos, es muy difícil encontrar referencias empíricas de estas modificaciones, sin embargo, si es posible hablar de manera general de los cambios, situándolos en cada una de las fases del ciclo de inteligencia, conforme se explica a continuación.

3.3.2.1. Fase de Dirección y Planificación

En esta fase del ciclo, “se determinan las necesidades de inteligencia, se prepara un plan para su obtención, se organizan los medios y se efectúa el mando, coordinación y control de todos ellos” (CNI, 2016). A este nivel, los cambios que se observan tienen que ver con una nueva concepción y priorización del terrorismo como una amenaza a la seguridad nacional que pone en riesgo los intereses estatales y los valores democráticos. Es decir, el terrorismo deja de ser una actividad criminal rutinaria o una amenaza de segundo orden, equiparable al crimen organizado y pasa a convertirse en una amenaza de primer orden, capaz de desestabilizar tanto al régimen democrático como al sistema político. En ese sentido, los cambios al interior de los servicios

Consisten básicamente en hacer estructuras mucho más flexibles, menos jerárquicas, muchas más al estilo *task force* o grupos de trabajo que permiten aglutinar equipos contraterroristas. Después hay iniciativas de coordinación por ejemplo con los servicios de seguridad privada de la ciudad de Londres. Pero, yo creo que una de las líneas principales se dieron después del 11 de septiembre, pero más aún después de Madrid, es la de convertir a las agencias de

inteligencia en estructuras muy operativas, para el evento táctico operativo, perdiendo cierto elemento estratégico, porque necesitas dar respuestas de si va a haber un atentado dentro de una semana... Cuando hablas con ellos los servicios de inteligencia tampoco es que les apetezca mucho lo que están haciendo ahora, ellos son conscientes de que su fortaleza está realmente en la inteligencia de tipo estratégico (Díaz 2016, entrevista)²¹.

El segundo elemento a tener en cuenta son las relaciones que se han establecido al interior de la comunidad de inteligencia. Si bien, en un primer momento tras los atentados terroristas, las comunicaciones entre los distintos organismos o departamentos al interior de la comunidad de inteligencia no se dieron adecuadamente, hoy en día las operaciones deben ser planificadas de forma tal que integren varias organizaciones.

En el caso del 11 de septiembre se pudo ver que la información se encontraba ahí, cada parte recogió información, pero ellos no la compartieron a tiempo, no la sincronizaron a tiempo y no la entendieron. Entonces, uno de los más grandes cambios es el entender que una organización por sí sola no puede entender la inteligencia por sí misma, necesita compartirla con otras organizaciones (Keinan 2016, entrevista)²².

Es decir, en la fase de planificación y dirección se debe tener en cuenta que las actividades de inteligencia ya no constituyen una atribución exclusiva de los servicios de inteligencia, sino que a partir del enfrentamiento de amenazas transnacionales, se hizo necesaria la conformación de grupos especiales de trabajo e investigación que agrupan a distintos miembros de la comunidad, así como miembros de otras entidades responsables de la seguridad y defensa, en los llamados Centros Contrterroristas. Estos centros a su vez, se convierten en el eje para la conformación de grupos transnacionales para combatir estas amenazas y particularmente el terrorismo.

Las antiguas formas de la inteligencia, que son las formas clásicas buscaban reunir información y para hacerlo tenían muchas formas para llevarlo a cabo. Dicha recolección de información se hacía desde distintas organizaciones por ejemplo desde los Ministerios del Interior, policía o servicios de inteligencia y cada uno se encontraba reuniendo información, con sus propios objetivos y limitaciones. Pero actualmente, las nuevas formas de inteligencia

²¹ Antonio Díaz Fernández (Catedrático de la Facultad de Derecho de la Universidad de Cádiz), en entrevista con la autora, 12 de mayo de 2016.

²² Moshe Keinan (Capitán (R) de Armada Israelí, fundador y CEO de MKGroup - Consultoría, Seguridad e Instrucción LTD.), en entrevista con la autora, 16 de mayo de 2016.

exigen el compartir información. [L]as organizaciones pueden aprender las lecciones del uno y del otro. Por ejemplo si yo circulo las lecciones aprendidas entre las unidades de inteligencia, puedo circularlas entre la marina, aviación y ejército, pero también puedo hacerlas circular entre Egipto, Israel, Arabia Saudita, entonces es solo un tema de niveles, pero la idea es circular la información. (Keinan 2016, entrevista)²³

A pesar de ello, es necesario notar que aún existen resistencias para compartir información por parte de los miembros de estos servicios, e inclusive desde la misma doctrina, así por ejemplo tenemos que:

Dentro de los servicios hay unas personas más aperturistas que han comprendido y han sabido efectuar cambios en profundidad y otros que propugnan cambios menores. Entonces digamos que estamos en un momento de transición de lo cual, unos u otros acabarán imponiendo su opinión, pero luego hay la realidad de los hechos, que hace el que haya que acelerar esos cambios, en la modernización de un servicio. Las sociedades complejas necesitan servicios modernizados (Mellón 2016, entrevista)²⁴.

Además, dentro de las fases de dirección y planificación se requiere la implementación de una noción de temporalidad para la ejecución de las actividades. En ese sentido, el mayor cambio que se puede observar es que por un lado las actividades de inteligencia se planifican para ejecutarse en el mediano y largo plazo con visión más estratégica y prospectiva, esto es intentando “adelantarse, prevenir o contrarrestar las consecuencias, tanto de los riesgos, amenazas como de las oportunidades, una suerte de predicción del futuro” (Rivera y Barreiro 2011, 40). Pero además, los servicios tienen la necesidad de planificar a corto plazo con un sentido más táctico, para responder a las necesidades inmediatas del decisor político.

Aun en los informes de los años 90 después de la caída del Muro de Berlín y al reconfigurar las estructuras de inteligencia, algunos informes dicen que los servicios de inteligencia habían estado pensando durante años en amenazas que no existían o que no tenían relación con los problemas grandes de los políticos, pero no pasaba nada. No era un gran problema porque las crisis sucedían cada 10 años, hoy en día eso no puedes hacerlo, no puedes pensar en temas que

²³ Moshe Keinan, en entrevista con la autora, 16 de mayo de 2016.

²⁴ Joan Antón Mellón (Catedrático de Ciencia Política y de la Administración Universidad de Barcelona), entrevista con la autora, 17 de mayo de 2016.

no estén encima de la agenda del político, o que no sean temas antiterroristas (Díaz 2016, entrevista)²⁵.

En definitiva, las actividades de dirección y planificación deben ampliarse combinando los métodos tradicionales de la inteligencia y la actual inteligencia más adaptativa, esto teniendo en cuenta que “en el pasado, la comunidad de inteligencia se enfocaba en un pequeño número de cuestiones discretas que poseían el potencial para causar una severa destrucción de las formas conocidas. Pero que el futuro involucrará amenazas a la seguridad de mucha menor escala” (Lahneman 2010, 203).

3.3.2.2. Fases de Búsqueda y Procesamiento de información

Se entiende como búsqueda de información a la “explotación de las fuentes de información” (CNI, 2016) mediante la aplicación de diferentes métodos y técnicas de recolección. Una vez que ha sido recolectada la información esta pasa a ser procesada, es decir es registrada, evaluada, y contrastada con la información proveniente de otras fuentes para comprender y ampliar su significado.

Otro de los cambios que se pueden observar en estas fases del ciclo de inteligencia, son los cambios en los procedimientos para recopilar y procesar la información disponible, a los que se ha incorporado el empleo de avanzados medios tecnológicos. La búsqueda y procesamiento de información han dejado de ser reactivas, es decir de investigación de un crimen o hecho ocurrido previamente, para pasar a seguir una lógica preventiva, esto es, identificar a individuos que se encuentren preparando o participando en actividades terroristas, aún antes de que los atentados se materialicen. En esto coinciden los dos autores:

El primero de los cambios es alcanzar una mejor tecnología para lidiar con una inmensa cantidad de información y los servicios tienen que adoptarla de inmediato. Otro de los cambios es que los servicios de inteligencia interior tienen que jugar juegos más sucios en contra de su propia población, por ejemplo al usar hackers para controlar celulares, o usar hackers para penetrar computadores. Cuando esto se hace en contra de otro país, Estado o un enemigo exterior no tienes problemas, esto es legal e inclusive la comunidad internacional lo entiende. Pero, cuando se tiene que intervenir a la propia población entonces se vuelve muy problemático, no podemos intervenir a nuestra propia población, es contra la lógica. Pero esto

²⁵ Antonio Díaz Fernández, en entrevista con la autora, 12 de mayo de 2016.

no es más que una falsa percepción de la realidad, porque los gobiernos desde el día que naciste saben todo sobre ti, hoy en día incluso con Facebook y Google ellos saben más sobre ti (Keinan 2016, entrevista)²⁶.

Por su parte Antonio Díaz menciona que:

Al tener el enemigo al interior de tu casa, al tener ese enemigo que se desarrolla en el interior de tu territorio necesitas otro tipo de instrumentos, que no tienes sobre todo del tipo legislativo. Lo hemos visto en Francia y Bélgica donde las operaciones antiterroristas se han llevado a cabo sin orden judicial, las fuerzas antiterroristas decidían, por tanto vulnerando todo tipo de regulaciones constitucionales (Díaz 2016, entrevista)²⁷.

Es en este punto donde se ubica otro cambio observable en estas fases del ciclo de inteligencia, que es relativo a la circunscripción territorial de las actividades de búsqueda y procesamiento de la información. A partir del enfrentamiento de nuevas amenazas transnacionales, particularmente el terrorismo, ya no es posible establecer una clara diferenciación de si estas amenazas son exclusivamente locales o si son exteriores, es decir, las amenazas ya no se encuentran contenidas por bordes físicos, o límites territoriales, sino más bien las fronteras son cada vez más permeables y fáciles de atravesar, en buena medida gracias a la revolución en las comunicaciones, tecnología y e internet.

Es cierto que toda esa especialización que se había ido produciendo a lo largo del final de la Guerra Fría, la inteligencia policial para una cosa, la inteligencia militar para otra y la inteligencia estratégica para otra, es cierto que después de los atentados del 11 de septiembre, las cartas vuelven a barajarse y empiezan de nuevo a parecer que están mezcladas. Entonces la inteligencia militar tiene que actuar en el exterior para obtener información para dismantelar atentados en tu país, la policía está abarcando desde el contraterrorismo hasta el crimen organizado, y pues la inteligencia estratégica se le está metiendo en saber si va a haber un atentado contra un metro mañana. Entonces lo que sí se produce es un desbarajuste que de nuevo va a haber que reorganizar (Díaz 2016, entrevista)²⁸.

Por su parte, en el caso del MI5 también se ha iniciado un proceso de regionalización en todo el territorio de Reino Unido, “esto ha conducido a la creación de seis estaciones del MI5 en Inglaterra cubriendo el noreste, noroeste, la región central, este, sudeste y las regiones del sur.

²⁶ Moshe Keinan, en entrevista con la autora, 16 de mayo de 2016.

²⁷ Antonio Díaz Fernández, en entrevista con la autora, 12 de mayo de 2016.

²⁸ Antonio Díaz Fernández, en entrevista con la autora, 12 de mayo de 2016.

Adicionalmente, ha habido el lanzamiento de 3 nuevas estaciones en Irlanda del Norte, Escocia y Gales” (Field 2009, 1002).

De igual manera, se ha podido observar que en Reino Unido se está presentando la tendencia de emplear la información de inteligencia como pruebas admisibles dentro de juicios y poco a poco se está involucrando más en la esfera del cumplimiento de la ley. Esto supone necesariamente un reto para los servicios de inteligencia en virtud de que estas prácticas implican poner en riesgo los métodos tradicionales para la recolección de información.

Piensa que hay un grupo terrorista y tienes un agente dentro del grupo terrorista y él te trae fotos e información, etc. Si quieres poner algo en juicio tienes que mostrar cuál es la fuente y los recursos de esas fotos, y tienes que poner el nombre del agente en la mesa e inclusive mostrar como lo hizo. A veces eso es imposible, porque quemarías tu fuente. Entonces si no lo revelas el juez dirá que la evidencia no es válida y soltarán al prisionero (Keinan 2016, entrevista)²⁹

En resumen, las modificaciones en esta fase del ciclo se encaminan a la obtención de información más accionable, que ya no solamente responda a amenazas a mediano y largo plazo, sino que se ven en la necesidad de responder a amenazas de corto plazo. Para cumplir con dicho objetivo, los servicios deben llevar a cabo acciones más intrusivas en el control de sus ciudadanos, el empleo de más y mejores medios técnicos para, entre otras cosas, prevenir ataques en un determinado espacio del territorio nacional o en el ciberespacio, así como procesar enormes cantidades de información provenientes principalmente de fuentes abiertas. Finalmente, también requieren desplegar operaciones especiales sobre territorios extranjeros para prevenir la posible ocurrencia de nuevos ataques antes de que estos sucedan.

3.3.2.3. Fases de Análisis y elaboración de información

Se entiende como análisis y elaboración de información a la fase del ciclo, en la que la información previamente recolectada y procesada es transformada en inteligencia. Para que esto tenga lugar, es necesario examinar todas las piezas de información provenientes de múltiples fuentes, valorarlas, integrarlas e interpretarlas para brindar una visión del conjunto del fenómeno estudiado (CNI, 2016).

²⁹ Moshe Keinan, en entrevista con la autora, 16 de mayo de 2016.

Las más importantes modificaciones observadas en esta fase del ciclo tienen que ver con la generación de dos tipos de análisis, el primero que mantiene la tradición de los servicios inteligencia y ejecuta análisis más estratégicos y primariamente ofensivos. Estos se combinan con el segundo tipo de análisis, que propone acciones más tácticas y defensivas. Ambos tipos de análisis se combinan para responder a una amenaza de naturaleza cambiante y con un gran alcance.

Estamos ante un fenómeno que está mutando de una manera extraordinaria, ahora los grupos terroristas serán grupos a-territoriales y ahora mismo tenemos un grupo que se manifiesta y se denomina como un Estado y la zona de desestabilización del norte del África es una zona enorme ahora mismo, hace un año no hubiésemos estado hablando de esto, ahora estamos hablando de casi 5 o 6 países que están tomados por estos grupos (Díaz 2016, entrevista)³⁰.

Otra modificación que se puede observar es que hay un cambio en las tareas de los analistas ejecutaban tradicionalmente. En la actualidad, los analistas también son recolectores de información, particularmente la que proviene de fuentes abiertas (OSINT) o de redes de confianza³¹. Así mismo, enfrentan la necesidad de entregar información al decisor político de manera oportuna y de preferencia antes que esta sea publicada en fuentes abiertas. Esto ha hecho que se disuelvan las barreras que separaban a los distintos funcionarios que ejercen sus funciones en cada una de las fases del ciclo, de esta forma “los diferentes funcionarios que hacen parte de la organización deben cooperar más de cerca, eliminando la separación entre los recolectores y los analistas, ellos deben cooperar más rápido” (Keinan 2016, entrevista)³².

Otro importante cambio que se observa en esta fase del ciclo, es la mejora de los modelos de análisis para enfrentar la amenaza terrorista. Aquí cabe recalcar que en lo que respecta a Reino Unido y España estos países ya contaban con modelos para análisis de amenazas terroristas, debido a los grupos terroristas de la tercera ola que actuaron en estos territorios (IRA y ETA). Por este motivo, los organismos de defensa, en especial los cuerpos policiales de ambos Estados tienen un gran bagaje de cómo infiltrarse o desmantelar una organización terrorista, además tienen experiencia para detectar el financiamiento a estos grupos, las redes de apoyo internas y externas que apuntalan estas organizaciones. Finalmente, tienen

³⁰ Antonio Díaz Fernández, en entrevista con la autora, 12 de mayo de 2016.

³¹ Para Lanheman (2010) redes de confianza son mecanismos para compartir información estratégica validada entre un grupo restringido de individuos.

³² Moshe Keinan, en entrevista con la autora, 16 de mayo de 2016.

experiencia en detectar otros tipos de actividades cotidianas de estas organizaciones, sin embargo Antonio Díaz refiere que:

Hace poco estaba hablando con alguien de la guardia civil y me decía que ellos lo que estaban haciendo ahora, era que estaban probando si los modelos de análisis que habían utilizado para saber si alguien podía ser un informante de ETA o un colaborador, lo estaban testando para ver si les daba los mismos resultados con el terrorismo yihadista y de hecho me dijo que en principio sí (Díaz 2016, entrevista)³³.

Por otra parte, estas organizaciones también se han visto en la necesidad de aumentar la capacidad de análisis, por lo que los servicios han recurrido a profesionales de libre ejercicio, académicos, empresas privadas, *think tanks*, entre otros. Ello debido a que, estos individuos u organizaciones tienen más experiencia o más recursos que los propios servicios lo que permite a estas organizaciones actuar sobre ciertos ámbitos, en los cuales los servicios de inteligencia tienen un alcance limitado. Una propuesta para llevar a cabo este tipo de trabajo conjunto, es la que propone el profesor Jean Antón Mellón, quien considera que los servicios deben:

“Hacer mapas de expertos e incrementar la capacidad sobre todo de expertos, pero no solo académicos. También es necesario incorporar expertos en estudios de la banca, de seguros, para la inteligencia económicas, además tienes que contar expertos en inteligencia competitiva para las grandes empresas” (Mellón 2016, entrevista)³⁴.

3.3.2.4. Fases de Difusión de información

Esta fase consiste en la distribución segura y oportuna de los productos de inteligencia, respetando una serie de protocolos de seguridad, a los decisores políticos (CNI, 2016). Es en este punto en donde se culmina el ciclo de inteligencia, pero a su vez es uno de los más sensibles ya que saca a relucir el trabajo de cada una de las áreas del servicio de inteligencia. El mayor cambio que se ha generado en esta fase del ciclo es la serie de esfuerzos llevados a cabo por los Estados para crear los medios legales, técnicos y prácticos para el intercambio de información, tanto entre agencias de la misma comunidad, así como con agencias extranjeras, en la fase previa al cometimiento del atentado terrorista.

³³ Antonio Díaz Fernández, en entrevista con la autora, 12 de mayo de 2016.

³⁴ Joan Antón Mellón, en entrevista con la autora, 17 de mayo de 2016.

En cuanto a la implementación de medios legales, Reino Unido lleva la delantera con la emisión de la Ley de Seguridad y Lucha contra el Terrorismo (2015)³⁵, que establece una serie de condiciones legales que permiten la ejecución de las tareas de inteligencia. Por su parte, en lo que respecta a los medios técnicos y prácticos para compartir información tenemos que:

El propio fortalecimiento de Europol es un caso claro, y el propio fortalecimiento de INCEN (Centro de Inteligencia de la Unión Europea) también es un elemento palmario sobre cómo ha incrementado las capacidades de inteligencia. [H]ay un incremento importante, sustancial, de intercambio de información en estos servicios, muy fluido. Se comparte información de los terroristas a los cuales hay que seguir, se comunica inmediatamente cuando entran en tu país y los servicios de seguridad toman control de ese terrorista de una forma muy intensa. En Turquía hemos visto que después de los atentados de Bruselas, se indicó que ellos habían emitido alertas sobre varias de las personas que estuvieron implicadas. Yo creo que, ahora todos son conscientes que es una cadena muy larga y que tú no te puedes zafar, toda información que tú tengas la tienes que poner en conocimiento y de hecho, las bases de datos la Unión Europea se están incrementando muchísimo. Existe el problema, pero existen bases comunes y se está trabajando en ello. Yo creo que si se ha avanzado muchísimo, sobre todo si nos ponemos en el año 2001, el cambio es abrumador (Díaz 2016, entrevista)³⁶.

En definitiva, la cooperación para la difusión del conocimiento y productos de inteligencia en la actualidad es más amplia y no se limita al campo de la inteligencia, seguridad o defensa sino que, actualmente se ha empezado a considerar seriamente su utilidad para ser empleada en temas judiciales, policiales entre otros.

Conforme se puede observar a lo largo del capítulo, cada uno de los cambios propuestos por los decisores políticos que afectaron directamente la estructura institucional de los servicios, así como los cambios y reforzamiento de patrones institucionales promovidos por los propios servicios, para poder acoplarse al dinamismo de los requerimientos del mundo, sin lugar a dudas fueron propuestos y ejecutados tras la ocurrencia de los ataques terroristas, que modificaron la hasta entonces trayectoria normal de las instituciones estudiadas, así como de las comunidades de inteligencia.

³⁵ Esta ley propone una serie de medidas a aplicarse al interior del territorio británico, en esta destacan restricciones temporales para viajar, retención de documentos de viaje, órdenes de exclusión del territorio británico, medidas de prevención e investigación del terrorismo, retención de información, medidas de prevención a aplicarse en el transporte masivo aéreo, terrestre, marítimo, medidas para prevenir que la gente sea atraída por el terrorismo, entre otros.

³⁶ Antonio Díaz Fernández, en entrevista con la autora, 12 de mayo de 2016.

Las coyunturas críticas como se menciona a lo largo del capítulo, representaron una ventana de oportunidad para modificar la trayectoria institucional. Sin embargo, aquí cabe hacer la aclaración, si bien en el caso de los servicios británico y el servicio español no se presentaron modificaciones bruscas ni la estructura ni en los patrones de comportamiento institucional, ya que en ambos casos existía una experiencia previa de trabajo sobre el terrorismo, si se ha presentado un cambio en la priorización de las amenazas que ha influido en las estrategias de seguridad y defensa de ambos Estados.

Esto sin lugar a dudas ha abierto una nueva secuencia histórica que ha marcado el desarrollo de los servicios en la última década. En consecuencia se han pasado a ejecutar nuevas tácticas y estrategias encaminadas a superar la centralización y rigidez característica de la tradicional doctrina de inteligencia, para empezar a establecer una doctrina más flexible, capaz de entablar relaciones más dinámicas tanto al interior de la estructura de inteligencia como hacia afuera con otras instituciones nacionales e internacionales, sean o no especialistas en inteligencia.

A su vez, esta nueva doctrina también que se vuelve la base para el desarrollo de la inteligencia de Estado, supone el establecimiento de nuevas relaciones con el medio social y con los ciudadanos, así tenemos que en el caso británico, la nueva doctrina se ha dirigido a promover aún más la institucionalidad de los servicios como organismos públicos. Para ello, se ha buscado la emisión de leyes y reglamentos que buscan reglamentar las actividades de inteligencia en relación al terrorismo, lo que ha supuesto múltiples problemas porque, a decir de muchos, estas leyes han fomentado la cultura de sospecha y vigilancia sobre los propios ciudadanos.

Por su parte, en lo que respecta al caso español, el Centro Nacional de Inteligencia ha propendido a fomentar lo que se conoce como cultura de inteligencia. La cultura de inteligencia consiste en generar un conocimiento en la población, la sociedad civil, empresas, entre otros actores sociales, de lo que es la inteligencia y las funciones que esta cumple, todo ello con el objetivo de que la población pueda dirigirse a esta estructura en el caso de necesidad. Esto trae como consecuencia una normalización de la imagen de la inteligencia ante la sociedad, que promueve la cooperación.

Finalmente, se puede concluir, siguiendo la teoría de dependencia de trayectoria, que los presentes cambios estructurales, así como el reforzamiento de los patrones institucionales en lo que respecta a las funciones y capacidades de los servicios de inteligencia, se mantendrán en el tiempo. La posible reforma de los mismos se hará solamente después de que haya transcurrido un significativo intervalo de tiempo, o si vuelve a ocurrir un evento coyuntural cuyas consecuencias serían imposibles de predecir. De forma sintetizada los cambios observados se detallan a continuación: (Tabla 3.3).

Tabla 3.3. Cambios y evolución de los servicios de inteligencia frente al terrorismo de III y IV Ola

ETAPAS DEL CICLO DE INTELIGENCIA EN EL QUE SE EVIDENCIAN CAMBIOS	VARIABLES PARA MEDIR LA EVOLUCIÓN DE LOS SERVICIOS DE INTELIGENCIA	TERRORISMO DE LA III OLA (DE NUEVA IZQUIERDA)	TERRORISMO DE IV OLA (DE INSPIRACIÓN RELIGIOSA)
DIRECCIÓN Y PLANEACIÓN	Concepción del terrorismo	Actividad criminal rutinaria ejercida por ciudadanos del propio país en busca de la autodeterminación de los pueblos.	Amenaza a la Seguridad Nacional que afecta los intereses y valores democráticos.
	Priorización como amenaza	Amenaza de segundo orden equiparable al crimen organizado.	Amenaza de primer orden, capaz de desestabilizar el régimen democrático y al sistema político.
	Relaciones al interior de la comunidad de inteligencia	Divisiones institucionales y poco contacto entre agencias de la comunidad de inteligencia.	Se generan grupos especiales de trabajo e investigación entre distintos miembros de la comunidad (Centros Contraterroristas) que desembocarán en el establecimiento de grupos multinacionales para combatir el terrorismo.
	Gestión del tiempo en la planificación	La planificación de las actividades de inteligencia se daba a mediano y largo plazo con una visión más estratégica para enfrentar las crisis de la Guerra Fría que se daban cada 10 años.	La planificación de las actividades de inteligencia se da a corto plazo con una visión más táctica, para responder sobre la posible ocurrencia de un atentado terrorista en esta semana.
BÚSQUEDA Y PROCESAMIENTO DE	Explotación de fuentes de información	Explotación exclusiva para cada agencia, el uso de la información se da para cumplir las necesidades específicas de cada agencia. En la explotación de fuentes de información se priorizaba la inteligencia humana.	La información recolectada en la explotación de fuentes de información en ocasiones es compartida para generar información y conocimiento. En la explotación de fuentes de información se priorizan los medios técnicos.

INFORMACIÓN	Naturaleza de las actividades de inteligencia	Siguen la lógica de resolución de un crimen	Sigue una lógica preventiva, se vuelve un delito preparar o participar en actividades terroristas. Hay detenciones inclusive antes de ocurrido el hecho
	Circunscripción territorial de las actividades de inteligencia	Las actividades de inteligencia en relación a las actividades terroristas se limitan al territorio nacional	Las actividades de inteligencia en relación a las actividades terroristas se llevan a cabo dentro y fuera del territorio nacional
	Uso de la información recolectada	Fines exclusivamente informativos para la ejecución de operaciones para la desarticulación de organizaciones terroristas	La información recolectada puede ser admisible como evidencia en la corte
ANÁLISIS Y ELABORACIÓN	Tipos de análisis de inteligencia requeridos	Análisis más estratégicos, primariamente ofensivos	Análisis más tácticos, primariamente defensivos
	Capacidad de análisis	Se confiaba en la capacidad propia de los servicios, para lo cual se generaba una burocracia altamente calificada.	Se confía en la capacidad de sujetos o entidades externas a los servicios, los cuales pueden intervenir en la realización de dichos análisis, superando su antiguo rol en el que se los limitaba a ser proveedores de información.
DIFUSIÓN	Compartición de la información relativa al terrorismo	Restricción de la circulación y difusión de la información debido a su carácter de información clasificada o a las tendencias burocráticas de las agencias	Esfuerzos por crear medios legales, técnicos y prácticos para el intercambio de información en una fase pre-criminal.
	Apertura a la cooperación internacional	Cooperación se limitaba a temas de crimen trasfronterizo y prácticas para afrontarlas	Cooperación más amplia no se limita a temas de inteligencia, sino que se extiende a temas judiciales, policiales, entre otros, todo ello con el objetivo de luchar conjuntamente contra el terrorismo, su financiación y las medidas de protección de las fronteras.

Conclusiones

Dilemas y oportunidades de los servicios de inteligencia británico y español frente a las nuevas amenazas a la seguridad.

Introducción

El presente capítulo realiza un breve recorrido sobre la serie de hallazgos que se han obtenido del desarrollo de la presente investigación, cuyo objetivo principal era explicar los cambios en las capacidades y doctrina de los servicios de inteligencia tanto de España (CNI), como de dos de los servicios de inteligencia de Reino Unido (MI5 y SIS), tras los atentados terroristas del 11-M y 7-J respectivamente. Aquí cabe destacar que, la función de inteligencia cumple una tarea específica al interior de los sistemas estatales democráticos. Dichos Estados democráticos, persiguen una serie de valores y principios que sirven de base para formular los principios estructurales en torno a los cuales se configuran la misión y objetivos que los servicios de inteligencia.

Dicho de otra forma, el Estado y el manejo que este hace del poder, así como sus intereses, son el marco referencial para entender a la seguridad. Ello debido a que desde la óptica de la teoría realista la seguridad y el interés nacional o poder nacional, vendrían a ser sinónimos (Rivera 2012). De ello se desprende que el resguardo de la seguridad es una de las prioridades estatales. Es importante señalar también que según la teoría realista, los Estados son actores racionales, que han trazado una serie de estrategias basadas en sus capacidades y en su interés de maximizar su poder y ganancias. Para conseguir estos objetivos han creado una serie de organismos al interior del aparato gubernamental, cuya misión principal es la de proteger la seguridad del Estado, sus intereses y su soberanía.

La soberanía estatal a principios del siglo XX era entendida como “el control del territorio y la gente en él” (Manwaring 2012, x). En base a esta definición, las organizaciones responsables de resguardar la seguridad, dirigían la mayoría de sus esfuerzos a combatir a aquellos agentes que ponían en riesgo el espacio aéreo, terrestre o marítimo, dentro del cual se encuentra establecido el Estado. Y, en menor medida, se preocupaban de proteger a los ciudadanos que podrían resultar afectados por cualquier ataque a estos espacios. Esto

imprimió una cierta naturaleza militar a todas las organizaciones responsables de resguardar la seguridad y defensa del Estado.

La manera tradicional en como los Estados respondían frente a una amenaza, se establecía en base a una ponderación del nivel de peligrosidad que dicha amenaza representa para los intereses estatales. Al analizar las amenazas, los Estados estimaban casi de manera generalizada, que el mayor riesgo para su soberanía provenía de otros Estados, debido a que el comportamiento de un Estado enemigo sería siempre simétrico al comportamiento del propio Estado (Serra 2007). Dicho de otra forma, el Estado siempre espera una acción hostil o una agresión por parte de un Estado enemigo, en virtud de que los Estados jamás limitarán sus acciones para incrementar su poder. Cuando la actitud hostil es alta, esta se traducirá sin lugar a dudas en un combate de tipo militar y por tanto, el Estado agredido debe estar en condiciones de responder de la misma manera, e inclusive si el Estado cuenta con los recursos, debe atacar antes de que se presente una agresión de otro Estado.

En un contexto geopolítico en donde las desiguales capacidades económicas de los Estados se traducían en capacidades militares, los Estados requerían desarrollar otros mecanismos para anticipar las amenazas a la seguridad nacional. Así se dio lugar a la creación de los servicios de inteligencia, que tenían como misión obtener información estratégica de otros Estados que se creía podrían amenazar los intereses del Estado propio. A su vez, la información recolectada tenía como objetivo servir de base para la ejecución de operaciones militares dirigidas en contra del mencionado Estado enemigo, o desestimar la aplicación de estas medidas cuando se conocía que las capacidades del adversario eran mayores a las del propio Estado. Poco a poco, con los cambios en el orden geopolítico mundial, las tensiones interestatales disminuyeron hasta casi desaparecer. Ello produjo además un cambio en la concepción de la soberanía, hasta convertirse hoy en día “la responsabilidad de proteger el bienestar de la gente en un territorio dado” (Manwaring 2012, x).

El cambio en la concepción de soberanía tuvo una incidencia directa sobre la concepción de la seguridad que, según los preceptos de la teoría constructivista paso a erigirse “sobre el reconocimiento de la visión ciudadano-céntrica de las amenazas y peligros” (Omand 2013,20). Ello tuvo un efecto directo sobre las organizaciones responsables de resguardar la seguridad del Estado, particularmente sobre los servicios de inteligencia, al punto que se llegó a poner en tela de juicio la necesidad de mantener este tipo de organizaciones al interior del

aparataje estatal, una vez que la amenaza que combatían se había extinguido. A su vez, los ciudadanos temían y no de manera infundada que, en ausencia de un enemigo externo, la función de inteligencia se desnaturalizaría y se re-dirigiría hacia el interior del Estado y sus ciudadanos, lo que equivalía a "estar prácticamente en contra de los valores democráticos" (Ortega 2011, 1). A pesar de las críticas y temores, la función de inteligencia continuó siendo importante para los Estados y se mantuvieron relativamente estables la misión, funciones y objetivos de los organismos de inteligencia. Aunque la nueva definición de amenaza y soberanía, los llevó a modificar su doctrina y las capacidades de estas organizaciones para ajustarse a esta nueva concepción de la seguridad.

Para analizar los cambios en la doctrina y capacidades de los servicios de inteligencia, se construyó un marco teórico en el que se recurrió a la teoría realista para explicar la concepción tradicional de amenaza y defensa en torno a la cual se configuró la doctrina tradicional de inteligencia así como la misión y funciones que desarrollan las organizaciones responsables de generar inteligencia de Estado. También se recurrió a la teoría constructivista, para comprender la nueva definición que los Estados realizan sobre una amenaza a sus intereses, a su vez esto permitió explicar las nuevas dimensiones que abarca la seguridad estatal.

Finalmente, como teorías de rango intermedio, se recurrió a la teoría neoinstitucionalista histórica y la teoría de dependencia de trayectoria. Dichas teorías permitieron integrar los preceptos teóricos realistas y constructivistas con la investigación empírica. Es decir, a través del neoinstitucionalismo y la teoría de dependencia de trayectoria se observó la importancia tanto de las condiciones antecedentes como de las coyunturas críticas, para analizar los cambios y evolución de los servicios de inteligencia. Ello a su vez es importante para el campo de las Relaciones Internacionales ya que según Phythian (2009), la creación y persistencia de estas organizaciones descansa en la prevalencia de las amenazas e incertidumbres que surgen en un contexto internacional. De ahí que se pueda concluir que el análisis de las organizaciones responsables de generar inteligencia de Estado no es generar una "teoría de inteligencia, sino una teoría de política internacional" (Phythian 2009, 67).

4.1 Cambios en las capacidades de los servicios de inteligencia

Para analizar los cambios en las capacidades de los servicios de inteligencia, el punto de partida fue la caracterización de los servicios de inteligencia (CNI, SIS y MI5), haciendo un recorrido histórico, desde el momento en el que estas organizaciones fueron instituidas como parte de la estructura estatal. Gracias a la caracterización se pudo reflexionar sobre los procesos que a lo largo de la historia han ocurrido al interior de los servicios de inteligencia, así como sus interacciones “con el sistema político estableciendo estrechos vínculos entre instituciones, contexto legal y dinámica político económica” (Altamirano y Martínez 2011, 59). Además, es importante señalar que para llevar a cabo la caracterización, los preceptos de la teoría neoinstitucionalista histórica fueron indispensables en virtud de que, según Mahoney y Schensul (2011), las condiciones iniciales pueden jugar un rol causal en definir el amplio rango de resultados posibles.

El análisis histórico comparativo propuesto como metodología de la presente investigación, fue guiado por la hipótesis que establecía que los servicios de inteligencia son organizaciones estables, cuyos equilibrios se ven alterados por periodos críticos en los que eventos contingentes producen cambios en sus capacidades y doctrina. El método empleado para contrastar esta hipótesis fue la aplicación de la estructura analítica diseñada por Mahoney (2000) en base a la teoría de la dependencia de trayectoria.

De la aplicación de este método a dos casos de estudio, el servicio de inteligencia español (CNI) y a dos servicios de inteligencia británicos (MI5 y SIS) los resultados más significativos fueron (tabla 4.1):

Tabla 4.1. Principales efectos de la coyuntura crítica en el servicio de inteligencia español CNI y de los servicios de inteligencia británicos MI5 y SIS.

VARIABLES DE ANÁLISIS	DESCRIPCIÓN	ESPAÑA	REINO UNIDO
CONDICIONES INICIALES DE LOS SERVICIOS DE INTELIGENCIA	Origen del servicio	Condiciones políticas internas.	Condiciones geopolíticas externas.
	Lógica operativa	Actividades centralizadas en agencia única.	Actividades separadas por territorio (Inteligencia interior/inteligencia exterior).

	Incidencia del terrorismo en el territorio nacional	Acciones terroristas ejecutadas por el Euskadi Ta Askatasuna ETA (Grupo Terrorista de III Ola).	Acciones terroristas ejecutadas por el Irish Revolutionary Army IRA (Grupo Terrorista de III Ola).
	Producción de Inteligencia estratégica y prospectiva	Ejecutada por el CNI.	Ejecutada por las distintas agencias de la comunidad de inteligencia.
	Ejecución de Inteligencia Táctica y operacional	Ejecutada por el CNI y servicios de información integrados a otras entidades públicas.	Ejecutadas por el MI5 al interior del territorio nacional.
			Ejecutadas por el SIS en el exterior.
			Ejecutadas por el GCHQ en el ciberespacio.
	Institucionalización de los servicios y proclamación de instrumentos y marcos legales que los amparan	2002: Ley 2/2002	1989: <i>Security Service Act</i>
2002: Ley 11/2002		1994: <i>Intelligence Service Act</i>	
Coyunturas críticas	Efectos del fallo de inteligencia	11-M: Ataque a blancos civiles, causando 193 fallecidos.	7-J: Ataque a blancos civiles, causando 56 fallecidos.
Cambios en las capacidades de los servicios de inteligencia	Incremento del presupuesto para la ejecución de las tareas de inteligencia	Incremento de €115.45 millones respecto al presupuesto de 2002, contratación de nuevos oficiales de inteligencia, llegando a alcanzar un total de 3500 efectivos	Incremento de £1039 millones respecto al presupuesto de 2000, e incremento de 1000 nuevos oficiales de inteligencia
	Ceración de agencias encaminadas a prevenir y contrarrestar el terrorismo,	CITCO (Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y Crimen Organizado)	<i>Joint Terrorism Analysis Centre (JTAC)</i> conformada tanto por agencias de inteligencia como otras entidades gubernamentales responsables de la seguridad)
	Mejoras en los procedimientos internos	Difícil encontrar referencias empíricas, pero necesariamente se han generado mejoras en las distintas fases del ciclo de inteligencia, ejecutándolas sobre todo en el ámbito de la inteligencia táctica y operativa, perdiendo cierto elemento estratégico-prospectivo.	

Gracias a los elementos detectados se pudo comprobar la hipótesis y aceptar sus generalizaciones acerca del impacto de las coyunturas críticas como generadoras de cambios en las capacidades de los servicios de inteligencia. Dicho de otra forma, en lo que respecta a

los servicios de inteligencia, las modificaciones de sus capacidades se producen tras largas etapas de equilibrio, puntuadas por episodios de cambio brusco, denominadas eventos coyunturales, en este caso los atentados terroristas del 11-S, 11-M y 7-J. A nivel tanto de Estados Unidos, España y Reino Unido, el hecho de que grupos yihadistas pudiesen concretar sus acciones terroristas, aun cuando los servicios de inteligencia tenían inicios de que se estaban planificando estas actividades, significaron serios fallos de inteligencia. Además el enorme impacto material y psicológico que los atentados produjeron en la población en general, evidenció la necesidad de promover cambios en estas organizaciones.

De esta manera, el estado de pánico y alarma de la población, apuntaló un discurso político que promovió varias reformas al interior de estas organizaciones. Las primeras reformas o cambios instrumentales, se hicieron para mejorar la coordinación entre las distintas agencias que conforman las comunidades de inteligencia. Esa decir, dichas reformas buscaron que la transmisión de información entre agencias fuese más oportuna y veloz. La segunda reforma también instrumental, se hizo para incrementar las capacidades de los servicios de inteligencia, las cuales se vieron rebasadas por las organizaciones terroristas. Y para lograrlo se hicieron todos los respectivos ajustes en los instrumentos de política pública, lo que permitió incrementar los recursos materiales, humanos, tecnológicos disponibles para estas organizaciones.

La tercera gran modificación tuvo que ver con la experimentación de nuevas maneras de ejecutar las clásicas tareas de inteligencia, para enfrentar el problema del terrorismo. Es decir, las distintas agencias empezaron a ejecutar una nueva serie de operaciones tanto al interior como al exterior del territorio nacional, pero basadas en la doctrina tradicional de inteligencia. La ejecución de esas actividades se llevó a cabo con el fin de neutralizar la amenaza, detener a los implicados o descubrir redes terroristas que se encuentren operando en el territorio nacional. Sino que además estas nuevas operaciones de inteligencia buscan prevenir que eventos terroristas de naturaleza similar volviesen a ocurrir, o que al menos hacer que el número de eventos terroristas al interior del territorio nacional se redujera considerablemente.

Finalmente, en lo que se refiere a los cambios instrumentales que afectaron las capacidades de los servicios de inteligencia, tanto en el caso de España como en el de Reino Unido se promulgaron nuevas leyes antiterroristas, concebidas en el marco de los valores perseguidos por los regímenes democráticos. Dichos marcos jurídicos de manera indirecta plantearon

nuevos desafíos para las comunidades de inteligencia, que como se mencionó en líneas anteriores, resultan ser la mejor línea de defensa del Estado frente al terrorismo. La característica común de la normativa jurídica tanto en España como en Reino Unido, es la de brindar al terrorismo la categoría de delito de lesa humanidad. Ello implica que, quienes incurran en este tipo de actividades son sujetos a una sanción penal determinada por el Estado, conforme a la gravedad de la infracción. Esta normativa jurídica se diferencia de lo observado el 11 de septiembre de 2001, en donde el Estado norteamericano respondió a la amenaza terrorista declarando la guerra contra todo aquel individuo u organización catalogada como terrorista, o contra cualquier sujeto, organización e inclusive Estado quien se sospechaba podría estar brindando apoyo para el desarrollo de estas actividades, lo que desencadenó una serie de incursiones militares en varios países alrededor del mundo.

4.2 Cambios en la doctrina de inteligencia

Por otra parte, el enfrentamiento con la amenaza terrorista por parte de los servicios de inteligencia británicos y el servicio de inteligencia español, también produjo un cambio a nivel del paradigma y la doctrina tradicional de inteligencia. Para poder analizar dichos cambios en la doctrina de inteligencia, se tomó como punto de partida la diferenciación entre las distintas concepciones de inteligencia. Es decir, se mostró que la inteligencia puede ser concebida como un producto¹, como un proceso², y como una institución. Esta última concepción, es el punto focal de la presente investigación, ya que permitió entender que los servicios de inteligencia, al igual que cualquier otra institución del Estado, están mediados por procesos políticos “cargados por unos conflictos y compromisos entre intereses (I₁), formulados a través de marcos cognitivos, normativos y retóricos con base en las ideas (I₂) y moldeados por unas instituciones heredadas del pasado (I₃)” (Palier y Surel 2005 en Fontaine 2016, 145).

Aquí la teoría neoinstitucionalista histórica resultó ser de gran importancia, ya que esta teoría examina la relevancia de las instituciones políticas, y determina que sus funciones principales son:

- Estructurar la vida y actividades cotidianas de los individuos,

¹ Serie de documentos calificados que recogen los resultados de una investigación

² Conjunto de medios y métodos que se emplean para generar un producto de inteligencia

- Establecer una serie de valores, que contribuyen a la consolidación y continuidad de un cierto tipo de régimen político.

Retomando ambos principios, los servicios de inteligencia, que pueden ser catalogados como un tipo especial de instituciones, que han creado una doctrina a partir de la cual se establecen estándares para regir sus prácticas, así como reglas para concebir las amenazas a la seguridad del Estado. A esta doctrina se la denomina doctrina tradicional y según Lahneman (2010) su principio rector es que las tareas de inteligencia deben ser un proceso análogo a la solución de rompecabezas. Es decir, una vez que se reúnen múltiples piezas claves, se establece una relación causal entre estos hallazgos y los posibles objetivos y motivaciones del actor que genera las amenazas. Por su parte, Serra (2007) plantea que la doctrina tradicional estima que las mayores amenazas a la seguridad del Estado provienen de un Estado enemigo.

Ahora bien, la estabilización del contexto geopolítico mundial, dio lugar al incremento del nivel de riesgo de las denominadas nuevas amenazas a la seguridad, sobre todo después de que ocurrieran los atentados del 11 de septiembre de 2000 en Estados Unidos. Aquí cabe aclarar que, las nuevas amenazas son también llamadas amenazas asimétricas en tanto pueden ser generadas por distintos agentes ya no solo estatales y producen lo que Kaldor (2007) denomina conflictos de baja intensidad y larga duración. Estas nuevas amenazas han obligado a todas las organizaciones estatales responsables de resguardar la seguridad y defensa del Estado a modificar sus procedimientos, acoplándose a una serie de nuevas exigencias.

El caso de los servicios de inteligencia, estas nuevas amenazas incidieron para que se desarrolle una nueva doctrina de inteligencia. Así un buen número de procedimientos de estas organizaciones se dirigieron al combate y prevención de las actividades. Sin embargo, el principal problema que tuvieron que enfrentar los servicios de inteligencia fue que estas nuevas amenazas son generadas por actores difusos, poco delimitados y casi irreconocibles de los que se conoce poco sobre sus motivaciones y objetivos, por lo que las acciones de inteligencia se tuvieron que dirigir hacia el desarrollo de acciones preventivas, alineadas a la doctrina de Guerra preventiva o Doctrina Bush. Según Jervis (2003), la característica distintiva de esta doctrina es que los Estados están en la disposición de actuar unilateralmente cuando sea necesario, evitando así que la situación empeore. Por lo que, las respuesta estatal ya no se deben dar ex post como ocurría en anteriormente, sino que estas se deben iniciar

bajo la sospecha de que se podría estar ejecutando una actividad delictiva “para reducir la amenaza inmediata” (Omand 2003, 371).

El presente análisis demostró que, pese a que en la época posterior a la Guerra Fría ya se habían esbozado los primeros lineamientos de esta nueva doctrina y varios de sus preceptos eran aplicados por los servicios de inteligencia en sus operaciones en el exterior, a nivel doméstico no hubo una real modificación de la doctrina tradicional. Es decir, al interior del Estado solamente se produjeron cambios instrumentales a nivel normativo para establecer un marco de acción frente a las nuevas amenazas a la seguridad y en el exterior se reforzaron los ya existentes lazos de cooperación entre los Estados, con el objetivo detectar y neutralizar dichas amenazas.

Uno de los principales hallazgos de la presente investigación fue que los servicios de inteligencia británicos y el servicio de inteligencia español, no adoptaron en la práctica los preceptos de la nueva doctrina de inteligencia sino hasta que se presentaron las coyunturas críticas tanto del 11 de marzo de 2004 y 7 de julio de 2005. Es importante anotar que, frente a estos eventos terroristas se produjo un grave fallo de inteligencia, en virtud de que según las estimaciones de las distintas agencias de inteligencia británicas y española, estas amenazas tenían una muy baja posibilidad de materializarse. Además, se consideraba que en caso de que un atentado de similares características se presentara, este seguiría los mismos patrones de los atentados del 11-S en Estados Unidos. Es decir, se esperaba que los atentados fueran ejecutados por el mismo tipo de actores y se emplearan las mismas tácticas para llevarlos a cabo.

Estos fallos de inteligencia incidieron negativamente en la confianza de los ciudadanos en el Estado y su capacidad de garantizar la seguridad colectiva y además, fomentó un sentimiento colectivo de victimización vicaria³. Para contrarrestar estos efectos negativos los servicios adoptaron esta nueva doctrina de inteligencia y además se justificó la introducción de una serie de excepciones al respeto de los derechos de los ciudadanos en la ejecución de las operaciones de inteligencia. Dicho de otra manera, se facultó a todos los servicios de inteligencia de países democráticos a llevar a cabo operaciones de naturaleza preventiva, aún

³ Este tipo de victimización consiste en que, en base a la experiencia de individuos cercanos que fueron víctimas de los atentados, la calidad de vida de los sobrevivientes se vea afectada, tanto a nivel físico, psicológico, económico y social.

inclusive antes de que se produjeran los atentados terroristas. Es decir, se facultó a los servicios de inteligencia para recopilar información referente a ciudadanos u organizaciones, justificados solamente bajo la suposición de que estos podían estar llevando a cabo actividades terroristas u otro tipo de delitos conexos.

4.3 Dilemas de los servicios de inteligencia británicos y el servicio de inteligencia español

Frente a los cambios en las capacidades y la doctrina de los servicios de inteligencia británicos y el servicio de inteligencia español, también se han presentado una serie de dilemas y oportunidades, que los han ayudado a mejorar sus procesos internos, haciéndolos más capaces de enfrentar las nuevas amenazas. En ese sentido, es importante empezar señalando que se entiende por un dilema de inteligencia a la serie de problemas que enfrentan los servicios para llevar a cabo sus tareas, en virtud de que se presenta una contraposición entre lo que profesionalmente se debe hacer para cumplir con los objetivos encomendados con lo que dicta la normativa jurídica, en ocasiones escasa, acerca de la situación.

En ese sentido, el primer dilema que enfrentan los servicios de inteligencia es la serie de contradicciones que se encuentran entre el discurso del gobierno y los entes estatales, que señalan que por un lado las actividades de los servicios deben ajustar sus actividades al enfoque de respeto a los derechos de los ciudadanos. Mientras que por otro lado, el gobierno y los entes estatales exigen a los servicios buenos resultados, lo que los conduce a la ejecución de ciertas actividades en las cuales se violan los derechos ciudadanos, sobre todo el derecho a la intimidad. Esto se lleva a cabo si se sospecha que el ciudadano está implicado en la ejecución cualquier tipo de actividad terrorista, o delitos conexos, como se mencionó anteriormente.

Los servicios de inteligencia han logrado resolver este dilema, gracias al compromiso adquirido de mantener en secreto la información recolectada, empleando solamente aquella que se relaciona directamente con los problemas de seguridad que dieron origen a la investigación. Además, los Estados han emitido una serie de normativas y leyes para garantizar que los secretos no sean usados para otros fines. Sin embargo, son varios los ejemplos al interior tanto del servicio español, como al interior de los servicios británicos que demuestran que estas restricciones no siempre se respetan. A pesar de ello, la principal

garantía de que la información recolectada no sea desviada de sus fines, es el profesionalismo con el que los servicios ejecutan estas tareas, no permitiendo una politización de sus actividades y la desnaturalización de la función de inteligencia.

Otro dilema que enfrentan los servicios se encuentra entre el empleo de la doctrina tradicional o la nueva doctrina de inteligencia. Como se pudo observar los cambios en las capacidades de los servicios de inteligencia para enfrentar las nuevas amenazas fueron marginales particularmente en los servicios de inteligencia analizados, en la medida que fueron impulsados por solo una parte del sistema. Es decir, no respondían a una demanda efecto de un evento coyuntural de alto riesgo para la seguridad estatal, por lo que previo a los atentados de Madrid y Londres solamente se produjeron cambios instrumentales, que se limitaron a ser cambios en la normativa, pero no se produjo una real ruptura entre la doctrina tradicional y la nueva doctrina de inteligencia.

Otro de los hallazgos de la presente investigación es que, aún hoy en día pese a que los servicios de inteligencia se han inscrito en una nueva doctrina de inteligencia, esta coexiste de manera velada con la doctrina tradicional. Es decir, los servicios de inteligencia aún estructuran sus actividades en torno a una visión tradicional de las amenazas. Pero además, poco a poco han empezado a ejecutar ciertos tipos de actividades que les permiten anticipar otros eventos no tradicionales, que también los ponen en riesgo. Esto ha implicado una versatilidad al interior de los servicios de inteligencia, que los ha llevado a ajustar sus actividades, particularmente las de nivel estratégico para adoptar ciertos cambios en los procedimientos, requeridos frente a una amenaza cambiante, aun cuando a nivel de ciertas esferas aún persiste una resistencia al cambio, lo que en la teoría de dependencia de trayectoria se conoce como secuencia reactiva (Mahoney 2000).

Quizás el dilema más significativo que se puede observar entre la doctrina tradicional de los servicios y la nueva doctrina de inteligencia tiene que ver con la forma en la que se maneja la información recolectada. En la doctrina tradicional de inteligencia, las actividades ejecutadas pero sobre todo la información recolectada por una agencia de inteligencia, era muy difícilmente compartida con las otras agencias que conforman la comunidad de inteligencia, en virtud de que se sostenía el principio de compartimentación. En la actualidad, la nueva doctrina de inteligencia requiere que las actividades pero sobre todo la información recolectada sobre un blanco en específico, sea puesta a disposición de otras agencias, en una

especie de base de datos común, para evitar la duplicidad de esfuerzos y sobre todo para poder entender de mejor manera un fenómeno que atenta en contra de la seguridad estatal. Sin embargo, a pesar de reconocer esta necesidad, muchas de las agencias de inteligencia aún se reservan cierta información, ya que manejarla les confiere un nivel de poder frente a otras organizaciones de inteligencia y frente a otros organismos gubernamentales.

La forma que tanto los servicios británicos como españoles han encontrado para solventar este dilema, se ha dado mediante una combinación de las dos doctrinas esto es, por un lado se mantiene el secreto en relación a las operaciones ejecutadas y los métodos empleados para la recolección de información. Mientras por otro lado, se promueve la compartición de la información recolectada, esto último para el caso británico, se lleva a cabo mediante organizaciones coordinadoras, en este caso el JIO. Ello es fundamental en la medida que las principales fallas de inteligencia observadas tras los ataques del 11-S, tuvieron que ver con las dificultades que se suscitaron para la compartición de información. Además, se ha buscado que la compartición de información no se limite exclusivamente a darse entre las distintas agencias que recolectan información, sino que además se da con otras entidades al interior del Estado.

Finalmente, otro dilema que enfrentan los servicios de inteligencia en la actualidad tiene que ver con el empleo de nuevas fuentes de información. La doctrina tradicional tiende a dar prioridad a las fuentes cerradas de información. La información obtenida de estas fuentes, generalmente se da a partir de la ejecución de operaciones básicas de inteligencia esto es: vigilancias, seguimientos o reclutamiento de fuentes humanas. Por su parte, la nueva doctrina de inteligencia da prioridad a las fuentes abiertas de información. En este caso, la información es obtenida de medios de prensa, redes sociales o documentos oficiales, entre otros, sobre los cuales se ejecutan procesos de búsqueda intensiva de información. Al igual que en el caso anterior, el dilema se resuelve a partir de una combinación de ambos tipos de doctrina, pero dando prioridad a las fuentes abiertas de información, en la medida que estas últimas proveen información que resulta más fácil y más barata de obtener, en comparación con la información de fuentes cerradas.

4.4 Oportunidades de los servicios de inteligencia británicos y el servicio de inteligencia español

Los cambios y el reforzamiento de la doctrina de los servicios de inteligencia británicos y el servicio de inteligencia español, también han traído consigo oportunidades que han resultado beneficiosas para los servicios, y que los han ayudado a revertir las fallas que han presentado en el pasado. Aquí es necesario aclarar que, se entiende como oportunidad para un servicio de inteligencia a todas aquellas acciones favorecidas por un conjunto de factores intrínsecos o extrínsecos a los servicios, que han servido para el fortalecimiento de los servicios. A su vez esto también ha contribuido a garantizar la persistencia de estas instituciones al interior del aparataje estatal.

En ese sentido, la principal oportunidad producto del enfrentamiento de las nuevas amenazas, ha sido el apoyo político que han recibido tanto en Reino Unido como en España todas las agencias que conforman la comunidad de inteligencia. En los discursos políticos de los decisores se ha visibilizado la importancia que tienen las actividades de inteligencia para un Estado, lo que se ha traducido en un incremento en la asignación de recursos asignados a estas organizaciones. Este incremento se ha visibilizado tanto a nivel económico, de talento humano y tecnológico, lo que facilita la ejecución de estas actividades, y además ha facilitado el cumplimiento de las funciones de inteligencia, muchas de las cuales se constituyen como unas de las primeras líneas de defensa de los Estados.

Otra oportunidad muy importante que se ha presentado para estos servicios, es la intensificación de la cooperación que se da en dos niveles, un nivel hacia el interior del propio Estado y un nivel de cooperación con otras agencias y entidades de otros Estados. La cooperación hacia el interior del Estado, se ha intensificado tanto con otras agencias generadoras de inteligencia, así como con otros organismos estatales, que manejan información de interés estratégico para el Estado. Hacia el exterior del Estado, se ha priorizado la cooperación con otras agencias de inteligencia, particularmente para el combate del terrorismo yihadista, que se ha descubierto siempre tiene conexión con otras redes alrededor del mundo.

Además, la combinación de ambos tipos de doctrina, han favorecido a que los servicios de inteligencia afinen sus capacidades para discernir los contextos en donde emergen las

amenazas a la seguridad. Esto les ha permitido valorar de mejor manera las consecuencias que tanto las amenazas tradicionales así como las nuevas amenazas tienen para el normal funcionamiento del Estado. Esto es de gran importancia, ya que contribuye al desarrollo de nuevas formas de respuesta del Estado a estas amenazas, así como el reforzamiento y mantenimiento de las formas tradicionales de respuesta, las que en muchos casos han resultado efectivas para combatir o atenuar los efectos de dichas amenazas.

La mayor oportunidad que el enfrentamiento con las nuevas amenazas ha supuesto para los servicios de inteligencia, es el de dar a conocer sus actividades a la población en general. Esto es muy necesario en virtud de que gracias al conocimiento en términos generales de las actividades que desarrolla un servicio de inteligencia, se puede entablar una cooperación entre los ciudadanos comunes y este tipo de organizaciones lo que resulta beneficioso para ambos. Ello es particularmente importante para el servicio español, que en los últimos años ha desarrollado lo que se conoce como cultura de inteligencia, en un intento por mejorar la imagen de los servicios y sus actividades frente a la población. Esto es necesario ya que al interior del Estado español, la población aún tiene memoria del régimen dictatorial y en consecuencia percibe a las prácticas de inteligencia son prácticas persecutorias y represivas, que atentan contra los derechos ciudadanos.

Tanto los dilemas y oportunidades que enfrentan los servicios de inteligencia, se desprenden de la evolución de estos sistemas, producto sin lugar a dudas de la convergencia de eventos coyunturales, que se han presentado en tiempos y espacios específicos, que pusieron en crisis a la doctrina tradicional, y que han marcado la producción de modelos estructurales al interior de estas instituciones. Estos cambios en la doctrina de inteligencia, a su vez generaron espacios para nuevas relaciones tanto al interior de las comunidades de inteligencia, como al exterior de estas instituciones, inclusive con otras ubicadas en el extranjero, mismas que se mantendrán hasta que se presente un nuevo evento coyuntural que marque la trayectoria que los servicios tomarán a futuro.

Para concluir el presente capítulo, es necesario destacar que las limitaciones en relación a las operaciones e información que generan estas organizaciones, es imposible establecer, al menos sobre la base de información empírica, otros cambios más sutiles que pudiesen estar ocurriendo al interior de estas organizaciones por efecto del terrorismo o de otras de las nuevas amenazas a la seguridad. Sin embargo a pesar de todas las limitaciones que se

enfrentaron para el desarrollo del presente trabajo, es importante destacar que cualquier estudio que contribuya a esclarecer las concepciones sobre la función de inteligencia, así como de las organizaciones responsables de producirlas es importante para estimar el alcance e importancia que esta función tiene al interior de un Estado Democrático, y puede ser usada como guía en especial para los políticos que llegan a ocupar altos cargos en el Gobierno. En ese sentido, se considera que una de las nuevas líneas de investigación referentes a la inteligencia, pueden ir entorno al empleo de la información recolectada por los servicios, a manera de pruebas en procesos legales, o como base para la formulación de estrategias encaminadas a la prevención y represión del terrorismo.

Lista de referencias

- Agius, Christine. 2010. "Social Constructivism". En *Contemporary Security Studies*, editado por Alan Collins, 49-68. Oxford: Oxford University Press.
- Alcalde, Juan. 1996. Los servicios secretos en España. España: Grupo de investigación Theoria. Edición en PDF.
- Altamirano, Santiago Mijael y Martínez, Mendoza Abigail. 2011. "El método comparado y el neo-institucionalismo como marco metodológico para la investigación en las Ciencias Sociales" en *Mundo Siglo XXI* 25 (VII):55-63.
- Álvarez Aranda, Elviro. 2004. "Servicios de inteligencia: un estudio comparado". En *Cuadernos de estrategia* 127: 101-130.
- Andrew, Christopher. 2010. *The Defence of the Realm. The authorized history of MI5*. England: Penguin Books.
- Arcos, Rubén y Mellón, Joan Antón. 2010. "Reservas de Inteligencia: hacia una Comunidad ampliada de Inteligencia". En *Inteligencia y Seguridad: Revista de análisis y prospectiva* 8(2):11-38.
- Arteaga Martin, Félix. 2010. "La política europea de seguridad y defensa". En *Cuadernos de estrategia* 145: 31-67.
- Baños Bajo, Pedro. 2010. "Geopolítica e Inteligencia". En *La inteligencia como disciplina científica*, editado por Fernando Velasco, Diego Navarro y Rubén Arcos, 23-42. Madrid. Plaza y Valdés Editores.
- Barreiro, Katalina y Rivera, Fredy. 2011. "Inteligencia estratégica: algo más que curiosidad mediática o (in) discrecionalidad política". En *Inteligencia Estratégica y Prospectiva*, coordinado por Fredy Rivera, 25-46. Quito. Flacso Ecuador.
- Borja, Rodrigo. 1997. Enciclopedia de la Política: Quito. <http://www.encyclopediaelapolitica.org/>
- Buzan, Barry. 1991a. "New Patterns of Global Security in the Twenty-First Century". *International Affairs* 67(3): 431-451.
- _____. 1991b. *Introducción a los estudios estratégicos, tecnología militar y Relaciones Internacionales*. España: Servicios de publicaciones del E.M.E.
- Cabrera Toledo, Lester. 2015. "Conocimiento en Inteligencia: una necesidad para el Estado del Siglo XXI". En *Cultura de Inteligencia Tomo 1*. Editado por Secretaría de Inteligencia, 1-14. Quito: Editorial Eskeletra.
- Caminal, Miguel. 1998. "Nacionalismo y Federalismo". En *Ideologías y Movimientos Políticos contemporáneos*. Editado por Joan Antón Mellón, 89-115. España. Tecnos.

- Consejo de Seguridad. 2004. "Consejo de Seguridad - Resumen de 2003". Comunicado de prensa, última modificación 16 de enero de 2004.
- Corbett, Alistair. 2010. "El sistema de inteligencia británico". *En Sistemas de Inteligencia Comparados: Aportes al caso peruano*, Editado por Laura Chamorro. Perú: Instituto de Estudios Políticos y Estratégicos.
- De La Corte Ibáñez, Luis. 2007. Algunas claves psicosociales para el análisis y la explicación de los fenómenos terroristas. *Athena Intelligence Journal* 2(3):38-57.
- Delgado, Jorge Eduardo. 2012. "La inteligencia y el estado democrático. Algunas precisiones conceptuales a propósito de la ley estatutaria de inteligencia y contrainteligencia". *Policy Brief. Fundación Ideas para la Paz* 7: 1-5.
- Díaz Fernández, Antonio, Revenga Sánchez, Miguel y Jaime Jiménez, Oscar. 2009. *Cooperación Europea en Inteligencia*, Madrid: Editorial Aranzadi
- Díaz Fernández, Antonio. 2016. *El papel de la comunidad de inteligencia en la toma de decisiones de la política exterior y de seguridad de España*, Madrid: Fundación Alternativas.
- _____, ed. 2013. *Diccionario Lid Inteligencia y Seguridad*, Madrid: Lid Editorial Empresarial.
- _____. 2011. "2001-2011, la transformación de la inteligencia". En *Política Exterior* 84:60-70.
- _____. 2010. "La evolución de la inteligencia española: evolución, crisis y reforma". *En Sistemas de Inteligencia Comparados: Aportes al caso peruano*, Editado por Laura Chamorro. Perú: Instituto de Estudios Políticos y Estratégicos.
- _____. 2009. *Metodología para el análisis de los servicios de Inteligencia*, Madrid: Instituto Universitario "General Gutiérrez Mellado".
- _____. 2006a. "Modelos de servicios de inteligencia en Europa y Latinoamérica". *En La Seguridad desde las dos orillas. Un debate entre Europa y Latinoamérica*. Editado por Rafael Martínez y Joseph Tulchin. Barcelona: Fundación CIDOB
- _____. 2006b. "El papel de la comunidad de inteligencia en la toma de decisiones de la política exterior y de seguridad de España". Documento de trabajo, Fundación Alternativas.
- _____. 2004. "El servicio de inteligencia español a la luz de la teoría de la organización". En *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol* n° 48.

- Eslava Gómez, Adolfo. 2010. “Análisis neoinstitucional de políticas públicas”. En *Enfoques para el análisis de políticas públicas*. Editado por André-Noel Roth. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia
- Esteban Navarro, Miguel y Carvalho, Andrea. 2012. “Inteligencia: concepto y práctica” en *Inteligencia*. Editado por José Luis González. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Esteban Navarro, Miguel. 2004. “Necesidad, funcionamiento y misión de un servicio de inteligencia para la seguridad y la defensa”. ”. En *Cuadernos de estrategia* 127: 60-87.
- Field, Antony. 2009. “Tracking terrorist networks: problems of intelligence sharing within the UK intelligence community”. *Review of International Studies*, 35 (4): 997-1009. <http://www.jstor.org/stable/40588099>.
- Fontaine, Guillaume. 2016. *El análisis de políticas públicas. Conceptos, teorías y métodos*. Barcelona: Editorial Anthropos y Flacso Ecuador.
- Galvache Valero, Francisco. 2005. “La formación de la Comunidad de Inteligencia Española. Un proceso en Marcha”. *Arbor*, CLXXX: 179-201.
- _____. 2004. “Inteligencia compartida”. En *Cuadernos de estrategia* 127: 141-173.
- Gartner, Scott Sigmund. 2012. “All Mistakes Are Not Equal: Intelligence Errors and National Security”. *Intelligence and National Security*, 28:5, 634-654, DOI: 10.1080/02684527.2012.701436.
- George, Alexander y Bennett, Andrew. 2005. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. London: MIT Press.
- Glasner, Charles. 2010. “Realism”. En *Contemporary Security Studies*, editado por Alan Collins, 15-33. Oxford: Oxford University Press.
- González Cussac, José L, Larriba Hinojar Beatriz y Fernández Hernández Antonio. 2012. “Servicios de Inteligencia y Estado de Derecho” en *Inteligencia*. Editado por José Luis González, 281-310. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Gómez Ceja Guillermo. 1994. *Planeación y Organización de Empresas*. México: McGraw-Hill.
- Góngora, Jorge. 2011. “Conceptualización del riesgo, amenazas y conflictos en la seguridad ciudadana y las sociedades en riesgo”. En *Seguridad Ciudadana: Dimensiones, retos y algunos temas selectos*, editado por Marcos Moloeznik y Dante Haro, 201-221. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- Gunaratna, Rohan. 2011. “Global Threat Assessment for 2011*”. *CTTA: Counter Terrorist trends and Analysis*, 3(1):1-36. <https://www.ciaonet.org/catalog/20984>.
- Hall, Peter A. y Taylor, C.R. 1996. “Political Science and the Three New Institutionalisms”. Documento de trabajo MPIFG Advisory Board.

- Harriss W., James. 2002. "Building Leverage in the Long War. Ensuring Intelligence Community Creativity in the Fight against Terrorism". *Policy Analysis*. 439:1-14.
- Hay, Colin y Wincott, Daniel. 1998. "Structure, Agency and Historical Institutionalism". *Political Studies* XLVI:951-957.
- Helmke, Gretchen y Levitsky, Steven. 2006. "Introduction". En *Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America*, editado por Gretchen Helmke and Steven Levitsky, 1-30. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Herman, Michael. 2001. *Intelligence services in the information age*. Londres: Frank Cass.
- Hodgson, Geoffrey. 2006. "What are institutions?". *Journal of Economic Issues* XL 1:1-25.
- House Permanent Select Committee on Intelligence and the Senate Select Committee On Intelligence. 2002. *Report of the joint inquiry into the terrorist attacks of September 11, 2001*, 107th Congress, 2d session, H. rept. no. 107-792.
- Intelligence and Security Committee. 2002. *Annual Report 2001–2002*. Londres: The Stationery Office Limited.
- _____. 2007. *Annual Report 2006–2007*. Londres: The Stationery Office Limited.
- _____. 2011. *Annual Report 2010–2011*. Londres: The Stationery Office Limited.
- _____. 2013. *Annual Report 2012–2013*. Londres: The Stationery Office Limited.
- Jeffery, Keith. 2010. *The secret history of MI6. 1909-1949*. England: Penguin Books.
- Jervis, Robert. 2003. "Understanding the Bush Doctrine". *Political Science Quarterly* 118(3): 365-88. <http://www.jstor.org/stable/30035780>.
- Jiménez Martín, Domingo. 2009. Análisis cuantitativo del terrorismo internacional en Europa occidental (1968-2008). *Athena Intelligence Journal* 4(1):119-154.
- Johnson, Loch. 2008. "Commentary: The Buttlar Report: a US perspective". En *Exploring Intelligence Archives. Enquiries into the secret state*. Editado por Gerald Hughes, Peter Jackson y Len Scott. USA: Routledge.
- Joint Doctrine Publication (JDP). 2014. *UK Defense Doctrine*. Londres: Ministry of Defense.
- Jordán, Javier. 2015. ¿Por qué los estudios de seguridad son objeto de interés de la ciencia política?. Grupo de estudios en Seguridad Internacional.

<http://www.seguridadinternacional.es/?q=es/content/%C2%BFpor-qu%C3%A9-los-estudios-de-seguridad-son-objeto-de-inter%C3%A9s-de-la-ciencia-pol%C3%ADtica>

- _____. 2012. *Manual de Estudios Estratégicos y Seguridad Internacional*. Madrid: P y V editores.
- _____. 2005. “Servicios de inteligencia y lucha antiterrorista”. *Revista Arbor* 709:227-246.
- Kaldor, Mary. 2008. “‘Introduction’ from New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era”. En *The Transnational Studies Reader: Intersections and Innovations*, editado por Levitt, Peggy y Sanjeev Khagram (comp), 555-562. New York: Routledge.
- Lahneman, William J. 2010. “The Need for a New Intelligence Paradigm”. *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, 23:2, 201-225, DOI: 10.1080/08850600903565589.
- _____. 2007. “National intelligence agencies and transnational treats: The need for a new intelligence paradigm”. Documento de trabajo, Center for International and Security Studies.
- Lijphart, Arend. 1971. “Comparative Politics and the Comparative Method”. *The American Political Science Review*, 65 (3): 682-693. <http://links.jstor.org/sici?sici=0003-0554%28197109%2965%3A3%3C682%3ACPATCM%3E2.0.CO%3B2-I>
- Lista Blanco, Fernando. 2004. “Cooperación Europea en materia de inteligencia”. En *Cuadernos de estrategia* 127: 101-130.
- Linz, Juan. 1990. “The Perils of Presidentialism”. En *The Democracy Sourcebook*. Editado por Robert Dahl, Ian Shapiro, y José Antonio Cheibub. Boston: The MIT Press.
- López Espinosa, María de los Ángeles. 2009. “Inteligencia y Terrorismo Internacional. Un panorama de cambios”. En *Cuadernos de estrategia* 141: 197-239.
- López García, Bernabé y Hernando de Larramendi, Miguel. 1998. “Islamismo”. En *Ideologías y Movimientos Políticos contemporáneos*. Editado por Joan Antón Mellón, 383-402. España. Tecnos.
- Lowenthal, Mark M. 2009. *Intelligence. From Secrets to Policy*. Washington: CQ Press/SAGE.
- Lucca, Juan Bautista y Pinillos, Cintia. 2012. “Á la carte. Decisiones teórico-metodológicas en la construcción de estudios comparativos a la luz de los fenómenos iberoamericanos”. Ponencia presentada en el *XXII World Congress of Political Science*, International Political Science Association (IPSA), Madrid, 8- 12 de julio.
- Mahoney, James y Schensul, Daniel. 2011. “Historical Context and Path Dependence”. En *The Oxford Handbooks of Political Science*. Editado por Robert E. Goodin. Oxford: Oxford Press.

- Mahoney, James. 2001. "Path-Dependent Explanations of Regime Change: Central America in Comparative Perspective". *Studies in Comparative International Development*. 36(1):111-141.
- _____. 2000. "Path dependence in Historical Sociology". *Theory and Society*. 29(4):507-546. <http://www.jstor.org/stable/3108585>.
- Manwaring, Max G. 2011. *The strategic logic of the contemporary security dilemma*. Pennsylvania: Strategic Studies Institute. Edición en PDF.
- Mearsheimer, John. 2001. *The tragedy of great power politics*. New York: Norton & Company Inc.
- Mellón J. Antón, Miratvillas E. y Serra del Pino, J. 2012. "De la Inteligencia Estratégica a la Inteligencia Proactiva". En *Inteligencia*. Editado por José Luis González. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Méndez Coto, Marco. 2015. "Poder suave, poder duro y poder inteligente". En *Ciencias Sociales y Relaciones Internacionales: Nuevas Perspectivas desde América Latina*. Editado por Willy Soto Acosta. Costa Rica: Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional-CLACSO.
- Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. 2015. *Tercer protocolo de enmienda del convenio de cooperación para la defensa entre el reino de España y los Estados Unidos de América de 1 de diciembre de 1988, y sus enmiendas*. Madrid: Boletín Oficial de Estado No. 219.
- Navarro Bonilla, Diego. 2013. "Espionaje, seguridad nacional y relaciones internacionales". En *Colección de Estudios Internacionales*. 14:1-42.
- _____. 2004. "Introducción" en *Cuadernos de estrategia* 130: 9-34.
- North, Douglass C. 1993. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Olmeda, José A. 2005. "Miedo o engaño: el encuadramiento de los atentados terroristas del 11M en Madrid y la rendición de cuentas electoral". *Europa – ARI* 24:1-26.
- Omand, David. 2013. "Securing the State: National Security and secret intelligence". *Prism* 4(3):15-27.
- Ortega, Miguel. 2011. "Pensando en una mejor inteligencia para Colombia". En *Revista Siguiendo el conflicto: hechos y análisis. Fundación ideas para la paz* 59:1-7.
- Página de ASR. 2016. "Medios y Recursos del Centro Nacional de Inteligencia", <http://www.intelpage.info/recursos-materiales-del-cni.html>
- Payne, Antony. 2005. "The Study of Governance in a Global Political Economy". En *globalizing International Political Economy* 55-81. Editado por Nicola Phillips. London: Palgrave Macmillan

- Phytian, Mark. 2009. "Intelligence theory and theories of international relations". En *Intelligence Theory*. Editado por Peter Gill, Stephen Marrin y Mark Phytian. Londres: Routledge.
- Powell, Collin. 2003. "US secretary of state's address to the United Nations Security Council". *The Guardian*, 5 de febrero de 2003, <http://www.theguardian.com/world/2003/feb/05/iraq.usa>.
- Przeworski, Adam. 1998. "El Estado y el ciudadano". Seminario Internacional *La sociedad y la reforma del Estado*, Sao Paulo, 26-28 de marzo. <http://www.politicaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/view/495>
- Pulido Gragera, Julia. 2010. "Los servicios de inteligencia rusos". En *Monografías del CESEDEN*. Madrid: Ministerio de Defensa, Instituto Español de Estudios Estratégicos.
- Rapoport, David C. 2004. "Las cuatro olas del terrorismo moderno". Universidad de California. <http://www.international.ucla.edu/media/files/Rapoport-Four-Waves-of-Modern-Terrorism.pdf>
- Rivera, Fredy. 2015. "La institucionalidad oculta: una historia de la "pesquisa" o inteligencia política en Ecuador". Documento inédito, última modificación 08 de junio.
- _____. 2012. *Seguridad Perversa. Política, democracia y derechos humanos en Ecuador 1998-2006*. Quito: Flacso Ecuador.
- Rivero, Ángel. 1998. "Liberalismo conservador (De Burke a Nozick)". En *Ideologías y Movimientos Políticos contemporáneos*. Editado por Joan Antón Mellón, 73-88. España: Tecnos.
- Robb, Jonjo. 2014. "The 'Intelligence Special Relationship' between Britain and the United States". E-International Relations Student. <http://www.e-ir.info/2014/06/15/the-intelligence-special-relationship-between-britain-and-the-united-states/>
- Rosales Pardo, Ignacio Antonio. 2004. "La inteligencia en los procesos de toma de decisiones en la seguridad y defensa". En *Cuadernos de estrategia* 130: 35-59.
- Rueda, Fernando. 2006. *Servicios de Inteligencia: ¿fuera de la ley?*. Barcelona: Quebecor World.
- Ruiz Miguel, Carlos. 2005. "El Cesid: Historia de un intento de modernización de los servicios de Inteligencia". *Arbor*, 180 (709). doi:10.3989/arbor.2005.i709.500.
- _____. 2004. "La retirada española de Irak: significado y consecuencias". *Europa – ARI* 81:1-5.
- _____. 2002. *Servicios de Inteligencia y Seguridad del Estado Constitucional*, Madrid: Tecros.

- Salazar, Luis y Woldenberg, José. 1998. *Principios y valores de la democracia*. México: Instituto Federal Electoral.
- Sánchez, Leandro Enrique. 2013. “El tratamiento de los estudios de caso como herramienta de investigación. Su aporte en el subcampo de las Relaciones Internacionales”. En *RELMECS*, 3(2). <http://www.relmecs.fahce.unip.edu.ar>
- Sansó-Rubert Pascual, Daniel. 2004a. “Terrorismo, delito o acto de guerra: necesidad de una redefinición de la lucha antiterrorista de cara al siglo XXI”. *Monografías del CESEDEN N° 73*: 21-59.
- _____. 2004b. “Seguridad vs. libertad: el papel de los servicios de Inteligencia”. *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol N° 48*:85-112.
- Savun, Burcu y Phillips, Brian J. 2009. “Democracy, Foreign Policy, and Terrorism”. *The Journal of Conflict Resolution*, 53 (6): 878-904. <http://www.jstor.org/stable/20684621>.
- Serra, Jordi. 2007. “Proactive Intelligence”. *Futures* 40(7):664-673.
- Scott, Len y Jackson Peter. 2004. The Study of Intelligence in Theory and Practice, *Intelligence and National Security*, 19(2): 139-169, DOI: 10.1080/0268452042000302930.
- Schmidt, Brian C. y Williams, Michael C. 2008. “The Bush Doctrine and the Iraq War: Neoconservatives Versus Realists”. En *Security Studies*, 17:2, 191-220, DOI: 10.1080/09636410802098990.
- Shepsle, Kenneth A., 2006. “Rational Choice Institutionalism,” in R. A. W- *The Oxford Handbook of political science*. Editado por Sarah Rhodes, A. Binder y Bert A. Rockman ns, 23-38. Oxford: Oxford University Press.
- Sitio web oficial del Centro Nacional de Inteligencia. <http://www.cni.es/>
- Sitio web oficial del Secret Intelligence Service (SIS). <https://www.sis.gov.uk/>
- Sitio web oficial del Secret Service MI5. <https://www.mi5.gov.uk/>
- Taylor, Stan. 2010. “The role of Intelligence in National Security”. En *Contemporary Security Studies*, editado por Alan Collins, 299-319. Oxford: Oxford University Press.
- Thelen, Kathleen y Steinmo, Sven. 1992. “Historical institutionalism in comparative politics”. En *Structuring Politics Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, editado por Sven Steinmo, Kathleen Thelen y Frank Longstreth, 1-32. Cambridge: Cambridge University Press.
- Treverton Gregory. 2009. *Intelligence for an age of terror*. New York: Cambridge University Press.

Ugarte, José Manuel. 2004. *Los conceptos jurídicos y políticos de la seguridad y la defensa: un análisis orientado a América Latina*. Buenos Aires: Editorial Plus Ultra.

_____. 2003. “El control de la actividad de inteligencia: Realidad actual y tendencias hacia el futuro: Un análisis centrado en América Latina”. *VI Seminario sobre Investigación y Educación en Estudios de Seguridad y Defensa (REDES 2003)*, CHDS, Santiago de Chile, 27 al 30 de octubre de 2003.
<http://www.resdal.org/producciones-miembros/redes-03-ugarte.pdf>

_____. 1995. “Inteligencia y Democracia”. En *Nueva Sociedad* 138:158-171. Buenos Aires: Editorial Plus Ultra.

United Kingdom Government. 2010. *National Intelligence Machinery*. Londres: UK Government. Edición en PDF.

Waltz, Kenneth. 2010. *Theory of International Politics*. Londres: Waveland Press Inc.

Warner, Michael y McDonald, Kenneth. 2005. *US Intelligence Community Reform Studies since 1947*. Washington: Center for the study of Intelligence.

Weber, Max. 1919. “La política como vocación”. En *El político y el científico*, 1-27. Madrid: Alianza.

Wendt, Alexander. 1991. “Anarchy is what States Make of it: The Social Construction of Power Politics”. En *International Organization*, 46:2, 391-425.
<http://www.jstor.org/stable/2706858>.