

LA INTELIGENCIA EN LOS PROCESOS DE TOMA DE DECISIONES EN LA SEGURIDAD Y DEFENSA

Por IGNACIO ANTONIO ROSALES PARDO

INTRODUCCIÓN

Una de las funciones del Estado de Derecho es garantizar la seguridad y defensa nacional, es decir, asegurar la libertad y la democracia, evitando los riesgos y amenazas que puedan suponer un peligro para la propia existencia del Estado e impedir un mayor nivel de prosperidad a la población. Para ello, los Estados organizan un sistema de seguridad y defensa que entre otros aspectos debe definir las competencias que corresponden a sus instituciones en relación con la defensa, así como las medidas de coordinación necesarias para dar una respuesta eficiente. Actualmente se ha abandonado la concepción de defensa tradicional, relacionada con la salvaguardia del territorio objeto de la soberanía y de responsabilidad casi exclusiva de las Fuerzas Armadas, por otro más amplio que contempla, además, la defensa de otros valores e involucra a la sociedad en su conjunto. En los Estados democráticos, estos valores están determinados en la Constitución, concretándolos y completándolos los Gobiernos al definir los intereses nacionales de seguridad. Por otra parte, hoy en día es impensable que un Estado tenga capacidad, por sí solo, para responder a los retos que plantean los nuevos riesgos y amenazas, por lo que es necesario su integración en sistemas supranacionales de seguridad y defensa. Surgen así los conceptos de seguridad compartida y defensa colectiva entre los Estados que comparten valores e intereses comunes, que en el caso de los países de nuestro entorno cultural pueden sintetizarse en la defensa de un orden asentado en el respeto a la legalidad internacional, los valores democráticos, los derechos humanos y la libertad.

La seguridad es multidimensional. Es decir, no es un concepto que haga referencia exclusivamente a la dimensión militar, sino que desborda en otras direcciones (política, económica, social,...) (1). Se han dado muchas definiciones de seguridad nacional, entre ellas nos parece aceptable la propuesta por el Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN):

Seguridad Nacional es aquella situación de vida en la que no existe amenaza alguna a la soberanía ni a la integridad del territorio y sus habitantes; una situación en la que no existe atentado alguno contra el normal ejercicio de la autoridad ni contra el funcionamiento adecuado de las instituciones; y una situación en que, tanto las actividades públicas como privadas, pueden llevarse a cabo sin obstáculos que se opongan al logro de los más altos niveles de paz, libertad, prosperidad cultural, cívica, moral y económica (2).

Esta definición pone de manifiesto los diferentes aspectos que afectan a la seguridad, que superan los contenidos estrictamente militares. Por otra parte, la seguridad tiene un valor esencialmente gradual y comparativo (3), de forma que depende de la elección del grado de protección deseable y es inversamente proporcional al valor del riesgo o amenaza al que se enfrenta el bien que se pretende defender. Por lo tanto, una vez definidos los riesgos o amenazas y los bienes que se desean salvaguardar, es necesario definir el grado de seguridad que se quiere alcanzar para determinar el esfuerzo que se requiere dedicar a su defensa.

El concepto de defensa nacional también debe entenderse en un sentido amplio, no sólo como el esfuerzo realizado por las Fuerzas Armadas, sino como la disposición, integración y acción coordinada de todas las energías y fuerzas morales y materiales de la Nación, ante cualquier forma de agresión (4). La defensa es una cuestión necesariamente de Estado, en la que deben participar las Fuerzas Armadas y el conjunto de la sociedad, de tal forma que su planeamiento y ejecución constituya un sistema armónico que proporcione una efectiva

(1) BARBÉ, ESTHER Y PERNI ORIETTA. “*Más allá de la Seguridad Nacional*”. En “*Introducción a los Estudios de Seguridad y Defensa*”. Granada, Comares. 2001, pp. 3-34.

(2) DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA DE DEFENSA. “*Política de Defensa y Seguridad*”. Madrid, Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica, 1993, pp. 31-32.

(3) QUERO RODILES, FELIPE. “*Introducción a la Teoría de la Seguridad Nacional*”. Ejército, 1989, pp. 25-29.

(4) LEY ORGÁNICA 6/1980, por la que se regulan los criterios básicos de la defensa nacional y la organización militar. Art. 2

seguridad nacional. Para ello es necesario que la sociedad tenga arraigado un aceptable nivel de cultura de la defensa.

Los cambios geopolíticos de la última década del siglo XX, así como el proceso de globalización, unido a los avances científicos y tecnológicos, están obligando a los Estados occidentales a modificar sus sistemas de seguridad y defensa. En efecto, la situación internacional, lejos de ser estable, ha generado tensiones y conflictos que son el origen de nuevos riesgos e incertidumbres. La globalización, entendida como una transformación que lleva a un mundo más interdependiente, además de constituir un factor de progreso puede producir escenarios potencialmente peligrosos. Por último, el acceso a las nuevas tecnologías por parte de los grupos terroristas o mafias del crimen organizado aumenta la peligrosidad de los riesgos y amenazas emergentes, sin embargo, por otro lado, puede favorecer la organización de sistemas de seguridad y defensa más eficientes.

En este escenario, las organizaciones de seguridad y defensa deben evolucionar hacia otros modelos para poder hacer frente a una situación de mayor incertidumbre, que evoluciona rápidamente y que puede afectar a la seguridad de unas sociedades más complejas y por lo tanto más vulnerables, a la vez que han de dar respuesta a unas demandas cada vez más exigentes, a las que se van incorporando nuevos valores dignos de protección, como es la conservación del medioambiente. Estas necesidades han sido sentidas por muchos Estados que han iniciado procesos para modificar sus sistemas de seguridad y defensa. Así, el Gobierno británico es el primero que utiliza oficialmente el término “Revisión Estratégica” para referirse a este proceso en 1998. Los Estados Unidos han realizado varias revisiones de su estrategia defensiva durante la década de los noventa. Otros países como Alemania, Bélgica, Finlandia, Noruega, Italia, Grecia o Japón también han ultimado recientemente sus revisiones de defensa; y no se puede olvidar la publicación en 1999 del nuevo Concepto Estratégico de la OTAN (5).

España tampoco ha sido ajena a estos procesos, y ha iniciado la transformación de su sistema de seguridad y defensa para responder a las nuevas necesidades, de acuerdo con el papel que le corresponde en el ámbito internacional. En 1980 se dictó la primera Directiva de Defensa Nacional y se aprobó la Ley Orgánica de Criterios Básicos de la Defensa Nacional y la Organización Militar. En el año 2000 se publica por primera vez el *Libro Blanco de la Defensa*

(5) MINISTERIO DE DEFENSA. “*Revisión Estratégica de la Defensa*”. Madrid, Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica, 2003, pp. 41-43

con la finalidad de abrir un debate en torno al sistema de seguridad y defensa. Posteriormente, en enero de 2003 se presenta la *Revisión Estratégica de la Defensa*, que pretende ser una guía para la política de defensa española a medio y largo plazo, y tiene como cometido fijar las necesidades de seguridad y defensa de nuestro país y determinar qué capacidades serán necesarias para garantizar la defensa nacional (6). Por último, con la Directiva de Defensa Nacional 1/2004, firmada por el Presidente del Gobierno el día 30 de diciembre de 2004, se inicia un nuevo ciclo en el que está previsto elaborar una nueva Ley Orgánica de la Defensa Nacional, que abordará el papel que corresponde a las instituciones del Estado en relación con la defensa, así como la revisión de la estructura de mando y la organización de las Fuerzas Armadas (7), lo que supondrá la creación de nuevos órganos y mecanismos para la toma de decisiones en el ámbito de la seguridad y defensa. En el momento de redactarse este artículo, el Consejo de Ministros ya ha estudiado un informe del Ministro de Defensa sobre el anteproyecto de Ley Orgánica de la Defensa Nacional, y está pendiente su remisión al Parlamento una vez que se hayan consensuado sus ejes básicos.

Durante este periodo de importantes transformaciones, las Fuerzas Armadas españolas han adaptado su organización a los nuevos requerimientos, han racionalizado sus estructuras y mejorado sus procedimientos de actuación, a la vez que modernizaban sus instalaciones y materiales, destacando el enorme esfuerzo que ha supuesto la plena profesionalización con la suspensión del servicio militar obligatorio. Desde el punto de vista de la seguridad compartida y defensa colectiva, se ha producido la plena incorporación a la nueva estructura de mando de la OTAN y se ha asumido el compromiso de desarrollar unas capacidades de actuación militar autónomas en el seno de la Unión Europea, a la vez que aumentaba la presencia de las Fuerzas Armadas españolas en misiones internacionales, asumiendo el compromiso de contribuir a un orden internacional más justo y seguro.

Por su importancia en los procesos de revisión estratégica de la defensa hay que destacar los salvajes atentados cometidos el 11 de septiembre de 2001 en Nueva York y Washington y el 11 de marzo de 2004 en Madrid. Su brutalidad ha dejado claro cuales son las características de las nuevas amenazas, creando una nueva sensación de vulnerabilidad que ha abierto un periodo de reflexión sobre cómo deben organizarse los sistemas de seguridad y defensa, impulsando la

(6) MINISTERIO DE DEFENSA. *“Revisión Estratégica de la Defensa”*. Madrid, Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica, 2003, pp. 43-44

(7) Intervención del Presidente del Gobierno en la firma de la Directiva de Defensa Nacional 1/2004. Madrid, 30 de diciembre de 2004.

necesidad de una mayor cooperación internacional. La capacidad de la nueva amenaza terrorista para producir daños intolerables aumenta la importancia de las medidas preventivas para garantizar la seguridad nacional, así como la de la información de la que deben disponer las autoridades para anticiparse con las medidas defensivas más adecuadas en el menor plazo de tiempo posible.

Si siempre ha sido necesario disponer de información para disminuir el grado de incertidumbre en el que se suelen tomar las decisiones relacionadas con la defensa, las características de los nuevos riesgos y amenazas han potenciado el valor de la información para poder evitarlas o neutralizarlas. De esta forma los Servicios de Inteligencia e Información, como parte del sistema de seguridad y defensa, también han sentido la necesidad de adaptarse a los nuevos desafíos. Así, tanto la Ley Orgánica 2/2002 que regula el control judicial previo del Centro Nacional de Inteligencia (CNI), como la Ley 11/2002 que regula su misión, organización y funcionamiento, pretenden constituir unos servicios de inteligencia eficientes, especializados y modernos, capaces de satisfacer las necesidades de inteligencia e información para facilitar la toma de decisiones en el ámbito de la seguridad y defensa nacional. También las Fuerzas Armadas están en un proceso de reorganización de sus servicios de inteligencia para unificarlos en el Centro de Inteligencia de las Fuerzas Armadas (CIFAS) y asegurar la coordinación de su actuación con el CNI (8). Por último, hay que mencionar la creación en mayo de 2004 del Centro Nacional de Coordinación Antiterrorista (CNCA) en el que están presentes la Policía Nacional, la Guardia Civil y el CNI, y que tiene asignadas funciones de inteligencia, información y coordinación, para atender con mayor eficacia los desafíos que para la seguridad nacional plantea el terrorismo de todo signo.

Una de las novedades contempladas en la Ley 11/2002, reguladora del CNI, que puede tener más trascendencia en el sistema de seguridad y defensa español, desde el punto de vista de las necesidades de inteligencia e información para la toma de decisiones, es la creación formal de una comunidad de inteligencia con la finalidad de lograr la adecuada coordinación de todos los servicios de información e inteligencia del Estado (9). Pero esta coordinación no satisface todas las necesidades de información e inteligencia necesarias para enfrentarse a los nuevos riesgos y amenazas, es necesaria la cooperación con servicios de otros países aliados que comparten valores e intereses comunes, tal y como han puesto claramente de manifiesto los últimos

(8) DIRECTIVA DE DEFENSA NACIONAL 1/2004.

(9) LEY 11/2002, de 6 de mayo, reguladora del Centro Nacional de Inteligencia. Art. 6. 1.

atentados de la organización terrorista *Al Qaeda*, por lo que cada vez será mayor la participación de los servicios españoles en organizaciones y foros internacionales.

LA COMUNIDAD DE INTELIGENCIA ESPAÑOLA

El concepto de “Comunidad de Inteligencia” surge de la necesidad de coordinar las actividades de inteligencia e información relacionadas con la seguridad nacional, de manera que sean planeadas y desarrolladas de forma que garanticen la eficiencia en el logro de sus objetivos. Las estructuras de coordinación existen en casi todos los países, dando lugar a diferentes modelos de organización cuya configuración depende principalmente de las competencias asignadas a las instituciones del Estado, el número y naturaleza de los distintos servicios, e incluso del origen de cada uno de ellos (10). Por lo tanto, incorporar un modelo de comunidad de inteligencia ya experimentado en otro país al caso particular español puede resultar ineficiente, si bien resulta imprescindible aprovechar sus experiencias, ya que tienen desarrollada su comunidad de inteligencia desde hace tiempo.

Podemos considerar el concepto de comunidad de inteligencia como un sistema, es decir, un conjunto de servicios de inteligencia e información relacionados entre sí, con una ordenación lógica y finalidad común. Como todo sistema posee la cualidad de que su eficiencia es mayor que la suma de la eficiencia de todos sus componentes (sinergia). Es decir, la comunidad de inteligencia tiene ventajas que no se encuentran en ninguno de sus componentes, a la vez que cada uno de sus elementos puede ver potenciada su capacidad. La comunidad de inteligencia no puede considerarse como un sistema cerrado, totalmente independiente, sino que está en constante interrelación con otros sistemas más amplios como el sistema de seguridad y defensa, del que a su vez es un componente. Además de no constituir un sistema cerrado, podemos considerar, para facilitar su estudio y organización, que la comunidad de inteligencia está formada por los siguientes subsistemas que se relacionan entre sí:

- Subsistema de objetivos, la premisa fundamental es que todos sus miembros tengan una finalidad común.

(10) GALVACHE VALERO, FRANCISCO. “*La Inteligencia Compartida*” en “*Estudios sobre Inteligencia: Fundamentos para la Seguridad Internacional*”. Madrid, Instituto Español de Estudios Estratégicos; Centro Nacional de Inteligencia, 2004, pp. 165-166; (Cuadernos de Estrategia; 127).

- 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.

Siguiendo con el esquema teórico propuesto, la comunidad de inteligencia española tiene como finalidad aportar inteligencia e información para facilitar la toma de decisiones relacionadas con la seguridad y defensa, entendiendo estos conceptos en términos tan amplios como los definidos en la introducción. Aunque la finalidad es común, las misiones de cada servicio de inteligencia e información son diferentes. Por lo tanto, su organización, medios, despliegue y procedimientos también serán diferentes, para lograr una especialización adecuada a cada misión. Estas diferencias permiten 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.

El subsistema de valores no puede ser otro que el conjunto de principios y valores contemplados en nuestro sistema constitucional, que definen los límites de actuación de los servicios de inteligencia e información como corresponde a un Estado democrático de Derecho. Pero para lograr una adecuada coordinación es imprescindible un marco conceptual y doctrinal común, una cultura de inteligencia que coadyuve a la acción conjunta. Esta cultura de inteligencia también es conveniente que sea transmitida de forma comprensible al conjunto de la sociedad, puesto que la seguridad y defensa atañen a todas las instituciones y ciudadanos.

Los principales órganos de coordinación de la comunidad de inteligencia están definidos en la Ley 11/2002, reguladora del CNI (11). La Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos de Inteligencia (CDGAI) tiene entre sus cometidos velar por la coordinación del CNI, de los servicios de información de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado y los órganos de la Administración civil y militar. La CDGAI está presidida por el Vicepresidente del Gobierno que designe su Presidente e integrada por los Ministros de Asuntos Exteriores, Defensa, Interior y

(11) Ley 11/2002, de 6 de mayo, reguladora del Centro Nacional de Inteligencia. Art.s. 6 y 9. 2 f. Art.

Economía, así como por el Secretario General de la Presidencia, el Secretario de Seguridad y el Secretario de Estado Director del CNI, que actúa como secretario y a quien la misma Ley encarga también desempeñar las funciones de Autoridad Nacional de Inteligencia y Contrainteligencia (12). La misma Ley crea el Centro Criptológico Nacional, cuya dirección corresponde al Secretario de Estado Director del CNI, siendo uno de sus cometidos coordinar la acción de los diferentes organismos de la Administración que utilicen medios o procedimientos de cifra (13). Por otra parte, el CNCA también es un órgano de coordinación que forma parte de la comunidad de inteligencia, pero en este caso la coordinación se realiza sobre las actividades de inteligencia e información en el ámbito de la lucha contra la amenaza terrorista, con la prioridad fundamental de garantizar la coordinación orgánica y operativa del Cuerpo Nacional de Policía y el Cuerpo de la Guardia Civil.

La comunidad de inteligencia está formada por el Centro Nacional de Inteligencia, el Centro de Inteligencia de las Fuerzas Armadas, el Servicio de Información de la Guardia Civil, la Comisaría General de Información del Cuerpo Nacional de Policía, los organismos de la Administración civil y militar relevantes para la inteligencia que en su momento puedan determinarse, y los órganos de coordinación mencionados anteriormente. Negar que han existido relaciones y coordinación entre estos organismos es negar la realidad, pero sería ingenuo pensar que esta coordinación era la óptima. Uno de los retos que debe afrontar la comunidad de inteligencia es definir las relaciones y procedimientos de cooperación entre sus miembros, de forma que se pueda atender con más eficiencia el desafío que suponen las necesidades de inteligencia e información generadas por los nuevos riesgos y amenazas.

El subsistema técnico sería el conjunto de medios y procedimientos que permiten el intercambio de inteligencia e información de forma segura, según las necesidades de cada miembro de la comunidad de inteligencia y respetando las normas que protegen el derecho a la intimidad. El conocimiento que se debe compartir ha de ser el necesario, pues tan pernicioso puede resultar no compartir datos como compartir tal volumen de información que sea imposible su procesamiento. En este sentido hay que tener en cuenta que, aunque la finalidad de los miembros de la comunidad de inteligencia es la misma, sus misiones son diferentes, por lo tanto sus necesidades de información tampoco coinciden totalmente, a pesar de actuar en muchas ocasiones sobre el mismo objetivo. El subsistema técnico debe contemplar también la posibilidad

(12) Las funciones de la Autoridad Nacional de Inteligencia y Contrainteligencia están pendientes de desarrollo.

(13) Ley 11/2002, de 6 de mayo, reguladora del Centro Nacional de Inteligencia. Art.s. 4 e y 9.2 f.

de obtener información procedente de otros organismos de las Administraciones Públicas como una forma de colaboración para alcanzar el grado de seguridad que la sociedad demanda, a la vez que quedan salvaguardados los derechos de los ciudadanos.

La razón de ser de la comunidad de inteligencia es evitar la dispersión de esfuerzos, y procurar que todas las actividades de sus miembros se desarrollen de forma coordinada. Por abundantes y apropiados que sean los medios puestos a disposición de los servicios de inteligencia e información, sólo se alcanzarán unos resultados óptimos si el conjunto actúa ordenadamente. Para lograr una coordinación adecuada de la Comunidad de Inteligencia es imprescindible definir las competencias de cada uno de sus miembros, de forma que se eviten duplicidades no deseadas y se satisfagan todas las necesidades de inteligencia. La coordinación puede lograrse más fácilmente en las primeras fases del planeamiento, al definir los objetivos y la forma de alcanzarlos, pero requiere una atención continuada. No es suficiente con la coordinación inicial, es un proceso permanente que en muchas ocasiones requerirá un contacto directo entre las personas responsables de las distintas actividades. Por lo tanto, es necesario tener previstos unos protocolos de comunicación flexibles que faciliten las relaciones necesarias para lograr una coordinación correcta, evitando una excesiva burocratización.

La necesidad de participar en proyectos de seguridad colectiva y defensa compartida exige la cooperación internacional en el ámbito de la inteligencia para oponerse a los nuevos riesgos y amenazas de una forma eficaz. Desde los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 se ha intensificado la cooperación internacional entre los países amenazados por la organización terrorista *Al Qaeda*, de forma que las relaciones entre los miembros de la comunidad de inteligencia española con agencias de otros países se han incrementado considerablemente. Esta circunstancia hace más compleja la coordinación de la comunidad de inteligencia, porque, además de tener en cuenta las relaciones entre sus componentes han de considerarse los intercambios de inteligencia e información con otros servicios de la comunidad internacional.

LA INTELIGENCIA EN LA TOMA DE DECISIONES EN EL ÁMBITO DE LA SEGURIDAD Y DEFENSA

La finalidad de los servicios de inteligencia es poner a disposición de una autoridad información convenientemente elaborada, de forma oportuna, para que pueda tomar decisiones

relacionadas con la seguridad y defensa nacional de forma que asuma el menor riesgo posible en la decisión. Esta información analizada, integrada e interpretada se denomina inteligencia, y se diferencia de la información que aportan otros órganos de asesoramiento en que para su elaboración se ha empleado, al menos en parte, información secreta, información que su propietario no desea que sea conocida. La inteligencia aporta a las autoridades un conocimiento que permite reducir el riesgo que supone la toma de decisiones, no sólo por el conocimiento de la situación sobre la que se ha de decidir y sobre su evolución futura, sino por el valor añadido que supone la información secreta.

Por lo tanto, podemos decir que el objeto principal de los servicios de inteligencia es la información secreta, aquella que no se puede obtener por medio de fuentes públicas. Esto no quiere decir que los servicios de inteligencia no las empleen, al contrario, será la información pública la que permita realizar un análisis más completo y veraz de la situación, y la que permita a los analistas presentar hipótesis realmente útiles al usuario de la inteligencia. Pero hay que tener en cuenta que la inteligencia elaborada únicamente con información abierta rara vez aporta valor añadido a la autoridad responsable de tomar las decisiones. Por otra parte, normalmente no resulta eficiente emplear los servicios de inteligencia como unidades tipo *staff* (14) en la elaboración de informes realizados con fuentes abiertas, ya que están organizados y especializados en la obtención y elaboración de información secreta.

La rapidez con la que evolucionan los escenarios de seguridad, la cantidad de información que deben manejar los responsables de tomar las decisiones debido a las posibilidades de las nuevas tecnologías, la variedad y las características de los nuevos riesgos y amenazas, así como la posibilidad de acciones de desinformación, con la finalidad de inducir errores al evaluar el escenario de seguridad, hacen que los cometidos de los servicios de inteligencia sean cada vez más complejos. El proceso de producción de inteligencia requiere el uso de un método que permita tratar la información eficientemente para aportar un conocimiento veraz y exacto al usuario final. Generalmente se admite que este proceso está constituido por las siguientes fases (15):

- Planeamiento. Determinación de las necesidades de inteligencia.

(14) Unidades consultivas, de asistencia a los órganos decisorios o ejecutivos, que materializan su apoyo mediante el estudio de problemas y la elaboración de informes.

(15) BERKOWITZ, BRUCE, GOODMAN, ALLAN. “*Strategic Intelligence for American National Security*”. New Jersey, Princeton University Press, 1989, pp 30-31.

- Obtención de información.
- Elaboración.
- Difusión de inteligencia.

Estas fases no son exclusivamente sucesivas, es decir, no sólo se desarrollan una a continuación de otra de una forma lineal, sino que pueden influirse mutuamente, de forma que, por ejemplo, después de la fase de elaboración o la de difusión se generen nuevas necesidades de inteligencia y por lo tanto nuevas necesidades de obtención, que a su vez sean el inicio de una nueva fase de elaboración. Por esta razón, suele hablarse del ciclo de inteligencia como el conjunto de actividades mediante el cual se determinan las necesidades de inteligencia, se obtiene información, se elabora para transformarla en inteligencia y se difunde a los usuarios. En realidad, estas actividades se desarrollan de forma simultánea, evolucionando constantemente y en continua interrelación, pero para su estudio es necesario analizarlas de forma sucesiva estableciendo un orden convencional. En este sentido, podemos decir que el ciclo de inteligencia es una herramienta pedagógica y que la generación de inteligencia es un proceso en cierta medida anárquico, en el que todas las actividades interactúan sin saber muy bien cómo, a la vez que el azar juega cierto papel a la hora de aprovechar las oportunidades para generar conocimiento (16).

En la fase de planeamiento se determinan las necesidades de inteligencia, se asignan cometidos y se establecen prioridades entre los distintos objetivos asignados, integrando estas actividades en planes y programas. Es una fase muy importante porque en ella se definen las necesidades de inteligencia, que son las que legitiman la actuación de los servicios de inteligencia en un Estado democrático de derecho, a la vez que permiten su control tanto desde el punto de vista de su legalidad como de su eficiencia. Las necesidades de inteligencia son determinadas por la autoridad que debe tomar las decisiones relacionadas con la seguridad y defensa nacional, para lo que normalmente se asesorará de expertos que le propondrán qué información puede ser relevante para oponerse a los riesgos y amenazas y alcanzar el grado de seguridad deseado. La determinación de estos requisitos debe ser continua, lo que significa que existe una constante reconsideración de las necesidades de inteligencia, de manera que se van adaptando a la evolución del escenario de seguridad. Por otra parte, en esta fase puede empezar

(16) ESTEBAN NAVARRO, MIGUEL ÁNGEL. Conferencia “*Fuentes abiertas de información para la generación de inteligencia. La visión del documentalista*”. Impartida en la Universidad Carlos III de Madrid, dentro del Curso de Humanidades “Terrorismo global y servicios de inteligencia”. Colmenarejo, 16 de diciembre de 2004.

la coordinación de los distintos servicios de inteligencia e información porque, aunque sea de una forma muy general, la atribución de cometidos puede evitar que se produzcan lagunas o duplicidades, a la vez que se orienta el empleo de los medios de cada servicio de la forma más adecuada, teniendo en cuenta sus características y posibilidades. En el caso de la comunidad de inteligencia española es el Gobierno quien determina y aprueba anualmente los objetivos del CNI mediante la Directiva de Inteligencia, a propuesta de la CDGAI, a quien también corresponde realizar el seguimiento y evaluación del desarrollo de los objetivos asignados al CNI (17).

Las necesidades de inteligencia suelen plantearse en términos amplios, para no restar eficiencia a los servicios de inteligencia e impedir líneas de investigación que no pueden definirse inicialmente por ser necesaria la participación de especialistas. Esto no quiere decir que los servicios de inteligencia tengan autonomía para definir sus objetivos, sino que en esta fase del planeamiento, la información de la que se dispone, en muchas ocasiones, no permite concretar las líneas de investigación. En los Estados democráticos los servicios de inteligencia actúan a demanda, a petición de las autoridades a las que aportan inteligencia.

Normalmente, la autoridad destinataria de la inteligencia señalará la prioridad entre las necesidades de inteligencia que haya determinado, de forma que condicionará los esfuerzos en el empleo de los medios para la obtención de información y la elaboración y difusión de inteligencia. Esta prioridad tendrá una gran trascendencia en la distribución de recursos humanos y materiales durante las fases de obtención y elaboración, además de orientar la difusión de inteligencia. Es necesario tener en cuenta que los servicios de inteligencia e información no dispondrán de todos los recursos necesarios para poder realizar el mismo esfuerzo sobre todos los objetivos, además, el grado de seguridad deseable no será el mismo para todos los riesgos y amenazas, de ahí que sea necesario establecer prioridades.

Debido a la trascendencia que la fase de planeamiento tiene para el desarrollo del resto del ciclo de inteligencia, es conveniente que en este periodo se produzca un intercambio de información ente los servicios de inteligencia y la autoridad que la empleará en la toma de decisiones. De esta forma, el destinatario de la inteligencia tendrá un conocimiento más exacto del escenario en el que deberá tomar las decisiones que afectan a la seguridad nacional, lo que

(17) Ley 11/2002, de 6 de mayo, reguladora del Centro Nacional de Inteligencia. Art.s. 3 y 6.

facilitará el análisis para determinar las necesidades de inteligencia, y por otra parte, los servicios de inteligencia estarán en condiciones de aportar la información que realmente interesa y de la forma más oportuna. Estas relaciones permiten ejercer una dirección más eficiente, lo que facilitará el planeamiento, organización, coordinación y control de los servicios de inteligencia e información.

Una vez determinadas las necesidades de inteligencia, deben asignarse objetivos a los servicios de inteligencia e información. Como se ha dicho, esta actividad puede ser la primera medida de coordinación entre los miembros de la comunidad de inteligencia. Posteriormente, cada organización establece los cometidos de sus unidades subordinadas, especificando prioridades en la obtención de información y en la elaboración y difusión de inteligencia. Estos cometidos y su prioridad se recogen en un plan que recibe diferentes denominaciones, como Plan Permanente de Información, Plan de Información u otras. La distribución de cometidos en cada servicio de inteligencia o información se realizará teniendo en cuenta su organización interna, es decir, teniendo en cuenta cuál es el reparto de responsabilidades que tienen asignadas de una forma genérica cada una de las unidades subordinadas que forman parte del servicio. No será normal que las necesidades de inteligencia cambien de forma drástica de un año para otro, pero los cambios en los objetivos que puedan introducirse deben poder ser asumidos por la organización definida por los responsables de los servicios y, de no ser así, debe procederse a realizar los cambios necesarios para cumplir la misión asignada. En este caso, hay que tener en cuenta que las reorganizaciones de los servicios de inteligencia e información, si son significativas, requieren un plazo de tiempo importante debido a la naturaleza de las actividades que realizan y a la dificultad para conseguir nuevas fuentes de información. Por lo tanto, las necesidades de inteligencia afectan de una forma directa a la estructura de los servicios, de forma que los departamentos que se organicen han de permitir reaccionar de forma eficaz a las demandas de información.

Durante la fase de planeamiento se trata de deducir, a partir de unas necesidades generales de información, las necesidades concretas de obtención de información para, posteriormente, una vez que esté elaborada, pueda satisfacer las peticiones de la autoridad usuaria de la inteligencia en el tiempo más breve posible e incluso poder definir modelos que permitan determinar escenarios futuros en los que se deberán tomar decisiones relacionadas con la seguridad y defensa. Esta distinción permite clasificar la inteligencia en tres tipos: básica, actual y estimativa. La inteligencia básica tiene un carácter general y es de relativa permanencia, obedece a

necesidades generales. La inteligencia actual tiene dos funciones: mantener al día la inteligencia básica con nuevos datos y responder de modo rápido y preciso a una petición de información sobre una cuestión concreta para la toma de una decisión. La inteligencia estimativa tiene como finalidad determinar la posible evolución de un escenario de seguridad concreto y las posibilidades de actuación de los elementos involucrados en él a partir de los datos de que se dispone (18).

En la fase de planeamiento del ciclo de inteligencia es fundamental determinar cuál es la información relevante para satisfacer las necesidades de inteligencia, de lo contrario pueden desperdiciarse recursos humanos y materiales durante la fase de obtención de información. Por otra parte, antes de transmitir a los órganos de obtención las necesidades informativas se debe conocer la información disponible a través de fuentes abiertas, en el propio servicio, o si es posible, obtener la información de otro miembro de la comunidad de inteligencia o conseguir la colaboración de un servicio extranjero. Las necesidades de obtención de información que se transmiten a los órganos encargados de conseguirla deben ser lo más concretas y claras posibles, para evitar que se pueda obtener información que carezca de interés, lo que supondría un mal empleo de recursos humanos y materiales puestos a disposición del servicio de inteligencia o información.

Para Sherman Kent la obtención de información es la actividad más característica del ciclo de inteligencia (19), por ser la actividad que diferencia a los servicios de inteligencia de otros órganos de asesoramiento, para los que su actividad fundamental no es la obtención de información secreta. Durante la fase de obtención se explotan las fuentes para obtener información que posteriormente será elaborada por los analistas. Uno de los aspectos que más ha afectado a la obtención de información por parte de los servicios de inteligencia es el uso de las nuevas tecnologías, de forma que el empleo de las nuevas capacidades tecnológicas facilita la obtención de tal cantidad de información que en ocasiones puede resultar prácticamente imposible su análisis. Es evidente que las nuevas tecnologías aplicadas a la obtención y análisis de información son una herramienta muy valiosa para los servicios de inteligencia, pero para optimizar su empleo las organizaciones dedicadas a la producción de inteligencia deben adaptar

(18) ESTEBAN NAVARRO, MIGUEL ÁNGEL. *"Necesidad, funcionamiento y misión de un servicio de inteligencia para la seguridad y la defensa"*, en *"Estudios sobre inteligencia: fundamentos para la seguridad internacional"*. Madrid, Instituto Español de Estudios Estratégicos; Centro Nacional de Inteligencia, 2004, pp. 71-100; (Cuadernos de Estrategia; 127).

(19) KENT, SHERMAN. *"Inteligencia Estratégica"*. Buenos Aires, Pleamar, 1989, pp. 180-181.

sus estructuras, procedimientos e incluso su cultura a las nuevas herramientas tecnológicas. Las enormes posibilidades de la tecnología de la información no significa que las fuentes de tipo técnico sean actualmente las más importantes, al contrario, los nuevos riesgos y amenazas han puesto de manifiesto la trascendencia que pueden tener otro tipo de fuentes, principalmente las fuentes humanas, la información obtenida por procedimientos clásicos. No se puede decir, a priori, qué tipo de fuente de información es más importante, depende de muchos factores: del tipo de objetivo, de la situación, de la urgencia. Con carácter general, los servicios de inteligencia deben disponer de unas capacidades de obtención de información equilibradas que les permitan dar una respuesta flexible ante cualquier petición de información. Potenciar un tipo de fuentes de información en detrimento de otras puede suponer una vulnerabilidad a corto plazo.

La información se transforma en inteligencia mediante su compilación, valoración, análisis e integración y su interpretación (20). Teniendo en cuenta las posibilidades de los medios de obtención de información actualmente disponibles, bien sea a través de fuentes abiertas o por medios técnicos, si no se selecciona adecuadamente la información, los servicios de inteligencia pueden llegar a colapsarse y ser incapaces de procesar todos los datos debido a la gran cantidad de información disponible. Para evitar este tipo de problemas se suelen emplear sistemas técnicos para la gestión de la información. Destacan por su interés las siguientes tecnologías: sistemas electrónicos de gestión de datos, agentes inteligentes de recuperación de información y aplicaciones para la minería de datos (procedimientos utilizados para identificar y extraer información en grandes volúmenes de datos que permanece oculta usando las técnicas de recuperación de información) (21). El proceso de transmisión de datos desde los órganos de obtención a los analistas puede ocultar o distorsionar la información, por lo tanto, es muy importante la relación entre ambos, de forma que se pueda evitar cualquier tipo de alteración de la información, siendo aconsejable una relación directa, sin intermediarios, entre el órgano encargado de obtener la información y quien realizará su análisis e interpretación.

Antes de elaborar la información obtenida, es necesario clasificarla para que pueda ser utilizada posteriormente por los analistas. Esta clasificación puede realizarse de muy diversas

(20) JIMÉNEZ RUIZ, JOSÉ. “*La Inteligencia Militar*”. En *Revista Aeronáutica*, marzo 2004, n° 731, pp. 204-209.

(21) ESTEBAN NAVARRO, MIGUEL ÁNGEL. “*Necesidad, funcionamiento y misión de un servicio de inteligencia para la seguridad y la defensa*”, en *Estudios sobre inteligencia: fundamentos para la seguridad internacional*, Madrid, Instituto Español de Estudios Estratégicos; Centro Nacional de Inteligencia, 2004, pp. 90-91; (Cuadernos de Estrategia; 127).

formas, pero siempre tendrán relación con las necesidades de inteligencia y con la estructura orgánica que tenga el servicio de inteligencia o información, de modo que pueda ser valorada por los analistas atendiendo a criterios de especialización. Para valorar la información es necesario determinar su credibilidad, es decir, si es verdadera o falsa y si realmente es útil para satisfacer las necesidades de inteligencia. Según Sherman Kent (22), para proteger a las fuentes y poder evaluar sus informaciones, se puede emplear un sistema estándar que permite graduar la confianza merecida por la fuente según las letras A, B, C, D, y el contenido de acuerdo a los números 1, 2, 3, 4. De este modo, con A-1 se designaría una información procedente de una fuente de plena confianza y que transmite una información cierta. Los datos procedentes de fuentes menos fiables y de contenido menos seguro podrían clasificarse como C-2, D-4, etc. La utilidad de la información se precisa teniendo en cuenta cómo contribuyen los datos que están siendo valorados al logro del conocimiento preciso para satisfacer las necesidades de inteligencia definidas en la fase de planeamiento. De esta forma el analista podrá realizar su esfuerzo sobre aquellos aspectos realmente importantes, por lo que necesariamente tiene que tener presentes cuales son los objetivos prioritarios.

Una vez que la información está valorada, se procederá a analizarla e integrarla. Es decir, se examinará la información para identificar elementos característicos, extraer deducciones y conclusiones provisionales, a la vez que se define un modelo integrando los distintos datos en un todo. Este estudio puede facilitarse con el empleo de herramientas informáticas para gestionar la información, reduciendo tiempo y errores. Por último, el modelo definido por el analista permitirá explicar el significado de la información, y su integración con la inteligencia básica hará posible extraer conclusiones y elaborar inteligencia estimativa. Indudablemente la capacidad de investigación de los analistas está condicionada por su formación previa, su experiencia profesional e incluso su ideología, de forma que inconscientemente están predispuestos a realizar un análisis desde diferentes esquemas conceptuales aun partiendo de la misma información. Por otra parte, la información que se debe analizar es cada vez más compleja y debe examinarse teniendo en cuenta múltiples enfoques que, ineludiblemente, han de considerarse. Estas circunstancias hacen inevitable el concurso de varios especialistas para analizar la información de manera que satisfaga eficazmente las necesidades de inteligencia. Por lo tanto, el modo de trabajo normal de los servicios de inteligencia e información se desarrolla a través de equipos formados por diferentes expertos, de forma que la inteligencia elaborada aporte un conocimiento lo más completo posible. Por otra parte, la formación de equipos de analistas

(22) KENT, SHERMAN. *"Inteligencia Estratégica"*. Buenos Aires, Pleamar, 1989, pp. 186-187.

para transformar la información en inteligencia permite a los servicios de inteligencia e información reaccionar de forma flexible ante nuevas demandas de inteligencia, porque sin modificar su estructura orgánica, sin reorganizar sus departamentos, son capaces de aprovechar la especialización de su personal para hacer frente a las nuevas exigencias. La permanencia de estos equipos multidisciplinarios dependerá de la permanencia de la necesidad de inteligencia.

Aunque el trabajo realizado por los analistas para transformar la información en inteligencia no difiere en lo sustancial del desarrollado por otros investigadores, la metodología es la misma, hay que destacar que para la elaboración de inteligencia es necesario trabajar con información secreta, no pública, de forma que el poseedor de estos datos se opondrá a que sean conocidos, por lo que muchas veces el analista no dispondrá de toda la información necesaria para completar su investigación, y en el peor de los casos deberá enfrentarse a acciones de desinformación. Para elaborar inteligencia es necesario oponerse a la voluntad de quienes poseen información secreta, para lo que será imprescindible vencer las medidas de seguridad establecidas para que esa información no sea conocida.

Durante la fase de elaboración es normal que los analistas tengan necesidad de obtener nuevos datos para poder interpretar la información disponible, de forma que sea preciso planificar nuevas acciones de obtención de información, que pueden requerir la modificación de las órdenes dadas a los órganos de obtención e incluso la propuesta de modificación de los objetivos asignados a los servicios de inteligencia e información. Esta última posibilidad supondría la revisión de la decisión política por la que se determinan las necesidades y objetivos de inteligencia.

Una vez elaborada la inteligencia debe ponerse a disposición de la autoridad que la vaya a utilizar, de manera que satisfaga las necesidades de información manifestadas durante la fase de planeamiento con la finalidad de asumir el menor riesgo posible al tomar decisiones en el ámbito de la seguridad y defensa. El resultado de la fase de elaboración se recoge en un producto documental, cuya tipología se establece de acuerdo con la mayor o menor elaboración de la información que se transmite (23). Los documentos elaborados por los servicios de inteligencia deben diferenciar los hechos de las interpretaciones realizadas por los analistas, evitando incluir

(23) ESTEBAN NAVARRO, MIGUEL ÁNGEL. *“Necesidad, funcionamiento y misión de un servicio de inteligencia para la seguridad y la defensa”*, en *Estudios sobre inteligencia: fundamentos para la seguridad internacional*, Madrid, Instituto Español de Estudios Estratégicos; Centro Nacional de Inteligencia, 2004, p. 95; (Cuadernos de Estrategia; 127).

información que es conocida por el destinatario de la inteligencia y no aporta valor añadido. Los servicios de inteligencia no realizan propuestas sobre cuál debe ser la decisión a tomar en función de la información que disponen, su finalidad es elaborar inteligencia, no asesorar sobre las posibles líneas de acción, salvo que sean requeridos para ello por la autoridad destinataria de la inteligencia. Otro aspecto que debe tenerse en cuenta a la hora de difundir la inteligencia es que ha de estar a disposición de la autoridad en el momento oportuno para tomar las decisiones. Esto obliga a mantener una relación constante entre los productores y usuarios de inteligencia, de forma que en alguna ocasión puede renunciarse a una elaboración más completa con el propósito de aportar la información disponible en el momento preciso, a sabiendas de que es insuficiente.

La distribución de la inteligencia debe realizarse de forma segura ya que el secreto forma parte del valor añadido de los documentos elaborados por los servicios de inteligencia e información. Si estos se hacen públicos en un momento no oportuno, pierden gran parte de su trascendencia, independientemente del daño que se puede ocasionar al funcionamiento del propio servicio y a la seguridad de las fuentes de información. Esto no significa que la actividad de los servicios de inteligencia e información no pueda someterse a controles de legalidad y eficiencia. Al contrario, estos controles son la garantía de que los servicios de inteligencia e información están contribuyendo a alcanzar un mayor grado de seguridad y por lo tanto a asegurar la libertad y democracia. Aunque los controles sobre los servicios de inteligencia e información se realizan durante todas las fases del ciclo de inteligencia, es en la fase de difusión cuando pueden realizarse los controles de eficiencia, es decir, conocer si se han alcanzado los objetivos señalados consumiendo los recursos necesarios. Por último, hay que señalar que la inteligencia distribuida a autoridades puede poner de manifiesto nuevas necesidades de información y, por lo tanto, puede suponer el inicio de una nueva fase de planeamiento.

La Inteligencia en el proceso de planeamiento de la Defensa Nacional

La política de defensa, como parte integrante de la política general, corresponde fijarla al Gobierno y debe contemplar los objetivos de la defensa nacional, así como los recursos y acciones necesarios para alcanzarlos. Además de los aspectos estrictamente militares comprende las necesidades de recursos humanos y materiales no propiamente militares, puestos a disposición de la defensa nacional (Defensa civil) y para la lucha contra todo tipo de catástrofes

extraordinarias (24). La preparación y ejecución de la política del Gobierno en materia de defensa corresponde al Ministerio de Defensa y la Secretaría General de Política de Defensa es el órgano directivo que tiene atribuidas las competencias de dirección, impulso y gestión de la política de defensa del departamento, incumbiéndole, entre otras funciones, la de coordinar con otros departamentos la planificación de la defensa (25).

La Directiva de Defensa Nacional es el documento en el que el Gobierno, a propuesta del Ministerio de Defensa, define los objetivos de la política de defensa y expone las líneas genéricas de actuación que considera más adecuadas para alcanzarlos (26). Por lo tanto, es el documento de referencia para el proceso de planeamiento de la defensa nacional y contiene las directrices para que los distintos departamentos ministeriales, no sólo el de Defensa, concreten su aportación a la defensa nacional. Por lo tanto, el resultado final del proceso de planeamiento de la defensa nacional es un plan de defensa militar y los programas correspondientes a los departamentos que han de aportar recursos no militares.

El borrador del anteproyecto de Ley Orgánica de la Defensa Nacional (27) prevé la creación del Consejo de Defensa, órgano que sustituirá a la Junta de Defensa Nacional y tendrá los cometidos de asistencia al Presidente del Gobierno en la dirección de los conflictos armados, la gestión de situaciones de crisis que afecten a la defensa y emitir informe sobre las grandes directrices de la política de defensa. Por lo tanto, le corresponderá informar la propuesta de Directiva de Defensa Nacional.

El Consejo de Defensa podrá funcionar en Pleno y como Consejo Ejecutivo. El Consejo en Pleno estará formado por el Presidente del Gobierno, los Vicepresidentes del Gobierno, los Ministros responsables de los Departamentos de Defensa, Interior, Asuntos Exteriores y Economía y Hacienda, el Jefe de Estado Mayor de la Defensa, el Secretario de Estado Director del Centro Nacional de Inteligencia, los Jefes de Estado Mayor del Ejército de Tierra, de la Armada y del Ejército del Aire y el Director del Gabinete de la Presidencia del Gobierno.

(24) DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA DE DEFENSA. *“Política de Defensa y Seguridad”*. Madrid, Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica, 1993, p. 26

(25) REAL DECRETO 1551/2004, de 25 de junio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Defensa. Art.s. 1 y 14.

(26) <http://www.mde.es>. Consultada el 10 de enero de 2005.

(27) GONZÁLEZ, MIGUEL. Artículo publicado en el diario *El País* sobre el borrador del anteproyecto de Ley Orgánica de la Defensa Nacional el día 26 de diciembre de 2004.

Teniendo en cuenta las competencias y composición de los órganos mencionados anteriormente podemos deducir que, durante el proceso de planeamiento de la defensa nacional, en el nivel estratégico, está garantizada una relación adecuada entre los órganos productores de inteligencia y las autoridades que la emplearán en la toma de decisiones. La presencia del Secretario de Estado Director del Centro Nacional de Inteligencia en el Consejo de Defensa asegura esta relación en el ámbito de la inteligencia estratégica. De la misma forma, el Jefe de Estado Mayor de la Defensa, como responsable del CIFAS, garantiza el intercambio de necesidades e inteligencia en el ámbito de la inteligencia estratégica militar. Por otra parte, la coordinación de la comunidad de inteligencia en el ámbito del planeamiento de la defensa, en el nivel estratégico, puede lograrse en la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos de Inteligencia, si bien conviene estudiar la posibilidad de que el Jefe de Estado Mayor de la Defensa forme parte de este organismo, ya que en el momento de su creación (28) no existía el CIFAS.

Los servicios de inteligencia colaborarán en la determinación de los escenarios futuros de seguridad y los posibles riesgos y amenazas con la finalidad de que el Gobierno pueda definir la política de defensa asumiendo el menor grado de incertidumbre posible. Una vez definidos el escenario de seguridad y los riesgos y amenazas, podrán concretarse los objetivos de la política de defensa así como las directrices genéricas para poder alcanzarlos, lo que a su vez generará nuevas necesidades de inteligencia. Algunos riesgos y amenazas no producirán necesidades de inteligencia, porque la información necesaria para tomar de decisiones y enfrentarse a ellos es pública. La inteligencia estimativa coadyuvará a determinar los cometidos y planes de los distintos departamentos, facilitando la asignación de recursos de forma eficiente.

La Inteligencia en el proceso de conducción de crisis

El concepto de crisis hace referencia a un fenómeno complejo de índole política y, por tanto, su gestión adquiere su auténtica dimensión en el terreno de lo político y, principalmente, en el de la política exterior (29). También se puede entender por crisis, desde un punto de vista más amplio, cualquier situación de alteración de la normalidad que las Administraciones

(28) La Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos de Inteligencia es creada por la Ley 11/2002, de 6 de mayo, reguladora del Centro Nacional de Inteligencia. Art. 6.

(29) DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA DE DEFENSA. “*Política de Defensa y Seguridad*”. Madrid, Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica, 1993, p. 71.

Públicas no son capaces de afrontar de forma eficiente con los medios y procedimientos habituales. Esta eventualidad requiere que el Gobierno disponga de una organización que, por una parte cree un sistema de alertas que le permita anticiparse a la aparición de las crisis y, por otra, establezca una estructura para reaccionar ante una situación de crisis de forma que se puedan emplear los recursos disponibles de la forma más eficiente para garantizar la seguridad.

La Directiva de Defensa Nacional 1/86, ordenaba el desarrollo de un sistema de conducción de crisis, fijando como criterios orientadores (30):

- *Establecer un centro nacional de situación y dirección de crisis que posibilite la rapidez, continuidad y eficacia de la acción del Gobierno.*
- *Desarrollar el sistema de telecomunicaciones necesario.*
- *Elaborar un Plan General de Información y potenciar los servicios de inteligencia y contrainteligencia.*
- *Organizar el sistema de forma que sea compatible con el de la Alianza Atlántica.*

El Real Decreto 2639/86 crea la Comisión Delegada del Gobierno para Situaciones de Crisis, de la que dependen una serie de órganos de apoyo entre los que destacan el Comité Nacional de Planes Civiles de Emergencia y unos Grupos de Apoyo de diferentes Ministerios y otras organizaciones de carácter estratégico. Posteriormente, el Real Decreto 163/87 crea, bajo la dependencia orgánica del Director del Gabinete de la Presidencia, la Dirección de Infraestructura y Seguimiento para Situaciones de Crisis como un órgano de apoyo al Presidente del Gobierno como responsable de la conducción de crisis.

Actualmente, el órgano al que le corresponde prestar apoyo al Sistema Nacional de Conducción de Situaciones de Crisis es el Departamento de Infraestructura y Seguimiento para Situaciones de Crisis, adscrito orgánicamente a la Secretaría General de la Presidencia del Gobierno y que depende funcionalmente del Director del Gabinete de la Presidencia del Gobierno, que además tiene, entre otras, las siguientes funciones (31):

(30) DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA DE DEFENSA. *“Política de Defensa y Seguridad”*. Madrid, Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica, 1993, pp. 71-72.

(31) REAL DECRETO 1689/2004, de 12 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica de la Presidencia del Gobierno. Art. 8. b.

Realizar el seguimiento de las situaciones de crisis o emergencia nacionales e internacionales, en coordinación con los órganos y autoridades directamente competentes, y servir como órgano de apoyo para las actuaciones de la Presidencia del Gobierno o de la Comisión Delegada del Gobierno para Situaciones de Crisis.

Por último, hay que tener en cuenta el Real Decreto 1194/2004, de 14 de mayo, por el que se determina la composición de las Comisiones Delegadas del Gobierno, que en su artículo segundo establece la composición de la Comisión Delegada del Gobierno para Situaciones de Crisis: El Presidente y los Vicepresidentes del Gobierno, los Ministros de Asuntos Exteriores y de Cooperación, de Defensa e Interior, el Secretario de Estado de Seguridad y el Secretario de Estado Director del Centro Nacional de Inteligencia, y el director del Gabinete de la Presidencia del Gobierno.

En el ámbito del Ministerio de Defensa, corresponde a la Secretaría General de Política de Defensa la coordinación del departamento en la colaboración con otros departamentos en la respuesta y resolución de situaciones de crisis y conflictos en el ámbito de la política de seguridad y defensa, en el marco del Sistema Nacional de Conducción de Situaciones de Crisis (32). Por otra parte, está previsto en el borrador del anteproyecto de Ley Orgánica de la Defensa Nacional que el Consejo de Defensa asista al Presidente del Gobierno en la gestión de situaciones de crisis que afecten a la defensa (33).

La participación en la Comisión Delegada del Gobierno para Situaciones de Crisis del Ministro de Defensa, de quien dependen los servicios de inteligencia militares, el Secretario de Estado de Seguridad, de quien dependen los servicios de información policiales y el Secretario de Estado Director del Centro Nacional de Inteligencia, hacen posible una relación adecuada entre los servicios de inteligencia e información y las autoridades que deben tomar decisiones en la prevención y gestión de las crisis. También en este caso conviene estudiar la posibilidad de que el Jefe de Estado Mayor de la Defensa forme parte de la Comisión Delegada del Gobierno para Situaciones de Crisis. La coordinación de la comunidad de inteligencia en el ámbito del Sistema Nacional de Conducción de Crisis puede lograrse en la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos de Inteligencia.

(32) REAL DECRETO 1551/2004, de 25 de junio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Defensa. Art. 14. 1. f.

(33) GONZÁLEZ, MIGUEL. Artículo publicado en el diario *El País* sobre el borrador del anteproyecto de Ley Orgánica de la Defensa Nacional el día 26 de diciembre de 2004.

Los servicios de inteligencia e información pueden colaborar con el Sistema Nacional de Conducción de Situaciones de Crisis alertando sobre la posible generación de crisis y facilitando su seguimiento. Las crisis no se pueden prever con tanta anticipación como el periodo de tiempo que normalmente comprenden los planes de defensa, por lo tanto, la inteligencia básica y actual serán las que permitan anticipar en la medida sobre la posible desarrollo de una crisis.

CONCLUSIONES

El sistema de seguridad y defensa español se ha ido adaptando a las demandas de seguridad de acuerdo con la evolución de los nuevos riesgos y amenazas, incorporando nuevos valores reclamados por la sociedad a la que sirve en el marco definido por nuestra Constitución de 1978. De esta forma está en condiciones de garantizar la seguridad nacional, así como de cooperar en el logro de un orden mundial asentado en la legalidad internacional y los valores democráticos. La política de seguridad y defensa requiere un esfuerzo continuado para alcanzar el nivel de seguridad exigido por los ciudadanos.

La comunidad de inteligencia forma parte del sistema de seguridad y defensa y, por lo tanto, también ha sentido la necesidad de adaptarse a los nuevos desafíos. Las características de los riesgos y amenazas a los que nos enfrentamos potencian el valor de la información que deben disponer las autoridades para tomar decisiones relacionadas con la seguridad y defensa. La inteligencia debe facilitar la toma de decisiones para adoptar las medidas preventivas y defensivas más adecuadas en el menor plazo de tiempo posible.

Sólo es posible una respuesta eficiente por parte de los servicios de inteligencia e información si su actuación está coordinada, para lo que es necesario desarrollar el concepto de comunidad de inteligencia. La coordinación debe de lograrse en todos los niveles y de forma continuada, no es suficiente con definir la misión de los miembros de la comunidad de inteligencia.

BIBLIOGRAFÍA

- BERKOWITZ, BRUCE. GOODMAN, ALLAN. *“Strategic Intelligence for American National Security”*. Princeton University Press. New Jersey 1989.
- CUETO, CARLOS DE Y JORDÁN, JAVIER (Coordinadores). *“Introducción a los Estudios de Seguridad y Defensa”*. Editorial Comares. Granada 2001.
- DÍAZ FERNÁNDEZ, ANTONIO MANUEL. *“La Función de los Servicios de Inteligencia”*. En *“Introducción a los Estudios de Seguridad y Defensa”*. Carlos de Cueto y Javier Jordan (Coordinadores). Editorial Comares. Granada 2001.
- ESTEBAN NAVARRO, MIGUEL ÁNGEL. *“Necesidad, Funcionamiento y Misión de un Servicio de Inteligencia para la Seguridad y Defensa”*. En *Cuadernos de Estrategia 127*. Instituto Español de Estudios Estratégicos y Centro Nacional de Inteligencia. Madrid 2004
- GALVACHE VALERO, FRANCISCO. *“Hacia una Comunidad de Inteligencia”*. *Revista de Aeronáutica y Astronáutica*, nº 731 (marzo 2004), pp. 214-217.
- HERMAN, MICHAEL. *“Inteligente Power in Peace and War”*. Cambridge University Press. 1996.
- JIMÉNEZ RUIZ, JOSÉ. *“La inteligencia militar”*. *Revista de Aeronáutica y Astronáutica*, nº 731 (marzo 2004), pp. 204-209.
- KENT, SHERMAN. *“Inteligencia Estratégica”*. Buenos Aires, Pleamar, 1986.
- LIBRO BLANCO DE LA DEFENSA*. Madrid, Ministerio de Defensa, 2000.
- NAVARRO BONILLA, DIEGO Y ESTEBAN NAVARRO, MIGUEL ÁNGEL (Coordinadores). *“Gestión del Conocimiento y Servicios de Inteligencia”*. Madrid, Universidad Carlos III de Madrid. Boletín Oficial del Estado e Instituto Español de Estudios estratégicos, 2004.
- NAVARRO BONILLA, DIEGO (Coordinador). *“Estudios sobre Inteligencia: Fundamentos para la Seguridad Internacional”*. *Cuadernos de Estrategia 127*. Madrid, Instituto Español de Estudios Estratégicos; Centro Nacional de Inteligencia, 2004.
- PÉREZ VILLALOBOS, MARÍA CONCEPCIÓN. *“Derechos Fundamentales y Servicios de Inteligencia. (Un estudio a la luz de la nueva legislación)”*. Grupo Editorial Universitario. Biblioteca de los derechos fundamentales. Granada 2002.
- POLÍTICA DE DEFENSA Y SEGURIDAD. Dirección General de Política de Defensa. Ministerio de Defensa. Madrid 1993.
- QUERO RODILES, FELIPE. *“Introducción a la Teoría de la Seguridad Nacional”*. Madrid, Ediciones Ejército. Servicio de Publicaciones del EME. 1989.
- REVISIÓN ESTRATÉGICA DE LA DEFENSA*. Madrid, Secretaría General de Política de Defensa. Ministerio de Defensa, 2002.
- RUIZ MIGUEL, CARLOS. *“Servicios de Inteligencia y Seguridad del Estado Constitucional”*. Madrid, Tecnos, 2002.

TOSCHI, OSWALDO. *“El uso de las Fuentes Abiertas en el Mundo de la Inteligencia”*. En *Seguridad y Democracia. El Futuro de los Servicios de Inteligencia*, Madrid, Fundación de la Universidad Complutense de Madrid, 2000, pp. 21-22.

