ANTONIO M. DÍAZ FERNÁNDEZ
(Universidad de Burgos)

El servicio de inteligencia español a la luz de la teoría de la organización

I. Introducción. II. Primera fase: creatividad (1968-1982). III. Segunda fase: dirección (1982-1991). IV. Tercera fase: delegación (1991-1995). V. Cuarta fase: coordinación (1995-2002). VI. Quinta fase: colaboración (2002-). VII. Conclusiones.

I. INTRODUCCIÓN

El objetivo de este artículo es analizar el nacimiento y evolución del servicio de inteligencia español. Al igual que el resto de los Estados, España cuenta con un servicio de inteligencia; esto es, una organización que proporciona inteligencia al decisor político para que éste tome decisiones con el menor nivel de incertidumbre posible y, por otra parte, le alerte de las amenazas que surjan contra la seguridad. Esta estructura no nace en nuestro país hasta 1977, cuando el nuevo Gobierno se encuentra ante la necesidad de adaptar las instituciones de espionaje franquista para crear un servicio de inteligencia democrático: una estructura sin precedentes en nuestra Administración para hacerse cargo de una, a su vez, nueva área de competencia estatal.

Para comprender el proceso de crecimiento de esta organización productora de inteligencia puede sernos útil emplear la teorización que en 1972 estableció Larry Greiner [1]. Para este profesor de la Universidad de Harvard las organizaciones son criaturas vivas; incluso aquéllas a las que se pretende dotar de un organigrama y de unos recursos precisos y tasados albergarían en su interior la ineludible necesidad de superar una serie de ciclos o fases vitales como parte natural de su proceso de creación. Según él, todas las organizaciones pasarían por cinco fases diferentes, caracterizándose cada una de ellas por un tipo de crisis específica en cuya superación estaría el paso a la siguiente fase. Muchos otros autores, como Scott [2] o Lippitt y Schmidt [3], han teorizado

[1] Larry E. GREINER: "Evolution and revolution as organizations grow", *Harvard Business Review* nº de julio-agosto (1972), págs. 37 a 46.
[2] W. Richard SCOTT: *Organizations: Rational, Natural, and Open Systems*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, JH, 1981.
[3] Gordon LIPPITT y Warren SCHMIDT: "Crisis in a Developing Organization", *Harvard Business Review* nº 45 (1967).

también a este respecto; sin embargo, lo que hace muy adecuado el planteamiento de Greiner para analizar el caso de la inteligencia española es el papel central que este autor le entrega a la crisis como punto de inflexión. Y precisamente de lo que ha tenido abundancia el servicio de inteligencia español en estos treinta años ha sido de diversas situaciones de crisis. Unas crisis generadas en gran medida porque la inteligencia española nació sin un modelo definido; carencia ésta que favoreció que fueran los sucesivos directores del Centro quienes hubieran de insuflar vida a aquella organización en unos tiempos en los que además el pragmatismo lo impregnaba todo priorizándose la eficacia sobre la planificación a medio y largo plazo.

Greiner generó su teoría para la empresa privada; sin embargo, entiendo que con una mínima adaptación de sus postulados podemos aplicarla también a la Administración Pública, ya que ésta no deja de ser un tipo especial de organización en cuyo interior habita toda una pléyade de unidades en diferentes grados evolutivos. Las variables que emplea Greiner son la importancia de la gestión sobre la producción, la estructuración, el tipo de dirección, el sistema de control y la forma de recompensa al trabajador y los gestores. Para conseguir la necesaria adaptación considero suficiente con eliminar ésta última y utilizar el paralelismo del servicio de inteligencia como una organización que genera un producto (la inteligencia) para un consumidor (el gobierno) cuyos gustos y mercado varía (según el escenario de seguridad).

Estas adaptaciones son necesarias porque el servicio de inteligencia, además de no ser una empresa privada, es una estructura muy particular dentro del entramado administrativo del Estado. Por una parte, 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. Por otra, sus clientes no son los ciudadanos como sucede con el resto de Administraciones, sino que lo son un reducido número de políticos; éstos se convierten en sus patronos, aquellos que lo financian y protegen. Y no podemos perder de vista que esta protección de los políticos es uno de los elementos que Kaufman [4] apunta como uno de los factores que favorecen la larga vida de las agencias gubernamentales y sin la cual la agencia amenazada tendría grandes problemas para sobrevivir en situaciones de crisis.

Cada fase de una organización está influida por la anterior y por las decisiones que allí se tomaron. Es evidente que un director puede anticiparse y prepararse para la siguiente situación de crisis, pero no puede eliminarla ya que éstas son inherentes al proceso de creación. Mientras no aparece la crisis, la organización vive un prolongado período de crecimiento en el que no acontece nada en especial en su funcionamiento. Entre estas fases de evolución irrumpe una crisis característica que implica un momento de revolución; esta situación de agitación sustancial genera nuevas estructuras que se gestan no con la misión instrumental de resolver la crisis sino para, sobre ellas, poder construir la nueva fase.

El planteamiento de Greiner no puede entenderse sin considerar otros elementos como son el estructural o el ambiental. De entre los primeros entresaco dos como son la

---

[4] Herbert KAUFMAN: *Are Government Organizations Immortal?*, The Brookings Institution, Washington, DC., 1976.

antigüedad de la organización y su tamaño [5]. Ambas dependen en alguna medida de la propia historia que tengan las organizaciones; sin embargo, en España nos encontramos con una estructura que nace casi de la nada, basada en muy pocos elementos previos del franquismo. El futuro de la organización está condicionado, al menos de forma teórica, más por factores históricos que por factores externos. De todas formas los primeros no son muy abundantes en nuestro caso por la falta de precedentes de esta organización en el entramado administrativo español. Pero los factores exógenos sí tienen una importancia decisiva en España, ya que en momentos clave las debilidades generadas por las situaciones de crisis mal resueltas han sido el caldo de cultivo para que la crisis germinase y profundizase.

Para incorporar el elemento estructural en nuestra reflexión es útil la llamada de atención que hace Ramió [6] sobre el posible emparejamiento de los cinco modelos de organización que se derivan de las fases del desarrollo de las organizaciones de Greiner con las cinco configuraciones organizativas de Mintzberg [7]. Este último autor entiende que cada modelo organizativo responde a un entorno y un tiempo determinados en los que una parte de la organización predomina sobre el resto, desarrollándose un mecanismo principal que es el que realiza la función de coordinación. Para él todas las organizaciones tienen seis ámbitos definidos:

– 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.

Para una análisis de estos aspectos se incluyen tres organigramas del servicio de inteligencia entre 1972 y 2006. Así surgen los cinco modelos organizativos que iré detallando en cada fase y que son: la estructuración simple, la burocracia maquinal, la burocracia profesional, la estructura divisional y la *adhocracia*; precisamente ésta última fase será sobre todo la que nos ayude a comprender la posible evolución de la inteligencia española (Cuadro 1).

---

[5] Herbert MINTZBERG: "Edad y tamaño", en *La estructuración de las organizaciones*, Ariel, Barcelona, 1999, págs. 266 a 288.

[6] Carles RAMIÓ: *Teoría de la Organización y Administración Pública*, Tecnos-UPF, Barcelona, 1999, pág. 252.

[7] Herbert MINTZBERG: *La estructuración de las organizaciones*, Ariel, Barcelona, 1988.

CUADRO 1. PERIODOS, FASES VITALES Y MODELOS ORGANIZATIVOS DE LOS SERVICIOS DE INTELIGENCIA ESPAÑOLES

Periodo	*Director*	*Denominación del Servicio*	*Clasificación de Greiner*	*Clasificación de Minztberg*
1968-1982	San Martín Valverde Cassinello Bourgón Mariñas Carreras	SECED-CESID	Creatividad	Estructura simple
1982-1991	Alonso Manglano	CESID	Dirección	Burocracia maquinal
1991-1995	Alonso Manglano	CESID	Delegación	Burocracia profesional
1995-2002	Del Olmo Miranda Calderón Dezcallar	CESID	Coordinación	Forma divisional
2002-	Dezcallar Saiz	CNI	Colaboración	Adhocracia

II. PRIMERA FASE: CREATIVIDAD (1968-1982)

Cuando hablamos de servicios de inteligencia sólo podemos estar refiriéndonos a períodos democráticos, ya que en otro tipo de regímenes lo que nos encontramos es con policías políticas (si hablamos de regímenes totalitarios) o con agencias de seguridad independientes (caso de los regímenes autoritarios). Según este razonamiento, el análisis que sigue sólo podríamos ceñirlo, en puridad, al período que se inicia con la creación del Centro Superior de Información de la Defensa (CESID) mediante el Real Decreto 2723/1977. Sin embargo, aunque estemos hablando de la creación y desarrollo de un servicio de inteligencia, y por lo tanto sólo de un período democrático, no podemos perder de vista un precedente remoto de gran importancia para comprender la primera fase de vida del CESID.

En 1968 nace la Organización Contrasubversiva Nacional (OCN), a la que se le encomienda la misión de desmantelar el movimiento "subversivo" que se iniciaba en la Universidad y que, en breve, se extendería también al ámbito laboral y al religioso. Esta organización se fue haciendo progresivamente más compleja a la par que se intensificaba el fenómeno subversivo. Rebautizada en 1972 como Servicio Central de Documentación (SECED), sus miembros tenían un fuerte compromiso personal con la organización. Las concepciones de la cúpula del SECED sobre hacia dónde y cómo debían dirigirse los cambios que se estaban produciendo en la España de Franco

configuraron al SECED como una agencia de seguridad independiente y, por lo tanto, como un actor político dotado de protagonismo propio en la transición española [8]. Una autonomía en la toma de decisiones y en la determinación de sus cometidos que tendría su último episodio durante el golpe de Estado del 23 de febrero de 1981 en el cual estuvieron implicados antiguos miembros del SECED, incluido su director San Martín.

En realidad, la conducta del SECED no se alejó de la que históricamente han desarrollado otras Administraciones que han vivido un profundo proceso de cambio en el régimen político que las albergaba. En las sociedades en transición se manifiesta –en palabras de Riggs– una "falta de equilibrio entre las instituciones políticas encargadas de la elaboración de los planes de gobierno y las estructuras burocráticas que los ponen en ejecución" y esto provoca que "la debilidad relativa de los organismos políticos signifique que los burócratas tiendan a apropiarse, en forma considerable, de la función política"[9]. Su conocimiento específico y especializado los configura como "un grupo especialmente cualificado […] pero también es posible que ante el vacío del régimen, los burócratas conquisten la zona propiamente política del aparato orgánico"[10]. Y es que una vez que los burócratas pierden a sus patronos políticos "porque no existe ninguna posibilidad de actividad política vigorosa" –apunta Eisenstadt [11]–, éstos comienzan a desarrollar un proceso de actividad autónoma.

Si acudimos a Greiner, en esta primera fase de la inteligencia española se asistió a la creación tanto de un producto como de un mercado. Era menester configurar una estructura para dar satisfacción a una demanda de un nuevo cliente que tampoco sabía muy bien qué es lo que demanda; el político sólo sabe que necesita desactivar el movimiento subversivo y que ni la policía ni el ejército son instrumentos adecuados para ello. En esta situación, los líderes de la organización se encargan de vender el producto y se desentienden en gran medida de la función de gestión. La comunicación entre y con los empleados se caracteriza por ser informal, lo que se ve favorecido porque todos comparten los mismos espacios; largas horas de trabajo son recompensadas con promesas de futuro tanto sobre sus empleos como sobre el poder de la organización y, en nuestro caso, por el bien superior que su misión tiene para España. El control se produce por una reacción ante la valoración que los consumidores manifiestan de su producto, en este caso, el gobierno. Conforme a todo lo expuesto es comprensible que la supervisión directa que el primer padre de la inteligencia española tenía sobre su criatura guiase esta etapa inicial de la inteligencia española. Una impronta

---

[8] Para más detalles véase Antonio M. DÍAZ FERNÁNDEZ: *Los servicios de inteligencia españoles. Desde la Guerra Civil hasta el 11-M. Historia de una transición*, Alianza Editorial, Madrid, 2005.

[9] Fred W. RIGGS: "Los burócratas y el desarrollo político: una concepción paradójica", en Joseph LAPALOMBARA (comp.): *Burocracia y desarrollo político*, Paidós, Buenos Aires, 1963, págs. 113 a 156, en pág. 113.

[10] Mariano BAENA DEL ALCÁZAR: *Organización administrativa*, Tecnos, Madrid, 1984, pág. 196.

[11] Samuel N. EISENSTADT: "Problems of Emerging Bureaucracies in Developing Areas and New States", en Bert F. HOSELITZ y Wilbert E. MOORE (comps.): *Industralizations and Society*, Mouton, La Haya, 1963, págs. 159 a 175, en pág. 160.

y un tipo de liderazgo que marcó a esta organización y que aportará los mimbres para la posterior creación del CESID.

La OCN-SECED contaba con un director fuerte, José Ignacio San Martín, de cuya imaginación salió la estructura de esta organización. San Martín supo detectar –supongo que de forma intuitiva– los seis elementos que, en mi opinión, debe tener toda estructura de inteligencia y que son los que en esencia apunta Mintzberg para una estructura simple:

1.– Un núcleo estratégico formado por la dirección y la secretaría.
2.– Un núcleo operativo configurado por las unidades de inteligencia y la unidad operativa.
3.– Una línea media formada por los directores de los sectores universitario, laboral y religioso-intelectual.
4– Una tecnoestructura configurada por toda una serie de servicios de personal, administración y seguridad.
5.– Un *staff* de apoyo que tenía un tamaño mínimo
y 6.– Una importante unidad de innovación tecnológica que trabajaba para todas las unidades operativas y de inteligencia [12].

Las unidades de inteligencia del SECED se articularon con respecto a temas, considerando cuál era el actor y, sólo en su última fase, estructuró una división de inteligencia para coordinar la mínima infraestructura creada fuera de España (Figura 1).

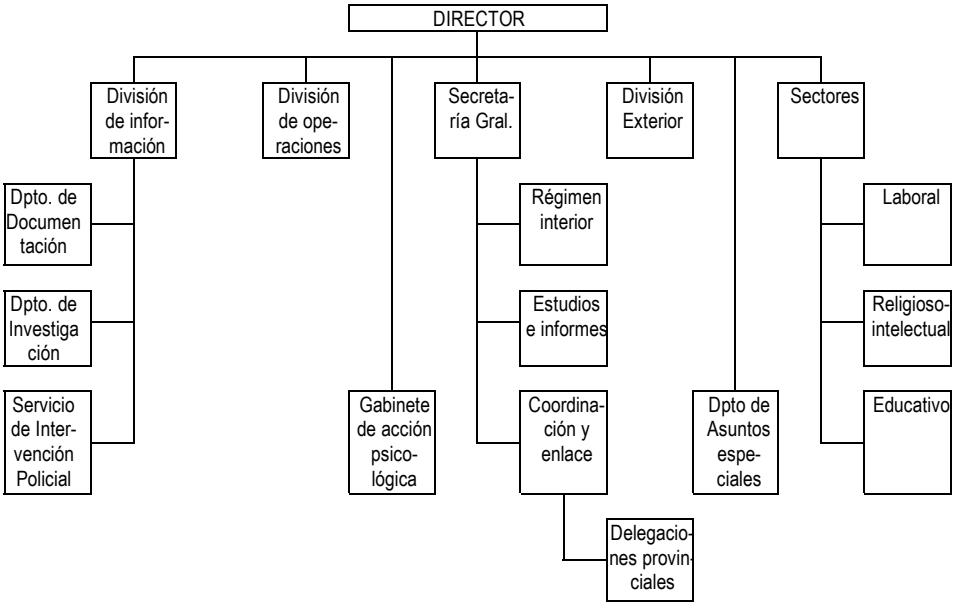
Adolfo Suárez había sido parte de las instituciones del régimen franquista. Conocía perfectamente el poder del SECED y la importancia de poner esa estructura y aquella información al servicio del proceso democrático que se iniciaba. Consciente de la autonomía de este tipo de estructuras encargó a Manuel Gutiérrez Mellado la creación de un nuevo servicio que fusionase el SECED y parte del Alto Estado Mayor. Como diría Norton-Taylor "es importante considerar en primer lugar la naturaleza de las amenazas contra el Estado y la sociedad más que empezar con un marco institucional preexistente"[13]; sin embargo, el vacío de esta parcela administrativa tampoco permitía partir de cero en la nueva estructuración aunque se pretendiera hacerlo. Con este objetivo, el Vicepresidente del Gobierno creó una comisión de trabajo con los responsables de estos dos servicios para que configurasen el nuevo centro de inteligencia. El 2 de noviembre se publicó el Real Decreto 2723/1977, por el cual se estructuraba orgánica y funcionalmente el Ministerio de Defensa. Esta nueva norma establecía en su art. 21 que la función genérica del recién creado servicio de inteligencia sería facilitarle a su titular –esto es, al Ministro de Defensa–, toda la información que fuera de interés para la defensa nacional.

---

[12] Los organigramas de todas las organizaciones a las que hago referencia en este artículo pueden consultarse en Antonio M. DÍAZ FERNÁNDEZ: *Los servicios de inteligencia…*, cit.

[13] Richard NORTON-TAYLOR: *In Defense of the Realm*, Civil Liberties Trust, Londres, 1990, pág. 129.

FIGURA 1. ORGANIGRAMA DEL SECED (1972)



Paradójicamente la creación formal del primer servicio de inteligencia español supuso un parón en esa fase de creatividad iniciada por San Martín. Del CESID salieron muchos miembros hacia las nuevas Direcciones Generales de la Guardia Civil y de la Policía, atraídos por las oportunidades profesionales que se les abrían. Pero también muchos de sus miembros fueron incapaces de adaptarse a las nuevas exigencias democráticas de este tipo de servicio. Fue la falta de liderazgo, presupuesto y objetivos lo que precisamente caracterizan este pequeño *interregno* entre 1977 y 1981. Una falta de orientación que tuvo su mayor exponente en el hecho de que en cuatro años y medio cuatro directores encabezasen el Centro; y que se vio agravada por el golpe de Estado del 23 de febrero de 1981 en el que estuvieron implicados miembros del propio CESID y de su predecesor el SECED, entre ellos su director, el Cnel. José Ignacio San Martín.

El entusiasmo y el compromiso inicial –que en realidad se remontan a los tiempos del SECED– no resultaron suficientes para continuar con la organización y llevarla hacia la siguiente fase.

Es en esta situación de grave crisis cuando de la mano del Ministro de Defensa Alberto Oliart llega a la dirección del CESID el Tcol. Emilio Alonso Manglano. Monárquico y de indudable carácter democrático desembarcó en el Centro con claras ideas sobre el futuro del servicio y con el absoluto respaldo político tanto del nuevo Presidente del Gobierno Felipe González como de su Ministro de Defensa Narcís Serra. El nuevo director ayudó al CESID a superar su fuerte crisis de liderazgo, una crisis característica de esta fase evolutiva y que se venía prolongando desde la salida de San Martín a principios de 1974.

Como ya he comentado no había modelo sobre cómo debía articularse el servicio de inteligencia; aunque sí se sabía que los militares debían quedar fuera de esta área y que posiblemente el Ministerio del Interior debería articular esta emergente parcela. Es así cómo en la creación de la inteligencia española se superpusieron, en mi opinión, dos inercias. En primer lugar, cuando una Administración es joven, como sucede en Estados en formación (o en transición a la democracia) o en nuevas áreas (como es la inteligencia) se produce lo que March y Olsen [14] llamaban la Ley Gresham. Según ésta, la rutina diaria de las organizaciones hace que éstas crezcan sin planificación; un razonamiento al que hay que unirle la falta de raíz histórica de la Administración española que sostiene García de Enterría [15]. En segundo lugar, y como argumenta Downs [16], debido a que la mayoría de las organizaciones que tienen asignadas la misma área funcional dentro del Estado rivalizan por tareas y asignaciones presupuestarias, la posibilidad de que una oficina sea destruida por sus enemigos es real, lo que hace que la competencia entre agencias sustituya a veces a la cooperación. La falta de modelo acentuará los vicios de los ciclos de Greiner dejando a la exclusiva habilidad del director Alonso Manglano la capacidad del CESID para pasar de fase.

III. SEGUNDA FASE: DIRECCIÓN (1982-1991)

Superada esta situación de parálisis y crisis, cuya mayor plasmación fue la participación del CESID en el golpe de Estado de febrero de 1981, el nuevo director permitió al Centro un crecimiento sostenible que lo llevó hasta la segunda fase.

Las organizaciones que superan la primera fase necesitan disponer de un nuevo director, y ese papel le correspondió en este caso a Alonso Manglano. Él y sus asistentes más cercanos asumieron la responsabilidad de configurar la dirección del Centro, y los directivos inferiores fueron considerados más como especialistas que como decisores autónomos. Este período se caracterizó porque se produjo una separación entre la función de producción –en este caso de inteligencia–, por otra de marketing y venta de la inteligencia al consumidor –en este caso el Gobierno–. La organización se profesionalizó y la asignación de puestos de trabajo se hizo más especializada; de hecho de esta etapa partieron los primeros intentos del director por aprobar un Estatuto de Personal que no vería la luz hasta que se produjera el escándalo de las escuchas en 1995. Durante esta fase, la comunicación en el Centro se hizo más formal e impersonal y la jerarquía de títulos más intensa, en consonancia con la mayor especialización de funciones.

Alonso Manglano era consciente de todos estos retos. Inició entonces el diseño y ejecución del *Plan Fénix* cuyo objetivo era modernizar y adaptar tanto las estructuras

---

[14] James G. MARCH y Johan P. OLSEN: *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics,* The Free Press, Nueva York, NY., 1989, en pág. 185.

[15] Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA: *La Administración española. Estudios de ciencia administrativa*, Alianza Editorial, Madrid, 1972, pág. 114.

[16] Anthony DOWNS: "Los ciclos vitales de las oficinas", en Jay SHAFRITZ y Albert C. HYDE: *Clásicos de la Administración Pública*, Fondo de Cultura Económica, México, 1999, págs. 273 a 299, en pág. 275.

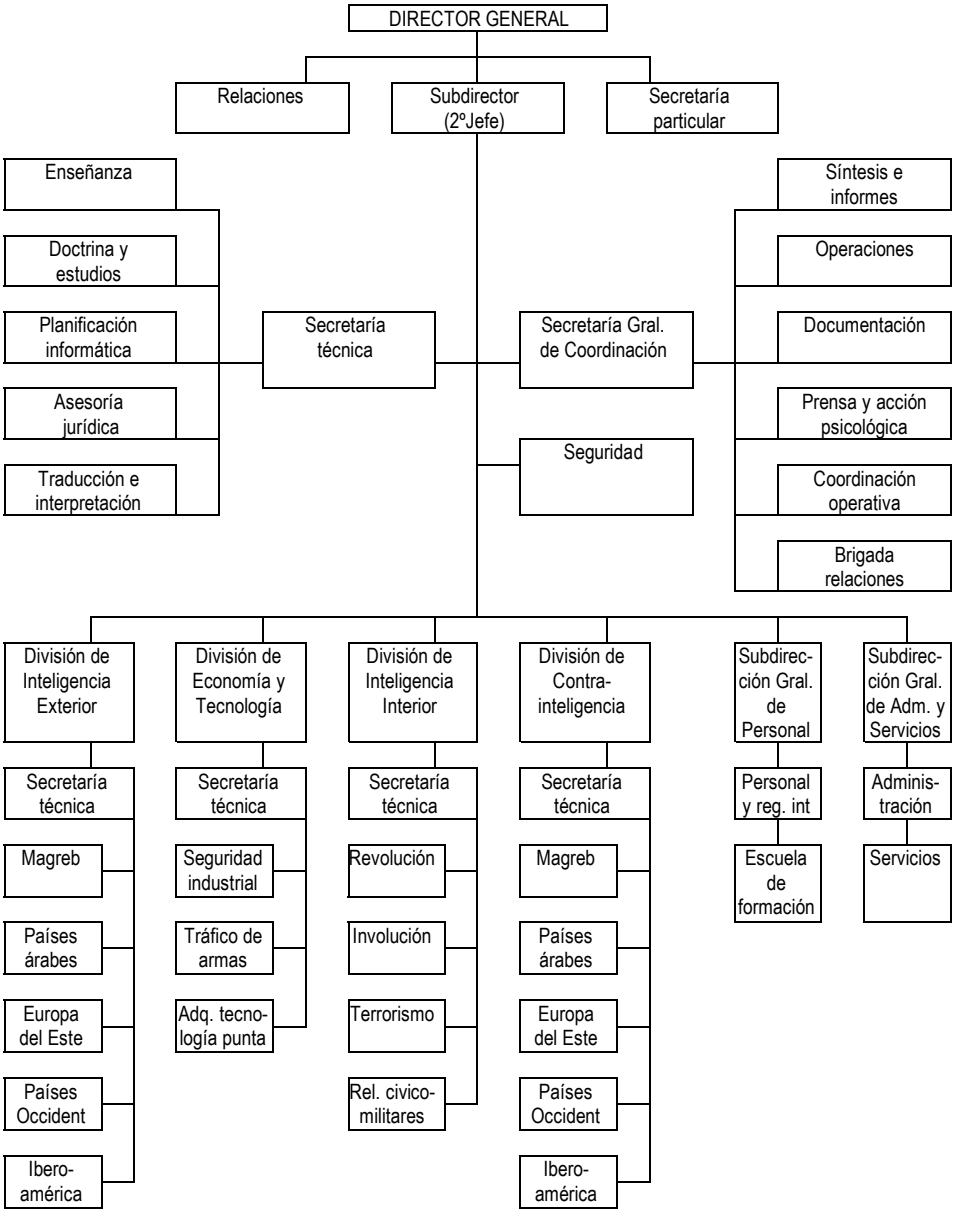
como los objetivos del CESID a las necesidades internas y externas de inteligencia de España. El *Fénix* enraizaba en el cambio de escenario que supuso la disminución del fenómeno involucionista y la necesidad de potenciar la contrainteligencia, la seguridad tecnológica y la inteligencia exterior de cara a la integración en la OTAN que, ya a finales de 1982, era manifiesto que España no abandonaría. Este plan, que había surgido del propio Centro, se fue desarrollando a partir de entonces a través de diferentes normas y actuaciones hasta aproximadamente 1986. Nunca contó con la expresa aprobación del Gobierno que, no obstante, había dado carta blanca a Alonso Manglano para organizar el CESID a su libre albedrío.

En el plano estructural, este proceso de modernización y adaptación del CESID a las restantes estructuras administrativas del Estado introdujo importantes cambios en sus técnicas, procedimientos, estructuras, denominaciones y sistemas de reclutamiento. Alonso Manglano pretendía que el Centro dejara de funcionar de forma artesanal y comenzara a comportarse como una organización moderna y profesionalizada. Dos años después de la llegada del nuevo director, y dentro de este proceso de configuración, el Real Decreto 135/1984 comenzó a perfilar la estructura final que acabaría teniendo el CESID. En él se establecía que cada una de las áreas de atención que la Orden Ministerial de 1982 había definido de forma genérica –esto es, interior, exterior, economía y tecnología y contrainteligencia– serían a partir de entonces las estructuras básicas de trabajo del servicio de inteligencia. El director general estaría apoyado en su gestión por un gabinete técnico y una asesoría jurídica quedando compuesto por cuatro divisiones: inteligencia exterior, contrainteligencia, inteligencia interior, economía y tecnología, así como por sendas subdirecciones generales de administración y servicios y de personal (Figura 2).

A pesar de la denominación claramente militar de *división* que la ley establecía, estas unidades con nivel de subdirección general eran referidas habitualmente como *dirección* por los miembros del servicio de inteligencia. Cada una de estas direcciones se subdividió a su vez en áreas, cuya estructuración se realizaba bien por zonas geográficas (inteligencia exterior) o bien por temas (contrainteligencia interior y economía y tecnología) contando cada una de ellas con una pequeña secretaría encargada de las necesidades de gestión. A su vez, en el interior de cada una de las áreas, la evolución de amenazas y el diseño de nuevos objetivos introdujeron alteraciones en su estructura. El complejo quedaba completado por otras dos unidades: por un lado, la Jefatura de Apoyo Operativo y Medios Especiales (JAOME) que estaba encargada de las misiones de puro espionaje y que posteriormente tendría una enorme relevancia en los escándalos que salpicaron al CESID; y por otro, la unidad de seguridad que siempre había existido. Sin embargo, las dependencias que el CESID tenía repartidas por diferentes edificios de Madrid hacía que cada una de ellas tuviera su propia unidad de seguridad, situación que fue modificada cuando en 1989 Alonso Manglano inauguró el nuevo cuartel general de los espías españoles.

Como puede comprobarse, al igual que hiciera San Martín, el segundo padre de la inteligencia española también había detectado los seis elementos de la estructura de Minztberg aunque con algunos matices. Fortaleció el equipo de apoyo a la dirección, eliminando la absoluta centralización que San Martín tenía de toda la organización; sino

FIGURA 2. ORGANIGRAMA DEL CESID (1985)



embargo, englobó en la dirección la tarea de gestión que San Martín tenía asignada a su secretaría general, unidad ésta inexistente en el CESID. Es decir, Alonso Manglano avanzó en la división entre las unidades de inteligencia y las unidades de gestión en la

base de la organización pero, por el contrario, eso no vio su reflejo en la cúspide del servicio de inteligencia, de la que desapareció la figura del secretario general, aunque el subdirector desempeñara estas funciones.

De este modo el CESID pasó a la fase de burocracia maquinal: tareas y procedimientos formalizados, proliferación de reglas y normas y las tareas agrupadas según su función con un poder relativamente centralizado. La estructura vivió una gran especialización de cometidos y la coordinación se logró a través de la normalización de procesos de trabajo.

La crisis habitual de esta fase es la de autonomía. A pesar de las energías gastadas en establecer un canal directivo para que fluyera la información y se favoreciera la gestión y permitir así un crecimiento ordenado, el control de una organización cada vez más extensa se hizo difícil. Alonso Manglano perdió el control de la misma no tanto porque los niveles inferiores reclamasen mayor autonomía en base a su conocimiento experto y a su mayor contacto con el cliente, sino porque la fueron adquiriendo de hecho ante la incapacidad de la dirección de controlarlos y guiarlos. Aunque esta crisis no se visualizase hasta 1995, cuando estalló el escándalo de las escuchas a altas personalidades, la presente fase debe darse por concluida en 1991 cuando comienza la crisis de autonomía.

IV. TERCERA FASE: DELEGACIÓN (1991-1995)

En esta fase es necesaria una descentralización que brinde una mayor responsabilidad a los jefes de los diferentes centros y agencias. El funcionamiento de la organización se profesionaliza mucho y los altos ejecutivos no están implicados en la toma inmediata de decisiones cotidianas de cara al político. Éste es el momento ideal para expandir la organización puesto que los directivos descentralizados tienen mayor capacidad para penetrar en nuevos y mayores mercados y para responder más rápido a los clientes desarrollando nuevos productos. Si el CESID hubiera sido capaz de afrontar la crisis que se estaba larvando, y que aún no se había exteriorizado, se hubiera encontrado en una situación idónea para haber incrementando espectacularmente su eficacia, ampliar su catálogo de consumidores y diversificar y especializar su producto.

A principios de la década de los noventa el CESID había alcanzado una complejidad significativa que no tenía parangón con la de su momento de creación; de hecho, el Centro nunca fue concebido para ser una estructura tan importante en el entramado de seguridad e inteligencia español. Sin embargo, sus buenos resultados le hicieron ocupar un lugar preeminente en el mismo. La caída del Muro de Berlín abría un nuevo escenario que significó un aumento de las misiones de todos los servicios de inteligencia (crimen organizado, verificación de tratados de limitación de armamento, crímenes de guerra...) que los Estados no sabían a quién encargar. Es cierto que los recursos fueron disminuyendo de forma general a partir de 1993 [17], pero en principio, esto no debería haber supuesto un problema para la evolución del CESID.

---

[17] Loch K. JOHNSON: *Bombs, Bugs, Drugs and Thugs: Intelligence and America's Quest for Security*, New York University Press, Nueva York, NY., 2000.

Respetado por sus homólogos extranjeros, el CESID se había convertido en una fuente de información privilegiada en ciertas zonas del mundo debido a su sorprendente expansión exterior. Con respecto a sus competidores internos, el CESID salía continuamente victorioso de los ataques de otros ministerios como los de Interior y Asuntos Exteriores, que también querían apropiarse de esta nueva parcela que se había creado en la estructura del Estado y de la cuál quedaba ya poco que repartir. Éste es el momento de mayor auge, intensidad y poder del Centro. Pero a pesar de estas circunstancias, verdaderamente ideales para su expansión, la necesaria delegación característica de esta fase en la evolución de las organizaciones nunca llegó a realizarse de forma ordenada.

Sin duda estábamos insertos en la fase de burocracia profesional que indicaba Herbert Mintzberg. La coordinación realizada por la normalización de habilidades fundamentada en una sólida formación, que era enfatizada y perseguida por Alonso Manglano, suponía, en principio, que cada trabajador era responsable de su propio trabajo. La tecnología de la comunicación favorecería así el trabajar con relativa independencia de sus colegas pero en estrecho contacto con sus consumidores. Sin embargo, la razonable normalización de actividades no estuvo acompañada de la introducción de los necesarios mecanismos de control y coordinación.

Ya en 1993 algún ministro había sugerido a Alonso Manglano la necesidad de comenzar a pensar en su relevo. Guiado de forma carismática por su gran líder –Alonso Manglano llegó a estar catorce años al frente del Centro, cifra sólo superada por el mítico director de la CIA J. Edgar Hoover con nada menos que cuarenta– éste paulatinamente comenzó a perder el control de la organización ya que carecía de los ágiles reflejos necesarios para controlar esa organización tan grande mediante el único recurso del liderazgo carismático. De modo que finalmente llegó lo inevitable y el CESID se descontroló; en 1999, Alonso Manglano llegaría a declarar ante el Fiscal de Madrid que investigaba el caso de las escuchas:

> "Lo que ocurría en el Gabinete de Escuchas no era de mi competencia. Yo sabía de su funcionamiento de forma muy genérica. Si es que estaba a una distancia de mi responsabilidad tan grande..."

El mes de mayo de 1995 la prensa desvelaba que el Centro había venido practicando actividades de escucha ilegal. El servicio de inteligencia se colapsa, hecho éste que es aprovechado por ciertos grupos mediáticos, políticos y económicos, lo que a su vez supone que el escándalo cobre una magnitud que no hubiera alcanzado en otros países. Vapuleado como un muñeco de trapo, el servicio de inteligencia fue utilizado con el objetivo de debilitar al Presidente González, cuya cabeza buscaban los instigadores del escándalo. Los intensos ataques supusieron la dimisión del Vicepresidente del Gobierno, Narcís Serra, del Ministro de Defensa, Julián García Vargas y del propio director del Centro, Emilio Alonso Manglano. La incapacidad para abordar esta crisis generó una grave situación ya que el Centro debió buscar a un nuevo director para conseguir restablecer el rumbo sin poder contar ya con su líder primigenio. La situación de desprestigio que se generaría tanto dentro como fuera de España sería enorme.

La crisis típica que se manifiesta en la fase de delegación es la de control; sin embargo, la implosión impidió que ésta se diese como tal. Todas las acciones que durante esta fase se deberían haber producido para incrementar la eficacia de la organización –recolocando recursos y mejorando la planificación– se dirigieron de forma indefectible a retomar las riendas de la organización. En vez de encontrarnos con una máquina burocrática y unos servicios comunes que emprenden un proceso de autorrefuerzo y coordinación, nos encontramos con la necesidad de someter a las actividades del Centro al imperio de la ley y a un férreo control. Es así cómo el procedimiento que debería emplearse para transferir poder a las subunidades y acercarlas al consumidor fue empleado para extender el control sobre toda la estructura. La misma lectura debe hacerse de la planificación estratégica; ésta, que habría de convertirse en un instrumento de trabajo habitual para regular el comportamiento de los directores y del personal a todos los niveles, se dirigió también a incrementar el control sobre la estructura. La responsabilidad se elevó a la categoría de regla fundamental.

V. CUARTA FASE: COORDINACIÓN (1995-2002)

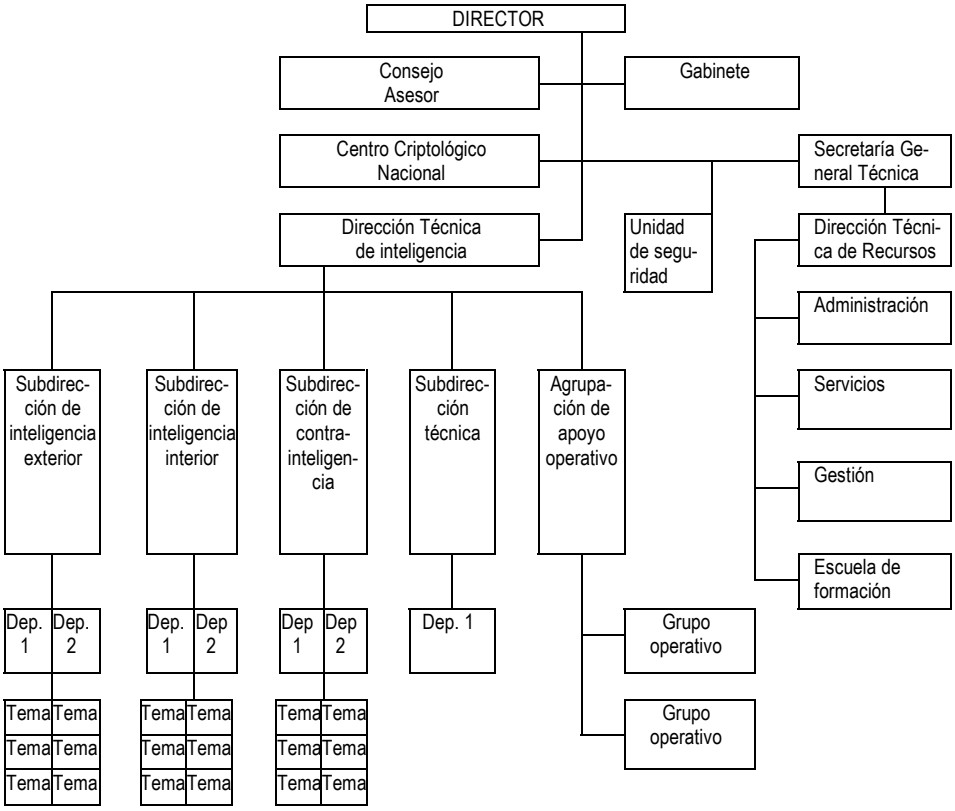
Con la misión de sacarlo de la crisis y llevarlo sin mayores vaivenes hasta la siguiente legislatura, en 1995 desembarcó en el Centro una nueva dirección bicéfala configurada por los Grales. Miranda y Del Olmo.

En teoría, durante esta fase deberíamos haber estado en un momento de introducción de nuevos mecanismos formalizados para alcanzar mayor coordinación, en una fase de responsabilidad de los altos directivos que incrementara la eficacia del Centro en un escenario más complejo y mutable; esto es, de unidades descentralizadas que trabajaran por generar productos conjuntamente, estableciendo procedimientos de planificación formales e intensivamente revisados. Era el momento de invertir recursos y asignar personas a esta función de control iniciando una incipiente fase de agencialización que buscara superar la verticalidad de la organización mediante la fragmentación en varias organizaciones formalmente independientes. Lejos de esta deseable situación, todo este proceso que debiera utilizarse para una mejor recolocación de recursos que comenzaban a ser escasos para las crecientes necesidades de los consumidores, se encaminó en cambio a levantar al CESID de las cenizas.

Observando el cuadro con cierta perspectiva temporal comprobamos cómo a 1995 había llegado un CESID en pleno funcionamiento, con una estructura modernizada y con una clara supremacía sobre ciertos campos de actividad que se solapaban con los del Ministerio del Interior y el de Asuntos Exteriores, con quienes colisionaba más que frecuentemente. A pesar de este predominio, el CESID comenzaba a manifestar de forma patente las deficiencias que le ocasionaba haber monopolizado la información exterior, tener una división de interior sobredimensionada y volcada en el terrorismo, una coordinación inadecuada con el resto del sistema de inteligencia, y carecer de un mecanismo de control acorde al volumen y complejidad que había alcanzado. En resumidas cuentas, las necesidades a las que se estaba enfrentando el CESID a finales de siglo no podían ser abordadas con la misma estructura que comenzó a funcionar a finales de los setenta.

Alonso Manglano había introducido la planificación cuando llegó al servicio de inteligencia copiando la dinámica de las secciones de inteligencia de los ejércitos. A partir de la misma se realizaba un Plan Permanente de Información en el cuál se entregaban objetivos y recursos a las diferentes unidades del Centro. La excelente relación entre el Ministro de Defensa y el director del CESID había llevado a que esta asignación de objetivos se estableciese entre ellos. Tras la crisis, uno de los errores que se manifestaron fue la inadecuada fijación de objetivos al servicio por parte del Gobierno, así como la necesidad de que el Consejo de Ministros aprobase formalmente los objetivos del Centro. Sin embargo esto no se consiguió hasta la nueva Ley de 2002 por la que se crea el CNI, ya que hasta entonces, a lo más a lo que se pudo llegar fue a que el Consejo de Ministros se diera por enterado de la relación anual de objetivos asignados al Centro.

FIGURA 3. ORGANIGRAMA DEL CNI (2006)



Estructuralmente, parte de la reacción a la crisis que generó la divulgación de las escuchas vino a través del Real Decreto 1169/1995, de 23 de junio, que modificó la estructura orgánica del CESID, creando una secretaría general con la misión de asistir al

director en el ejercicio de sus funciones y, en particular, la coordinación de los diferentes organismos del Centro. Su pretensión era poner orden en una estructura que había alcanzado un tamaño y una complejidad muy superiores a las que podían ser gestionadas únicamente por el director general. Era necesario, por lo tanto, dividir algunos cometidos y entregar al secretario el control diario de la organización, mientras que el director se encargaba de la actividad internacional y el contacto con los receptores institucionales del producto del servicio. Este escándalo provocó la promulgación de un segundo Decreto, el 266/1996, de 16 de febrero, que estableció una unidad de seguridad con la misión de velar por la protección del personal del Centro y sus instalaciones, así como la custodia de la información y la documentación; responsabilidades que hasta entonces habían estado dispersas en diferentes dependencias. No obstante, la importancia de esta segunda norma fue menor (Figura 3).

Tras las elecciones de 1996 llegó a la dirección del Centro un viejo conocido de *la Casa*. El Gral. Javier Calderón, que ya había sido secretario del CESID durante el golpe de Estado de 1981, fue el encargado de controlar y reorganizar el servicio. En esta fase de coordinación el CESID debería haber entrado en su fase divisional. No obstante, esta forma de trabajar coordinada de diferentes unidades que deberían haber alcanzado su máximo nivel no pudo lograrse, ya que el control era la prioridad de aquellos años. Y la realidad no dejaría escapar al Centro de esa dinámica. Antes de que el CESID se hubiera recuperado del escándalo de las escuchas, en marzo de 1998, la prensa desveló que el Centro venía controlando también las comunicaciones de las principales sedes de Herri Batasuna. Este episodio debe entenderse como una secuela del escándalo de 1995 y como una manifestación de que había que imprimir mayor ritmo a las reformas que el que pretendía introducirse desde el Centro. La noticia, que tuvo su base en los famosos papeles sustraídos por el Cnel. Perote –y posiblemente también en alguna indiscreción en el entorno del Ministerio del Interior– provocó un inmenso daño al servicio de inteligencia. El Centro desconocía el alcance de las filtraciones y hasta qué punto las redes y bases, dentro y fuera del País Vasco, habían quedado expuestas. Por su parte, los servicios de inteligencia extranjeros con los cuales el CESID mantenía relaciones frecuentes, manifestaron su profunda preocupación por la situación que entonces se planteaba, al tiempo que restringieron al mínimo el flujo de información hacia el servicio de inteligencia español.

El CESID no tiene ocasión de sufrir la crisis de formalismo propia de esta fase. La organización habría de encontrar una forma de liberarse a sí misma del exceso y desorden de reglas y regulaciones para hacerse más eficaz en el nuevo mercado y reforzarse ante sus competidores. En esta fase se reclama coordinación y una cierta pérdida de autonomía con el compromiso de entregar cierta flexibilidad a cambio. Sin embargo, éste era el menor de los problemas del Centro. La relación con los decisores políticos era muy lejana y la información que podía producir mínima ya que el CESID había tenido que desmantelar gran parte de sus estructuras ante el riesgo que suponían las filtraciones y los escándalos y el corte del flujo informativo de los servicios de inteligencia extranjeros. Sin embargo, aunque el CESID pudo sobrevivir a esta crisis, no atravesó desde luego su período de mayor productividad y, de hecho, el producto que suministraba a los decisores políticos fue de poca calidad.

VI. QUINTA FASE: COLABORACIÓN (2002-)

Cuando la fase cuarta se gestiona a través de sistemas y procedimientos formales, cosa que no sucedió nuestro caso, la fase quinta enfatiza la mayor espontaneidad en la gestión a través de equipos con variedad de habilidades y cualidades. Para el servicio de inteligencia esta fase se inició en 2002 con la refundación del CESID.

Los acontecimientos que comenzaron a gestarse a finales de los noventa sacaron a relucir estas carencias que ahora intentaban resolverse bajo un nuevo nombre. El Centro Nacional de Inteligencia (CNI) vino a sustituir a un servicio de inteligencia creado en 1977 con un marco legal muy difuso y sin un modelo claro ni de crecimiento ni de control. La nueva legislación, aprobada en mayo de 2002, es en realidad un conjunto compuesto por dos normas. La primera de ellas fue la Ley 11/2002, de 6 de mayo, reguladora del Centro Nacional del Inteligencia, y la segunda la Ley Orgánica 2/2002, de 6 de mayo, reguladora del control judicial previo del Centro Nacional de Inteligencia, que recogió por primera vez este tipo de control sobre el servicio de inteligencia español.

Externamente, el CNI se mantuvo como el único servicio de inteligencia español. Se abandonaron así los intentos de dividir la inteligencia española en dos o tres servicios diferentes, según se encargaran de la dimensión interior, la exterior y la militar; una idea que había alimentado muchos debates en el pasado. Tampoco variaría con respecto a los tiempos del CESID la adscripción orgánica del Centro: el CNI seguirá dependiendo funcionalmente del Presidente del Gobierno, del que es órgano informativo; sin perjuicio de que, a efectos presupuestarios y de personal, dependa del Ministerio de Defensa. El propio Ministro de Defensa defendió ante el Parlamento, en mi opinión de forma forzada, la adscripción del CNI a su ministerio debido a que los acontecimientos del 11-S demostraban cómo estas nuevas amenazas debían ser combatidas desde la Defensa. Pero el hecho cierto es que el Gobierno siempre ha sido consciente de que esta adscripción era extraña y controvertida, motivo por el cual la disposición adicional tercera de la Ley 11/2002 estableció que el Presidente del Gobierno podrán en el futuro modificar mediante Real Decreto su dependencia orgánica.

Algo que sí ha variado de forma sensible con esta última reforma ha sido la estructura interna del Centro. A partir de este momento los directores tendrán un mandato limitado a cinco años para evitar que se repita la experiencia de Alonso Manglano. Al director se le otorga el rango de Secretario de Estado, que lo sitúa administrativamente por encima de los directores de la Guardia Civil y la Policía, ambos Directores Generales, en un intento del Presidente Aznar de entregarle cierta primacía sobre éstos y encaminarle a dirigir la comunidad de inteligencia. El mismo artículo también establece por primera vez en la historia de los servicios de inteligencia en España que el director cuente con un gabinete "como órgano de apoyo y asistencia inmediata". La otra pieza clave de la estructura del CNI es la del secretario general, figura que ya fuera creada en 1996, pero que ahora incrementa su rango al de Subsecretario de Estado para ser nombrado a propuesta del Ministro de Defensa entre personas de reconocida experiencia y competencia profesional en el ámbito de la

inteligencia. La Secretaría estará encargada conforme al art. 3 del Real Decreto 436/2002, por el que se establece la estructura orgánica del Centro, del funcionamiento cotidiano y burocrático del servicio; y más concretamente de:

– Apoyar y asistir al Secretario de Estado Director en el ejercicio de sus funciones.
– Establecer los mecanismos y sistemas de organización del Centro y determinar las actuaciones precisas para su actualización y mejora.
– Dirigir el funcionamiento de los servicios comunes del Centro a través de las correspondientes instrucciones y órdenes de servicio.
– Ejercer la potestad disciplinaria, como Jefe Superior de Personal, sin perjuicio de las competencias asignadas a otras autoridades.

Pero la principal novedad de la regulación de 2002 consistió en la clara separación que se produjo dentro del servicio entre la función de inteligencia y la de gestión de la organización. Para esto, el CNI abandonó la estructura que había consolidado hacia 1985 para pasar a configurarse en dos grandes bloques. Uno de ellos será la dirección técnica de inteligencia, encargada de la inteligencia y la contrainteligencia y colocada bajo la directa dependencia del director del CNI. El segundo bloque es una dirección técnica de servicios que estará encargada de la gestión del Centro y dependerá del secretario general. Posiblemente, esta especialización de tareas entre el director y el secretario general –que se lleva al equipo de gestión– explique en alguna medida por qué al director se le ha dotado de un gabinete que le facilite sus tareas.

Esta estructuración no ha sido una novedad fruto de la reforma sino que es una propuesta que databa de mediados de los años noventa y cuyo borrador ha sido prácticamente calcado en el Real Decreto 436/2002. Como indicaba anteriormente, cuando estalló el escándalo de 1995, provocando la dimisión de varios altos cargos, incluidos el director del CESID, se comprobó cómo uno de los fallos del control del servicio de inteligencia había sido el articularlo de forma tan estanca, rígida y piramidal. En 1995 se procedió a la fusión de la subdirección general de personal con la de administración y servicios con el claro objetivo de centralizar todos los servicios que tenían que ver con la gestión del Centro en una única estructura. Además, durante el *interregno* de Miranda y Del Olmo se comenzó a pensar en racionalizar la estructura y distinguir claramente el ámbito de la inteligencia del de la gestión; algo de lo que la bicefalia en la dirección del Centro era una buena muestra. En resumidas cuentas, la estructura de 2002 no ha sido más que la culminación de un proceso que ya se venía gestando desde hacía años en el interior del servicio.

Dentro de este proceso de racionalización, la subdirección de economía y tecnología ha sido asimilada por la de contrainteligencia al considerarse que ésta es más una misión de contrainteligencia que de puro espionaje. Las diferentes subdirecciones se han divido en departamentos y cada uno de ellos en temas. Por otra parte, se ha hecho más dinámica la relación entre departamentos al facilitarse la creación de grupos de trabajo específicos con miembros de diferentes unidades. Es cierto que esto puede hacer más permeable y vulnerable al CNI, pero los riesgos quedan de sobra compensados por

la mayor adaptabilidad que tendrá la organización ante amenazas que puedan surgir en un entorno mucho más cambiante que el que tuvo que afrontar su predecesor el CESID.

La exposición de motivos del Real Decreto 436/2002 estableció como principio inspirador que "la estructura orgánica deberá estar dotada de una singular flexibilidad que permita la rápida adaptación del centro para el mejor desarrollo de las funciones asignadas al mismo..." Debe destacarse que esta justificación es exactamente la misma que aparece en las legislaciones de los últimos países que han reformado sus sistemas de inteligencia, y da por entendido que la flexibilidad es el mejor instrumento para permitir a los servicios de inteligencia adaptarse con mayor facilidad y celeridad a las nuevas amenazas que puedan surgir contra su seguridad. Se marca de esta forma un claro camino hacia estructuras de inteligencia más dinámicas de lo quje lo eran los pesados sistemas de inteligencia que se habían heredado de la Guerra Fría. Vuelve a reproducirse la dinámica de finales de los sesenta cuando nace la OCN y el SECED que se estructuraba teniendo en cuenta las amenazas mutables a las que se enfrentaban; la diferencia radica en que en un caso estábamos ante una estructura simple y ahora caminamos hacia lo que podríamos bautizar como la *adhocracia*.

La reforma también introdujo otro importante elemento: la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos de Inteligencia. Dirigida por el Vicepresidente Primero del Gobierno estará integrada por los ministros de Asuntos Exteriores, Defensa, Interior, y Economía, así como por el Secretario General de la Presidencia, el Secretario de Estado de Seguridad y el Secretario de Estado Director del CNI, que será su secretario. Específicamente, la Ley otorga en su art. 6.4 a la Comisión Delegada, entre otros, los siguientes cometidos:

– Proponer al Presidente del Gobierno los objetivos anuales de los servicios y, en especial, aquellos que han de integrarse en la Directiva de Inteligencia.
– Realizar el seguimiento y evaluación del desarrollo de los objetivos del Centro Nacional de Inteligencia.
– Velar por la coordinación del Centro Nacional de Inteligencia, de los servicios de información de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado y los órganos de la Administración Civil y Militar del Estado.

Del análisis detallado de este artículo parece desprenderse que, en efecto, las funciones asignadas a la Comisión Delegada están dirigidas hacia la configuración de una comunidad de inteligencia en España a través de tres funciones básicas: asignación de objetivos, seguimiento y evaluación de los mismos y coordinación de las diferentes agencias.

A tenor de lo planteado por la Ley del CNI parece que el Centro se dirige hacia una estructuración que permita la resolución de problemas a través de grupos de trabajo/acción. Los equipos actuarán de forma transversal a través de tareas asignadas a cada uno de ellos, lo que es posible porque los expertos se reasignan y se combinan entre diferentes equipos. Se crea una estructura de matriz para asignar los grupos adecuados a los específicos problemas a los que se enfrenta la organización. Existe una fuerte tendencia a agrupar a los especialistas en pequeños equipos de proyectos basados en las necesidades del mercado y el uso de dispositivos de enlace para fomentar la

adaptación mutua; entre estos últimos están los sistemas de información a tiempo real. Es una estructura sumamente orgánica con una escasa formalización en su comportamiento, una elevada especialización horizontal basada en una preparación formal y el reciclaje continuo de sus miembros.

La crisis característica que habríamos de encontrar es la de incertidumbre. Pero Greiner no tenía muy claro que esta fase existiese por lo que, como indica Ramió [18], es interesante especular sobre cuál podría ser la naturaleza de esta fase. La experiencia, al menos la del servicio de inteligencia español, puede ayudar en este debate. La posible crisis de incertidumbre a superar supondría que la organización tendría cierta confusión sobre cuál es su objetivo básico lo que requiere de alguna forma un liderazgo fuerte y claro que la oriente. En parte motivado por el incremento de misiones que se le atribuyen tras la caída del Muro y en parte por la complejidad que manifiesta el escenario post 11-S, sí aparece con claridad la necesidad de establecer exactamente qué debe hacer el servicio de inteligencia. Muchas agencias –entre ellas organizaciones privadas, centros de pensamiento y agencias de cooperación internacional, en pleno auge– llevan al servicio de inteligencia a plantearse cuál debe ser la naturaleza de su producto; aquél en el que pueda incorporar un mayor valor añadido en un mercado cada vez más complejo y competitivo.

En realidad parece que todo el sistema se decanta hacia un liderazgo de grupo para poder dirigir con fuerza a la organización y entregarle un sentido claro y rotundo a los objetivos que deben guiar su trabajo. La consolidación de la comunidad de inteligencia a través de la Comisión Delegada u otro tipo de estructuras de coordinación se enfoca en esta dirección, aunque su resolución no esté siendo la más eficaz de las posibles. Es muy probable que nos encontremos ante la necesidad de romper la organización en subunidades menores que tendrán autonomía en un contexto global de una estructura y una cultura corporativa común. Una dinámica muy generalizada ha sido la creación de centros antiterroristas o contra la proliferación de Armas de Destrucción Masiva. Estos centros se generan a partir de los recursos tanto humanos, materiales como informativos de diferentes agencias policiales y de inteligencia. Todo indica que de nuevo estamos ante un proceso de especialización de organizaciones, en el que un objetivo muy concreto genera la necesidad de un organismo específico que pueda encargarse de él.

En España esta dinámica se ha visto reflejada por la creación del Centro Nacional de Coordinación Antiterrorista (CNCA) si bien éste no representa el mismo modelo que el NCTC norteamericano o el JTAC británico, mucho más operativos que el español. En el mes de mayo de 2004 se creó, dependiendo directamente del Ministro del Interior, el Comité Ejecutivo para el Mando Unificado de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (CEMU) formado por el Secretario de Estado de Seguridad que la preside, y los Directores de la Policía, la Guardia Civil, la Dirección General de Infraestructuras y Material de Seguridad y del gabinete del Ministro del Interior. Su función será velar por la actuación integrada de los cuerpos policiales y la coordinación orgánica y operativa de Policía Nacional y Guardia Civil. Sus cometidos los desarrollará a través de la creación de unidades conjuntas, formación o tareas de policía científica.

---

[18] Carles RAMIÓ: *Teoría de la Organización…*, cit., pág. 254.

Pero, asimismo, también se está avanzando en la personalización del producto de inteligencia acercándolo a los consumidores. Finalmente, la cooperación internacional muy fortalecida tras los atentados de Madrid y Londres ha generado una especie de matriz en la que diferentes servicios cooperan muy estrechamente frente a amenazas comunes.

VII. CONCLUSIONES

El nacimiento de la inteligencia española ha seguido un patrón muy similar al de otras organizaciones que surgen en un escenario de fuerte cambio, como fue nuestra transición a la democracia, y de creación de su área de trabajo tal y como era la inteligencia en entramado administrativo español en 1977. La falta de reflexión sobre cuál debía ser el modelo del servicio de inteligencia llevó a que fuera su director quien estableciese su modelo, naturaleza y pautas de crecimiento. Una libertad que se vio favorecida por la absoluta confianza que el Presidente y el Ministro de Defensa tenían en él.

Por otra parte, en cuanto comenzaron a culminar sus respectivos procesos de profesionalización y modernización, y por ende de democratización, distintas organizaciones comenzaron a competir con el servicio de inteligencia por esa parcela administrativa que veía la luz. Pero esa falta de modelo y la forma de gobernar de González, que favorecía la competencia entre diferentes agencias, fomentó que la cooperación fuera sustituida por la competencia. Así, el servicio de inteligencia, que partía con cierta ventaja sobre sus contrincantes, logró situarse en el centro de este entramado burocrático, algo para lo que en principio no había sido concebido.

Aunque teóricamente no sea posible encontrar a un servicio de inteligencia en un régimen no democrático, España cuenta con un precedente durante el período final del franquismo. Las organizaciones de espionaje interior gestadas por José Ignacio San Martín aportaron diversos aspectos estructurales que fueron heredados en alguna medida por su sucesor en el período democrático, el CESID. San Martín detectó los elementos que Mintzberg entiende que deben componer una organización; a partir de ese momento, y al igual que ha sucedido en otros servicios de inteligencia de casi todo el mundo, su evolución se basó en aumentar su tamaño y especializarla en dos grandes bloques: producción de inteligencia y gestión.

Sin duda el importante papel que Greiner atribuye al liderazgo para pasar de una a otra fase de la organización se ha confirmado en el caso de la inteligencia española. Pero la permanencia y presencia del líder sin visión para delegar en un grupo directivo el control más estrecho de la organización le llevó a sendos escándalos en 1995 y 1998 y a una profunda crisis de la que ha tardado varios años en salir. A partir de la dimisión de Alonso Manglano en 1995, era evidente que el liderazgo ya no podía ser tan carismático por dos motivos. Por un lado porque no se estaba ya ante un momento de creación como antaño y, por otro, porque los directores tienen limitado su mandato a cinco años lo que dificultará que su permanencia en el puesto les lleve a relajarse en el control de la organización, o que alcancen una autonomía excesiva.

Es posiblemente en los últimos años cuando el ahora CNI está profundizando en la mejora de las capacidades de la organización en lo referente a su relación con el consumidor y dirigiendo su atención al incremento de la especialización y la calidad de su producto. Creo que puede sostenerse a la luz de la experiencia española que la última fase, la de colaboración y su crisis inherente –la incertidumbre que apunta Greiner–, se presenta en el caso del CNI. Es cierto que esta fase en el Centro coincide con el incremento de la complejidad del escenario internacional ante la aparición de una amenaza como el terrorismo global que requiere de la confluencia de las energías de todas las agencias estatales y la cooperación de otros Estados. Pero aunque éste sea un factor coadyuvante lo cierto es que la fase se produce y la crisis está siendo superada precisamente a través de los instrumentos sugeridos por Greiner.

Interesante será sin duda el comprobar cómo es la evolución de esta cooperación y especialización de estructuras que buscan dar respuesta a un escenario con unas amenazas tan polifacéticas. Probablemente caminaremos hacia una cierta integración de estructuras pertenecientes a diferentes Estados como muestran ejemplos dentro de la Unión Europea tales como Europol o el Centro de Situaciones (SITCEN). En un futuro cercano, la formación de los diversos miembros de estos cuerpos de distintos países y la adopción de protocolos, sistemas de comunicación y técnicas de trabajo comunes formarán parte de nuestros mecanismos de seguridad e inteligencia.