LA ARTICULACIÓN DE LA COMUNIDAD DE INTELIGENCIA ESPAÑOLA: REALIDAD Y PERSPECTIVAS DE FUTURO

Daniel Sansó-Rubert Pascual

Secretario de estudios de Defensa de la Universidad de Santiago.

Introducción

Los trágicos acontecimientos acaecidos especialmente desde el 11 de septiembre de 2001 (11-S), seguidos de fechas tan significativas para los europeos como el 11 de marzo de 2004 madrileño y el 7 de julio de 2005 londinense, han colocado a los Servicios de Inteligencia en una difícil situación ante la avalancha de críticas suscitadas, promoviendo una corriente de reflexión en torno a su función, futuro, eficacia, o necesidad de reforma, ([97]). El debate está servido, permitiendo vislumbrar "las luces y las sombras" en las que opera la Comunidad de Inteligencia. La clave central de esta controversia reside en cuál es el modelo base a adoptar, que resulte válido, y sobre quién recaerá su coordinación, respuestas ambas harto difíciles por el momento.

Hoy, la importancia que ha cobrado la Inteligencia como elemento de identificación y prevención de amenazas, se ha visto reforzada por la eclosión de los reiterativamente denominados "nuevos riesgos y amenazas emergentes". Tras esta nomenclatura podemos encontrar con nombre propio, al terrorismo internacional de vocación fundamentalista y apocalíptica, las armas de destrucción masiva, el narcotráfico, el tráfico de personas, las inmigraciones masivas, los Estados débiles o en descomposición; en definitiva, un conjunto poliédrico de amenazas globales a la estabilidad internacional, que han propiciado la quiebra de los esquemas tradicionales de actuación en política exterior

---

[97] J. THIES, "El renacimiento de los servicios secretos", *Política Exterior*, nº 101 (Septiembre-Octubre 2004), pp. 47-58.

e interior y defensa, cuyas delimitaciones tienden vertiginosamente a difuminarse instaurando un entorno poco definido y difícilmente comprensible ([98]).

A esta situación, hay que sumar el fenómeno de la globalización con todas las transformaciones y variantes que introduce, principalmente en los niveles de interdependencia estatal y la imparable automatización. Ésta última, conduce a perseguir el dominio de la información e implementar las capacidades para generar con rapidez conocimiento estratégico, que permita controlar y neutralizar posibles riesgos para la seguridad de una nación, transformándolos en prioridades ineludibles para todos los gobiernos dentro de sus políticas de seguridad y defensa. España a este respecto no permanece, ni debe permanecer al margen.

Resulta necesario potenciar sistemas ágiles de inteligencia que, basándose en el alcance de las tecnologías de la información y los resultados obtenidos de la gestión del conocimiento, pongan a disposición de la seguridad y la defensa de un Estado las herramientas precisas de alcance global, interconectadas y compartidas, permitiendo a los organismos de inteligencia alcanzar sus objetivos y dar una respuesta eficaz en tiempo reducido ([99]).

La importancia del trabajo de inteligencia como solución global, radica en su potencial adaptabilidad a la naturaleza flexible, difusa, pero tremendamente resistente de las amenazas de nuestros días. Partiendo de la idea fuerza de que una amenaza global, requiere a su vez de una respuesta global, resulta esencial adoptar un enfoque multilateral. Deben fortalecerse las estructuras nacionales e internacionales de cooperación en el ámbito de la Inteligencia. A este respecto además, se suma la necesidad de hacer hincapié en que una estrecha visión nacional es contraproducente. Las instituciones jurídicas y los organismos policiales y de inteligencia, han de cooperar e intercambiar la información pertinente más allá de la esfera particular de cada uno de los servicios y de las fronteras nacionales.

El objetivo: aspirar a la instauración de instrumentos de cooperación y coordinación superadores de los vigentes, capaces de encauzar los esfuerzos generados en el seno de la comunidad internacional a la hora de trabajar conjuntamente en el ámbito de la

---

[98] Daniel SANSÓ-RUBERT PASCUAL; "La internacionalización de la delincuencia organizada: Análisis del fenómeno, *UNISCI Discussion Papers*, nº 9, octubre de 2005, en http://www.ucm.es/info/unisci. J. AVILÉS FARRÉ, "Las amenazas globales del siglo XXI", *Al servicio del Estado: Inteligencia y contrainteligencia en España*, colección Arbor nº 709, tomo CLXXX, CSIC, enero de 2005, Madrid.

inteligencia, según los principios de realismo cooperativo y de seguridad, y no sólo en función de las buenas intenciones políticas ([100]).

Que el modelo de inteligencia heredado de la guerra fría haya quedado obsoleto ([101]), no sorprende a nadie, ante la evolución de la realidad imperante caracterizada por la implantación del concepto Red ([102]). Las recientes reformas multinivel de los Servicios de Inteligencia, extraen su razón de ser de la continua preocupación por dotar a dichos centros de una cultura organizativa ágil y eficaz, así como por un decidido esfuerzo por favorecer la integración y coordinación entre agencias, aún cuando los resultados de esta ansiada coordinación sean, cuanto menos, perfectibles ([103]). Por último, hay que tener muy en cuenta que la labor de las agencias de inteligencia en el mundo actual, inmersas en las sociedades de la información, no se reduce al ámbito de lo secreto, ni la tónica debe ser operar de espaldas a la sociedad de la que forman parte y a la que deben servir.

La necesidad radica ahora, no tanto en perfeccionar las capacidades de obtención y análisis de la información, sino en fomentar la coordinación entre los diferentes organismos implicados en el ámbito de la inteligencia, con la finalidad de articular una auténtica y funcional Comunidad de Inteligencia. Apostar por ello responsablemente, requiere del convencimiento de los actores implicados y del apoyo político indispensable

---

[99] Gordon CORERA; "Changes needed in information Sharing". *Jane´s Intelligence Rewiew*, agosto 2003.

[100] Los servicios de inteligencia tienden a actuar conforme a sus propios intereses, anteponiendo la Seguridad Nacional de los Estados frente a las necesidades colectivas. Esta aseguración de la supervivencia del Estado, manifestado a través de la protección celosa de la información de la que dispone, supone un elemento negativo, difícilmente salvable en lo que a cooperación internacional se refiere. De hecho, en la actualidad, sólo se ha producido el equilibrio entre los intereses nacionales y los colectivos de seguridad, en lo tocante a amenazas comunes como el terrorismo y siempre circunscrito a ámbitos muy concretos. S. LEFEBVRE, "The dificulties and dilemmas of International Intelligence Cooperation", *International Journal of Intelligence and Counter intelligence*, nº 16 (2003).

[101] R. CLARK, *Intelligence Analisis: a Target-Centric Approach*, Washington, CQ. Press, 2004, 13-27: "The Intelligence Process".

[102] J. ARQUILLA y D. RONFELDT; *Redes y guerra en red. El futuro del terrorismo, el crimen organizado y el activismo político*; Ed. Alianza, Madrid, 2000.

[103] M. Á. ESTEBAN y D. NAVARRO, "Inteligencia para la seguridad y la defensa: el valor de la gestión del conocimiento", *Gestión del conocimiento y servicios de inteligencia*, Madrid, BOE, Universidad Carlos III de Madrid, Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), 2004.

para superar los múltiples obstáculos, además de un mínimo lapso de tiempo para que fragüen las transformaciones. En el campo concreto de la Inteligencia, se trata de capacidades que no se improvisan.

¿Comunidad de Inteligencia?

Investigar el papel de la Comunidad de Inteligencia es una tarea ardua y compleja, máxime si se es consciente de lo novedoso del concepto y la polémica que suscita. El momento en que éste comenzó a acuñarse de modo intencional y funcional, puede situarse en el 22 de enero de 1946, cuando el presidente Truman, tras el fracaso informativo que no impidió el desastre de Pearl Harbour, ordenó que todas las actividades que se hubieran de desarrollar por las diferentes agencias de inteligencia existentes relacionadas con la seguridad nacional, y que hasta entonces funcionaban sin apenas interconexión, fuesen planeadas y desarrolladas de forma coordinada ([104]).

Otra dificultad añadida, es la ausencia de consenso sobre todas aquellas manifestaciones que entran en la categoría conceptual de lo que puede ser considerado como "Inteligencia" y por ende, la propia Comunidad de Inteligencia. A este respecto, evitando entrar en conflictos doctrinales, si bien no existe una definición comúnmente aceptada con validez internacional sobre este término, que sigue estando precariamente definido a pesar de la abundancia de definiciones ([105]), si existe al menos, una postura unánime en torno a su naturaleza. Todos coinciden en que no se trata de una simple suma de datos recopilados a partir de diversas fuentes, sino que es el producto de un determinado modo de conectar y analizar estos datos por parte de los analistas, para comprender y valorar los hechos a los que remiten y prever su posible evolución, con el fin de suministrar

---

[104] Francisco GALVACHE VALERO; "La formación de la Comunidad de Inteligencia Española: Un proceso en marcha", *Al servicio del Estado: Inteligencia y contrainteligencia en España*, colección Arbor nº 709, tomo CLXXX, CSIC, enero de 2005, Madrid.

[105] Con el tiempo, el concepto de Inteligencia se ha ido haciendo cada vez más complejo. Incluso en los documentos oficiales se puede encontrar docenas de definiciones del término. En el documento OTAN de difusión limitada, el STANAG núm. 2.936 "Doctrina de Inteligencia", e implantado en España en la publicación C-2-001 Doctrina y Procedimientos Básicos de inteligencia, Contrainteligencia y Seguridad de 1998, vienen definidos hasta veinte tipos de inteligencia. A. DÍAZ FERNÁNDEZ; *Los servicios de inteligencia españoles. Desde la guerra civil hasta el 11-M, Historia de una transición*, Alianza Editorial, Madrid, 2005.

conocimiento especializado y estructurado, que permita al Estado tomar decisiones adecuadas y reducir los riesgos inherentes a toda acción.

El aumento de la variedad de materias objeto de la Inteligencia, como consecuencia de la actual noción multidimensional de la seguridad, sumado a la discreta actividad desarrollada por los organismos de inteligencia, conlleva dificultades añadidas para su aprehensión y análisis. Como apunta M. Herman ([106]):

> "El secreto es el sello de la Inteligencia: la base de su relación con el gobierno y la sociedad y de su propia autoimagen."

Una vez contextualizado el marco de estudio, sorprendentemente el primer gran obstáculo se plantea ante la práctica inexistencia de dicha Comunidad. Si bien es cierto que empieza a perfilarse de manera tenue, lo hace fundamentándose esencialmente en declaraciones de intenciones y no en hechos consumados de relevancia práctica. Por ello, a día de hoy, se manifiesta como un *desideratum*.

El término "comunidad" alude a un conjunto de individuos o entidades reunidos en torno a algo que les es común; es decir, aquello que no siendo privativamente de ninguno, pertenece o se extiende a ellos de una u otra forma ([107]). Cuando el objeto céntrico de la comunidad resulta ser lo que se denomina "Inteligencia", nos hallamos ante esa idea de Comunidad de Inteligencia. Y para que lo sea plenamente, ha de constituir el ámbito natural de cooperación para la elaboración de inteligencia desde las capacidades y responsabilidades de cada uno de sus integrantes. También de acceso a ella en función de sus respectivas necesidades, todo esto merced de una arquitectura orgánica y funcional que lo haga posible, más aún, que lo promueva ([108]).

En definitiva, una Comunidad de Inteligencia consiste en un sistema integrado por las agencias y organismos relevantes en tal materia que sirven a los objetivos estratégicos del Gobierno de la nación, de forma coordinada, gracias a la labor de una estructura de superior nivel que promueve y garantiza las relaciones y la conectividad necesaria, a los niveles y por los procedimientos adecuados y en orden a optimizar los resultados. Pero

---

[106] M. HERMAN; *Intelligence Services in the Information Age*, Londres, Frank Cass, 2001, p 5.

[107] Cfr. Diccionario de la RAE.

[108] Francisco GALVACHE VALERO; Op. cit.

tanto éstas como otras características, tales como su grado de centralización, quién ocupa la cúpula o el número de agencias que la componen, es algo que depende mucho de la cultura burocrática del Estado, en concreto, del tamaño del país y del tipo de estructuras de inteligencia y seguridad con las que cuenta.

Ahora más que nunca, especialmente a tenor de los acontecimientos de la última década, se percibe la necesidad de impulsar la actuación de las Comunidades de Inteligencia como elementos aglutinantes capaces de dirigir coordinadamente los esfuerzos sinérgicos en inteligencia, en aras de la maximización de las capacidades de prevención y respuesta estatales. En este afán de búsqueda de una coordinación eficiente, las iniciativas se centran en cómo dotar a dicha organización de la flexibilidad y dinámica requeridas, para adaptarla al entorno ([109]).

Ahondando en materia, a nadie escapa que junto a los Servicios de Inteligencia, coexisten otras muchas organizaciones que suministran información al Gobierno. Las embajadas y delegaciones consulares en el exterior, departamentos de la Administración como la Presidencia del Gobierno, ministerios, bancos centrales, aduanas, oficinas comerciales, las representaciones oficiales ante organismos internacionales o los agregados militares en el extranjero y los Servicios de Información ([110]) policial, configuran un entramado que forzosamente ha de integrarse en la Comunidad de Inteligencia. Ésta no puede quedar circunscrita al núcleo duro conformado por las agencias de inteligencia.

A medida que las necesidades de inteligencia de un Estado crecen, su entramando informativo experimenta igualmente una importante expansión. Esto ha provocado, coadyuvado por la naturaleza difusa de los retos a enfrentar, que las líneas de demarcación entre las competencias de unas y otras organizaciones se hagan difíciles de

---

[109] Esta inestabilidad y mutabilidad de las amenazas es precisamente lo que se ha argumentado para justificar la nueva forma de organizar el servicio de inteligencia; esto es "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…". *Exposición de motivos del Real Decreto 436/2002, de 10 de mayo, por el que se establece la estructura orgánica del Centro Nacional de Inteligencia*. Debe destacarse que esta justificación es exactamente la misma que aparece en las legislaciones de los dos últimos países que han reformado sus sistemas de inteligencia, como son Estados Unidos y Holanda, algo que aparece marcar un claro camino hacia estructuras más dinámicas.

[110] Terminología empleada por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad Españolas, que denominan a sus órganos de inteligencia como servicios de información.

precisar. La coordinación se convierte de esta forma casi en el único modo de hacer funcionar la Comunidad de Inteligencia. Sin embargo, las fórmulas de cooperación no siempre llegan a funcionar aunque sean técnicamente adecuadas. Esto se produce porque la Comunidad de Inteligencia tiene dos personalidades muy acuciadas. Muestra una cara "amable" hacia el decisor político, mientras hacia el interior se comporta como un conjunto de burocracias en plena competencia por atención, dinero y poder ([111]).

A pesar de la importancia que tiene la cooperación entre los Servicios y el flujo adecuado de la información y de los análisis, es frecuente que las Comunidades de Inteligencia nacionales operen en la práctica como confederaciones de servicios con rivalidades corporativas y presupuestarias. Numerosos fracasos de inteligencia son en gran medida, resultado de fallos de funcionamiento de la comunidad más que errores de un servicio aislado. El caso español, no escapa a estas realidades.

Complicando aún más el panorama, adoptando la perspectiva más amplia posible del concepto de Comunidad de Inteligencia, éste también integraría a los centros universitarios, *think-tanks* privados, empresas, y personalidades que puedan aportar información o análisis de interés. En la práctica, muchos países mantienen este tipo de intercambio de manera informal sin que dichas instituciones externas pertenezcan a la comunidad. Sin embargo, algunos autores (Berkowitz) sugieren una integración más permanente. Este modelo proporciona considerables ventajas: dota de una reserva de analistas para circunstancias de crisis, evita la creación de un pensamiento de grupo cerrado a otras opciones o lecturas de la realidad y permite aprovechar mejor la enorme cantidad de información abierta, entre las más destacables.

Una de las paredes maestras de toda Comunidad de Inteligencia, con independencia de su ámbito o dimensión, radica en la capacidad de hacer funcionar a sus miembros conjuntamente. A este respecto, de su estudio cabe inferir diferentes formas de articulación. Resulta obligado diferenciar someramente los ámbitos, intraestatal, relativo a la cooperación entre los distintos Servicios de Inteligencia propios de un Estado e interestatal, que es aquel que se produce entre los servicios de Estados diferentes, bien a nivel bilateral o multilateral, junto con otras alternativas de colaboración e intercambio de

---

[111] Alfred MAURER;" Management of the Intelligence Community",en Alfred Maurer et al. (eds.), *Intelligence, Policy and Process*, Londres, Westview, 1985.

información ([112]), vigentes en el panorama de las relaciones internacionales. Cualquier iniciativa tendente a la formulación de una Comunidad de Inteligencia supranacional, más allá de los actuales compromisos, carece de expectativas reales de implantación, incluso a nivel europeo.

Reduciendo el ámbito de esta reflexión a la colaboración e intercambio entre los servicios de un mismo país, éstos resultan más fáciles de lograr en cuanto al producto final de inteligencia se refiere, antes que a la información proveniente de las fuentes propias de cada servicio. Los "celos" y la competitividad mal entendida entre las diferentes agencias por razones de seguridad y de cultura profesional, hasta dificultades estructurales del propio sistema organizativo de la Administración del Estado, que trae como consecuencia una excesiva burocratización en los mecanismos de intercambio de información, generan reticencias en ocasiones difícilmente salvables ([113]). A este respecto, la implicación de miembros de las distintas agencias y de especialistas de organismos públicos y privados en iniciativas tipo seminarios, grupos de trabajo, proyectos de investigación, por citar algún ejemplo, puede desembocar como resultado deseable en el desarrollo de una "cultura de inteligencia" que favorezca a su vez la cooperación. La creación de estructuras organizativas nuevas sirve de poco, si no va a acompañada de una actitud positiva de las personas que han de participar en ellas.

En cuanto al nivel organizativo, el concepto de "agilidad" se manifiesta como un requisito indispensable en los círculos de inteligencia. Berkowitz, en este sentido, establece cuatro factores necesarios para su efectiva implantación: La organización debe ser capaz de cambiar y modificar al personal y a otros recursos lo más rápida y eficientemente posible, cuando sean requerido por las situaciones. Necesidad de disponer de expertos y fuentes de información en todo el mundo. Capacidad de proporcionar la información obtenida lo más rápidamente posible para, igualmente, posibilitar un análisis en el menor espacio de

---

[112] Los Estados que comparten intereses comunes, manifiestan su propensión a establecer redes formales para la cooperación, adoptando el formato minoritario de grupos o Clubs. A modo de ejemplo, a nivel europeo destaca el Club de Berna, creado en 1971, como grupo de cooperación de carácter multilateral. Reúne anualmente a los directores de los servicios de inteligencia de los países europeos con el objetivo de establecer la agenda referente a la cooperación entre los diferentes Estados, a partir de los intereses en común concernientes a la seguridad europea. Fernando LISTA BLANCO, "Cooperación europea en materia de Inteligencia", *Estudios sobre Inteligencia: fundamentos para la seguridad internacional*, Cuadernos de Estrategia nº 127, IEEE-CNI, Ministerio de Defensa, Madrid, junio de 2004.

[113] BERKOWITZ y GOODMAN, "Best Truth: Intelligence in the information Age". *Yale University Press*, 2002.

tiempo, en aras de una máxima eficiencia y eficacia. Finalmente, facilitar la inteligencia a los consumidores de la forma que sea requerida para cada trabajo ([114]).

Asimismo, la imprecisa demarcación competencial en determinadas materias o áreas sensibles al trabajo de los organismos de inteligencia, puede conducir a situaciones de injerencia en las investigaciones, interferencias involuntarias, e incluso situaciones en las que algún servicio se adroga y ejecuta funciones, que *a priori* no le corresponden. Estas anomalías disfuncionales de compleja resolución, dificultan las expectativas de cooperación, además de generar duplicidades innecesarias en cuanto a esfuerzos y recursos se refiere de un bien escaso, como son las capacidades de inteligencia, que obliga a su continua maximización.

Sustrayendo este último punto al caso español, tradicionalmente el Centro Nacional de Inteligencia (CNI) y los órganos policiales de inteligencia, han trabajado es esferas diferenciadas ([115]), especialmente en lo relativo a la represión y neutralización de la actividad criminal. Los miembros del CNI, no tienen estatus de agentes de la autoridad ([116]) y su misión no está orientada a instruir procesos penales ([117]). Sin embargo,

---

[114]B. BERKOWITZ, "Spying in the Post September 11 World". http:// www-hover.stanford.edu/publications/digest/034/berkowitz.html.

[115] Existen excepciones como Estados Unidos y Dinamarca, cuyos servicios sí tienen poderes policiales. En cualquier otro país, los servicios de inteligencia deberán poner en conocimiento de las autoridades policiales cualquier indicio que tengan de acciones delictivas. Del mismo modo, cuando estas actividades delictivas se convierten en una amenaza para el Estado, los servicios de inteligencia policiales deben pasar a las agencias de inteligencia la dirección y responsabilidad de su vigilancia. Es precisamente este tipo de amenazas como el terrorismo o la delincuencia organizada, en las que la necesidad de coordinación y transmisión de información es más importante, donde mayores acuerdos deben existir sobre cómo repartirse las responsabilidades para combatirlas. En este mismo sentido, Stuart FARSON; "Security Intelligence Versus Criminal Intelligence: Lines of Demarcation, Areas of Ofuscation, and the Need to Re-evaluate Organizacional Roles in Responding to Terrorism", *Policing and Society*, vol. 2, nº 1, 1991.

[116] Los miembros del servicio de inteligencia español no tienen consideración de agentes de la autoridad, exceptuando en lo relativo a la protección y seguridad del personal e instalaciones del servicio, por lo que no contarán con poderes policiales. Gabinete de Análisis del Centro Nacional de Inteligencia (CNI), "Servicios de inteligencia y lucha contra el terrorismo", Respuestas a nuevos desafíos de seguridad, Carlos De Cueto y Javier Jordán (Eds), Comares, Granada, 2003.

[117] Comparecencia de D. Jorge Dezcallar, ex director del Centro Nacional de Inteligencia (CNI), en la Comisión de Investigación del Congreso de los Diputados sobre los atentados del 11 de marzo de 2004, 19 de julio de 2004. http://www.congreso.es

actualmente, el quebranto de la nítida separación entre los ámbitos de la seguridad y la defensa, así como de lo que pertenece a la esfera de las políticas de interior y exterior, suscitan controversias sobre los límites de actuación propios de cada servicio, añadiendo cortapisas a la hora de abordar la cooperación ([118]).

La articulación de la Comunidad de Inteligencia española

En su origen, el sistema nacional de inteligencia se fundamentó en un juego de pesos y contrapesos entre varias organizaciones, constituyendo la Presidencia del Gobierno el fiel de la balanza que reajustaba situaciones a su discreción.

Profundizando en la articulación actual, su tamaño, es uno de los elementos que ha sido principalmente cuestionado. Si bien hay un único servicio de inteligencia ([119]), son varias las organizaciones que abarcan de forma complementaria parcelas concretas de Inteligencia, como el Cuerpo Nacional de Policía, la Guardia Civil y recientemente, el Centro de Inteligencia de las Fuerzas Armadas (CIFAS) y el Centro de Inteligencia Contra el Crimen Organizado (CICO) ([120]).

---

[118] Daniel SANSÓ-RUBERT PASCUAL; "El papel de la información en la lucha contra la delincuencia organizada transnacional", *UNISCI Discusión Papers* nº 12, octubre de 2006. En http://www.ucm.es/info/unisci.

[119] Los atentados contra Estados Unidos de septiembre de 2001 mostraron con toda claridad la falta de delimitación que en el siglo XXI, existe entre seguridad interior y exterior. Tras los atentados, la estructura del servicio de inteligencia español basado en un único servicio se mostró al mundo como un modelo de vanguardia; en un mismo edificio estaban aquellos que hasta entonces se encargaban de las amenazas que aparecían desde dentro y desde fuera del Estado. Su carácter único, parece haberse consolidado como un elemento característico e inmutable del sistema de inteligencia español. "El argumento que durante años fue una de las claves en el posicionamiento de las formaciones que defendían un cambio de modelo se ha debilitado por factores tanto propios como del escenario internacional. Los ciclos de la historia han llevado a que un modelo etiquetado de autoritario haya mostrado su potencialidad hasta el punto de convertirse en un modelo de vanguardia a imitar por otras democracias occidentales." A. DÍAZ FERNÁNDEZ; "El modelo de inteligencia", *El País*, 5 de noviembre de 2001.

[120] Creados por *ORDEN DEF/1076/2005, de 19 de abril, por la que se desarrolla la estructura del Estado Mayor de la Defensa y por* el *Real Decreto 991/2006, de 8 de septiembre, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior*, respectivamente.

Esta pluralidad de actores conduce a que, cualquier decisión que comporte el refuerzo a una u otra organización, deba realizarse considerando los problemas que puede ocasionar cualquier modificación del diseño del sistema de inteligencia imperante. Por otra parte, esta configuración plural caracterizada por actores no siempre bien avenidos, ha generado y genera indudables problemas de coordinación.

Pormenorizando el esquema aventurado, con respecto al CNI, a pesar de haber nacido tras el 11-S, su creación responde a dinámicas internas propias y no al contexto internacional que se configura a partir del año 2001. Retrotrayéndonos brevemente en el tiempo, el inicio de la andadura del Servicio de Inteligencia se remonta al año 1977, fruto de la fusión de dos estructuras franquistas como eran el Servicio Central de Documentación (SECED) y una parte del Alto Estado Mayor. La Inteligencia española moderna nace por tanto en el contexto del final de una dictadura, origen muy distinto al de otros países occidentales de nuestro entorno, cuya inteligencia surge tras la Segunda Guerra Mundial.

En lo estructural, nació sin un modelo previo, convirtiéndose en un mero agregado de burocracias (Defensa, Interior y Asuntos Exteriores), que competían por una nueva área de la Administración. En lo funcional, se produjeron enormes tensiones y solapamientos, sin que fructificase ninguno de los intentos de la Presidencia por imponer orden y distribuir cuáles eran los cometidos de cada una de las agencias. De hecho, el Centro Superior de Investigación de la Defensa (CESID) tuvo que competir con otras organizaciones del Ministerio del Interior, Asuntos Exteriores y Defensa, para poder quedarse con el centro del sistema de inteligencia que recién comenzaba a gestarse. Esto, unido a la forma de gestión del presidente González, que primaba la competencia como método de control e incremento de la eficacia, llevó a que desde muy pronto las prácticas cooperativas fuesen sustituidas por las de competencia ([121]).

Finalmente, el CESID, tras la etapa de la Transición, caracterizada por no pocos avatares a los que resulta obligado añadir la falta de una formalización legal y unos débiles mecanismos de control condujo, no sin polémica, a la reforma de mayo de 2002 que crearía finalmente el CNI ([122]).

---

[121] A. DÍAZ FERNÁNDEZ; *Los servicios de inteligencia españoles. Desde la Guerra Civil…*Op. Cit.

[122] El Centro Nacional de Inteligencia ha sido dotado de una normativa legal compuesta por la Ley Orgánica 2/2002, de 6 de mayo, reguladora del control judicial previo del Centro Nacional de Inteligencia y de la Ley

Actualmente, el CNI ocupa una posición de preeminencia dentro de la estructura de inteligencia española. Además, es el encargado de colaborar con los Servicios de Inteligencia extranjeros y organismos internacionales en cuanto a materia de inteligencia se refiere. Ostenta por tanto, el papel de enlace y coordinación con los servicios de otros países, entre ellos los aliados de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). El secretario de Estado director del CNI es a su vez, la Autoridad Nacional de Seguridad Delegada para la Unión Europea y de la Unión Europea Occidental y, mismo cometido, para la información OTAN.

En el ámbito de la inteligencia militar, el CIFAS tiene como fin, la integración y coordinación de los Sistemas de Inteligencia de los tres Ejércitos. Es el responsable de mediatizar las operaciones de las tropas españolas en las misiones internacionales, labor que aumentará a medida que se implemente su articulación y adquiera mayores capacidades y medios. No obstante, es importante reseñar el que la falta de una inteligencia militar conjunta, que este nuevo organismo quiere superar, no es achacable únicamente a la antigua presencia del CESID, ahora CNI, como servicio de inteligencia adscrito al Ministerio de Defensa, sino a la manifiesta falta de voluntad que los tres Ejércitos han mostrado durante años para poner en común estructuras, y no sólo de Inteligencia.

En la esfera de lo policial, a nivel nacional se sitúan el Servicio de Información de la Guardia Civil y la Comisaría General de Información del Cuerpo Nacional de Policía, como cabezas visibles de sus respectivas estructuras de inteligencia, para la recogida, recepción, tratamiento, análisis y desarrollo de las informaciones relativas a la criminalidad, así como de las actividades en materia de prospectiva y estrategia. Ambos cuerpos emprendieron recientemente reformas a niveles orgánicos ([123]), con la finalidad

---

11/2002, de 6 de mayo, reguladora del propio Centro. Este avance normativo ha sido crucial para el buen funcionamiento del servicio al incorporar al ordenamiento jurídico, a través de normas con rango de ley, una regulación adecuada, completa y sistemática de su organización, de su régimen jurídico y de su actividad. Carlos RUIZ MIGUEL; *Servicios de Inteligencia y seguridad del Estado Constitucional*, Tecnos, Madrid, 2002. Carlos RUÍZ MIGUEL; "El CESID: Historia de un intento de modernización de los Servicios de Inteligencia", *Al servicio del Estado: Inteligencia y contrainteligencia en España*, colección Arbor nº 709, tomo CLXXX, CSIC, enero de 2005, Madrid.

[123] Para ambos casos consultar la *Orden del Ministerio del Interior, de 10 de septiembre de 2001, por la que se desarrolla la estructura orgánica y funciones de los servicios centrales y periféricos de la Dirección General de la Policía*, BOE de 19 de septiembre de 2001. Modificada por la *Orden 2766/2003, de 2 de octubre de 2001* y la *Orden del Ministerio del Interior, de 10 de septiembre de 2001, por la que se desarrolla*

de disponer de la estructura adecuada que les permita conocer en tiempo real la situación de la delincuencia y generar informes de utilidad, tanto para las unidades operativas, como para las altas instituciones de la nación.

Tras esta escueta descripción de los principales implicados en las labores de Inteligencia a nivel nacional, resulta de obligada mención el creciente papel de los órganos de inteligencia de determinadas policías forales y autonómicas ([124]), así como el tradicional rol desempeñado por el Ministerio de Asuntos Exteriores a través de la actividad diplomática. A su vez, para un análisis con relevancia futura, será sin duda interesante comprobar cómo evoluciona no sólo la cooperación nacional, sino la imbricación en estructuras supranacionales especializadas, mayoritariamente por temas –terrorismo, proliferación nuclear, delincuencia organizada transnacional…- que en definitiva, buscan dar respuesta a escenarios internacionales cambiantes protagonizados por amenazas polifacéticas. En este sentido, cobran especial relevancia la participación española en organismos como EUROPOL o el Centro de Situaciones (SITCEN) ([125]), en el seno de la Unión Europea, por citar ejemplos próximos.

Junto con la inteligencia de tipo estratégico, táctico y operacional, otra gran dimensión para la cual la Presidencia requiere inteligencia, es para la gestión de crisis. Motivadas entre otros factores por fenómenos políticos, industriales, meteorológicos, alimentarios o económicos, requieren de la existencia de un mecanismo de gestión y coordinación. Esta estructura existe desde 1994, saltando a la palestra en los medios de comunicación por el conocido asunto del “búnker de La Moncloa”. Fácticamente, su utilidad y funcionamiento son muy limitados. La Dirección de Infraestructuras y Seguimiento de Crisis (DISC), es el órgano encargado de llevar a cabo esta tarea a través de dos grandes instrumentos. El primero es el Sistema Nacional de Gestión de Crisis, y el segundo el Centro Nacional de

---

la estructura orgánica y funciones de los servicios centrales y periféricos de la Dirección General de la Guardia Civil, BOE de 6 de noviembre de 2001.

[124] Mossos D' Esquadra (División de Información), Ertzaintza (Unidad de Información y Análisis) y Policía Foral Navarra (División de Información).

[125] La integración de un Centro de Situación (SITCEN) reforzado en el seno de la Secretaría del Consejo, facilitará evaluaciones estratégicas de las amenazas basadas en la información recibida por parte de los servicios nacionales.

Coordinación de Crisis; la parte de análisis y previsión parece estar muy avanzada y la segunda, la de respuesta, en camino.

La noción de Comunidad de Inteligencia, forma parte de nuestro discurso político desde tiempo atrás. Los proyectos en esta dirección se han sucedido sin éxito hasta que en mayo de 2002, reapareció con fuerza la idea de la mano de la Ley del Centro Nacional de Inteligencia. Con la promulgación de la Ley 11/2002, de 6 de mayo, reguladora del CNI, se ha optado por un sistema nacional de inteligencia basado en la articulación de una Comunidad de Inteligencia compuesta por "todos los servicios de información e inteligencia del Estado" ([126]) y por un órgano del máximo nivel gubernamental: la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos de Inteligencia (CDGAI), "encargada de 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" ([127]).

Para su definitivo nacimiento, el legislador español ha elegido una forma indirecta y bastante peculiar. Evitó dar una definición de Comunidad de Inteligencia, optando por establecer que la comunidad "está llamada a crearse" a partir de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos de Inteligencia, estructura de la que sí indica cuáles son sus componentes y a la que dota de cierto contenido. Esta forma de gestar la comunidad de inteligencia obedece a la clara conciencia por parte de los diputados encargados de la reforma, de la imposibilidad de realizar un diseño acabado de ella con una estricta distribución de funciones. Se buscaba, en definitiva, aprobar un marco legal lo suficientemente difuso como para que ulteriormente los sucesivos Gobiernos pudieran llenarlo de contenido, evitando que una meridiana distribución de competencias y responsabilidades, generara resistencia entre las Administraciones implicadas, sobre todo con respecto al CNI, reproduciendo pasadas luchas burocráticas.

La misma Ley establece que, bajo la presidencia de un vicepresidente del Gobierno, la Comisión 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 actuará como secretario y al que le corresponde también desempeñar las funciones de Autoridad Nacional de

---

[126] Artículo 6.1 de la Ley 11/2002, de 6 de mayo, reguladora del Centro Nacional de Inteligencia.

[127] Ibídem, Artículo 6, ap. 4, c).

Inteligencia y Contrainteligencia ([128]) y las de director del Centro Criptológico Nacional ([129]).

La estructura de la Comunidad de Inteligencia española proyectada se articula, en resumen, alrededor de un núcleo constituido por una única agencia de inteligencia a nivel nacional, el CNI, por los Servicios de Información de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, en el ámbito del Ministerio del Interior y por el CIFAS, que, a las órdenes del jefe del Estado Mayor de la Defensa, deberá atender a las necesidades de Inteligencia de las Fuerzas Armadas.

En un segundo plano, si adoptásemos un esquema radial a modo de círculos concéntricos, se situarían todos aquellos organismos de la Administración Central, autonómica e incluso local, tanto civiles como militares, cuyas funciones y ámbitos de trabajo resulten especialmente relevantes en materia de inteligencia. Por último pero no por ello menos importante, en un hipotético tercer nivel, se situaría la propia sociedad, que necesariamente ha de verse involucrada en la esfera de la inteligencia. Fruto de esta relación Sociedad-Servicios de Inteligencia, se obtiene la denominada "reserva de inteligencia", como un elemento externo de apoyo que nutre a la Comunidad de Inteligencia de organizaciones y expertos integrantes del mundo académico, la economía, la empresa, los *think- Tanks*, entre otros muchos, que enriquecen sobremanera con sus aportaciones, el proceso de elaboración de Inteligencia.

La iniciativa para impulsar la andadura de todo este complejo entramado, en principio parece recaer sobre la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos de Inteligencia. Por ahora, la realidad ofrece un órgano escasamente ejecutivo, resultando necesario un instrumento de carácter permanente que facilite la actuación continua.

Al margen de todo esto, una idea fundamental que hay que tener meridianamente clara, es que el político representa el origen y el final de la comunidad de inteligencia. Como

---

[128] Esta figura, existente en diferentes países de nuestro entorno, juega un importante papel a efectos de coordinación en el seno de las comunidades de inteligencia. Sus antecedentes cabe situarlos en el memorando que el presidente Truman dirigió a los Secretarios de Estado, de Guerra y de Marina, el 22 de enero de 1946 y que inició el proceso de creación de una Agencia de Inteligencia Central (CIA), bajo la dirección del Consejo de Seguridad Nacional y cuyo Director desempeñaría las funciones de Director de Inteligencia Central.

[129] Artículo 9, ap. 2, f) de la Ley 11/2002 reguladora del CNI.

consumidor de Inteligencia, tiene la responsabilidad no sólo de implicarse en el proceso, sino de conducirlo, definiendo los objetivos y el valor añadido que quiere obtener. Todo ello implica un conocimiento de qué ocurre en el interior de la Comunidad de Inteligencia, algo que la experiencia ha demostrado que a veces prefiere no saber o simplemente, desconoce el producto de inteligencia y las posibilidades que ésta puede aportar a su trabajo.

A falta de una reflexión sesuda sobre la implementación práctica de la Comunidad de Inteligencia, de forma somera y siguiendo a otros autores ([130]), se puede sostener que existen dos tipos de comunidad aplicables al caso español: una de dirección política, dirigida por el vicepresidente del Gobierno, donde las diferentes agencias distribuirían objetivos y recursos; y otra de gestión operativa, donde se avanzaría hacia un micronivel de coordinación de operaciones concretas, al que habrá que hacer un seguimiento para ver si se transforma en una especie de subcomunidad de inteligencia de tipo operativo.

Por lo tanto, si bien la dirección política recae sobre el vicepresidente del Gobierno, entiendo que tanto por las propias precisiones que realiza la ley, como por la superioridad que de hecho le atribuye la norma, será el director del CNI quien habrá de realizar la coordinación cotidiana de la comunidad de inteligencia y liderar su funcionamiento. Su plasmación práctica es otra cuestión a resolver.

Otra visión de la Comunidad de Inteligencia, lo es desde la perspectiva de la relación existente entre consumidor y productor de inteligencia. La Inteligencia en definitiva, no deja de ser un instrumento de ayuda a los procesos de toma de decisiones políticas y la revisión de su eficacia, tanto al final como durante su implementación, por lo que la estructuración de la Comunidad debe tener en cuenta cuáles son las necesidades que éste manifiesta, para su satisfacción.

Entender realmente quién es el consumidor de inteligencia, para así comprender qué tipo de Inteligencia necesita y en qué momento la requiere, es un punto de partida indispensable. Empleando la más clásica y habitual definición de la Guía Oficial de la CIA ([131]), un consumidor es “una persona autorizada que usa inteligencia o información de

---

[130] Óscar JAIME; “La cooperación policial en Europa”, *Respuestas a nuevos desafíos de seguridad*, Carlos de Cueto y Javier Jordán (Eds), Comares, Granada, 2003.

[131] *Consumer´s Guide to Intelligence*, última versión de 1999. Se actualiza cada varios años.

inteligencia directamente en el proceso de toma de decisiones o para producir más inteligencia". A la postre, nos encontramos con dos perfiles de consumidores: aquellos que la emplean en el proceso de elaboración, aplicación y seguimiento de las políticas públicas, y los que la reintroducen en el Sistema de Inteligencia para producir más Inteligencia.

Entre los primeros se sitúan los decisores políticos. En España son principalmente la Presidencia del Gobierno y los Ministerios del Interior, Asuntos Exteriores y Cooperación, Economía y Defensa. Entre los segundos, esto es, aquellos que la reintroducen en el sistema, se colocan el CNI y el CIFAS. No obstante, coexisten otras muchas agencias que consumen inteligencia en uno u otro formato, si bien lo hacen de una forma mucho más puntual ([132]).

En definitiva, el proceso de formación de la Comunidad de Inteligencia española no ha hecho más que empezar. Por ello, aún queda mucho camino por recorrer y muchas trabas por superar, hasta alcanzar su configuración funcional óptima.

Coordinación y cooperación interagencias. La clave del éxito

La cooperación y coordinación entre los distintos órganos implicados en labores de Inteligencia, se encuentran excesivamente supeditadas a las voluntades políticas y de los máximos responsables de los servicios. Esta cautividad, se revela en última instancia como un obstáculo difícilmente soslayable para la consecución de una auténtica Comunidad de Inteligencia Nacional.

Históricamente, en los mismos albores de su gestación, se ha planteado con gran crudeza la coordinación como problema, acrecentado por el inevitable solapamiento en determinadas materias de envergadura como el terrorismo ([133]). El escenario actual en el que nos hallamos inmersos, suscita no pocas incertidumbres y controversias. Según cabe

---

[132] Sirva como botón de muestra de la complejidad del entramado: La *Ley de Gobierno 50/1997, de 27 de noviembre*, establece en su artículo 10 que los ministros dispondrán de un gabinete con misión de apoyo político y técnico que realizará tareas de confianza y asesoramiento especial y que particularmente les prestará apoyo en el desarrollo de su labor política, en el cumplimiento de las tareas de carácter parlamentario y en sus relaciones con las instituciones y la organización administrativa. Por lo tanto, sobre los gabinetes recae la competencia para introducir la inteligencia en el proceso de elaboración de las respectivas políticas sectoriales del Gobierno y, en su caso, distribuirla a algún órgano ministerial concreto cuando esto no lo hace directamente el servicio de inteligencia en los casos en los cuales así lo tiene indicado, como en los supuestos de los Secretarios de Estado. Asimismo, la Presidencia del Gobierno es el otro gran consumidor de inteligencia y para su aprovechamiento, tiene a su servicio a un gabinete (*Real Decreto 560/2004, de 19 de abril*).

[133] José Ignacio SAN MARTÍN, *Servicio Especial*, Barcelona, Planeta, 1983.

esperar de las prerrogativas que le confiere la nueva Ley del CNI, sobre el secretario de Estado Director del CNI recaerá la responsabilidad de coordinar la comunidad. De esta manera el modelo español se asemejaría a lo que fue el modelo norteamericano, donde el director de la CIA lideraba la comunidad de inteligencia. La diferencia entre ambos casos radica en que en Estados Unidos la CIA es una agencia independiente, mientras que el CNI pertenece a la estructura del Ministerio de Defensa ([134]). Avala esta posibilidad la circunstancia de que el director del CNI ostente el cargo de secretario de Estado, lo que le confiere un rango administrativo superior al de los responsables del Cuerpo Nacional de Policía y de la Guardia Civil, ambos con cargo de director general.

Pero, en contraposición a lo anteriormente expuesto, existen voces que defienden que la coordinación no debe ser una tarea para el servicio de inteligencia. La complejidad e importancia que tiene esta función hacen necesario que, en la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos de Inteligencia, se establezca algún tipo de estructura de coordinación técnica. Una estructura encargada de la coordinación diaria de todos los servicios y Administraciones implicadas, así como de las organizaciones privadas con las que colaboren los centros de inteligencia. Un aspecto es coordinar las fuentes de información, públicas y privadas, que forma parte del trabajo del CNI y otra diferente, coordinar a las organizaciones estatales que conforman la comunidad de inteligencia. En este sentido, el informe de la comisión que ha investigado los atentados del 11-S en Estados Unidos, hace una reflexión orientada en esta dirección al señalar la dificultad real que entraña el que un servicio de inteligencia, en este caso la CIA, sea a la vez el coordinador de la comunidad de inteligencia ([135]).

Siguiendo el hilo argumental de la imperiosa necesidad de una coordinación práctica, tanto el Centro Nacional de Coordinación Antiterrorista (CNCA), como el recientemente

---

[134] El CNI depende 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. Muchos expertos resaltan esta adscripción tildada de extraña y controvertida, motivo por el cual la disposición adicional tercera de la *Ley 11/2002* estableció que el Presidente del Gobierno, podrá en el futuro modificar mediante Real Decreto su dependencia orgánica.

[135] Final Report of The National Comision on Terrorist Attacks Upon the United States (2004), capítulo 13.

creado CICO ([136]), representan la determinación gubernativa hacia el establecimiento de canales y vínculos fluidos de coordinación. El objetivo: lograr una cooperación eficiente que favorezca el futuro funcionamiento de una Comunidad de Inteligencia Nacional, mediante el establecimiento de divisiones competenciales adecuadas y bien definidas, y los mecanismos pertinentes para la resolución de los posibles conflictos que pudiesen surgir entre servicios. Habrá que dejar tiempo suficiente para descubrir si la adopción de estas medidas arroja resultados positivos o si bien, no son más que nuevos elementos que embrollen más el asunto.

En este sentido, el CNCA es un órgano complementario y auxiliar de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Como Centro de gestión de información y análisis, que ejerce funciones de inteligencia y coordinación, tiene como finalidad básica, actuar como órgano de recepción, proceso y valoración de la información estratégica disponible sobre todos los tipos de terrorismo que constituyan una amenaza para España, al objeto de potenciar y mejorar la estructura de la lucha contra el terrorismo ([137]). Habrá de disponer de una valoración de la amenaza terrorista permanentemente actualizada, mantener la iniciativa en la lucha antiterrorista, identificar los escenarios posibles de intervención y planificar la respuesta ante las amenazas. Habrá de trabajar con la información que recaben los servicios correspondientes de los cuerpos que lo configuran: los agentes del CNCA podrán tener acceso a los bancos de datos de la Policía, Guardia Civil y CNI, pero cada uno de ellos, paradójicamente, sólo podrá ser consultado por agentes del propio cuerpo. Ésta es una estructura técnica y no política, que dependerá orgánicamente de la Secretaría de Estado de Seguridad y funcionalmente del Comité Ejecutivo para el Mando Unificado (CEMU), que será abordado posteriormente.

---

[136] Está previsto que el Centro de Inteligencia contra el Crimen Organizado (CICO), coordine toda la información de que disponen las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y las Policías Autonómicas, así como las aportaciones que procedan de las Policías y Gendarmerías de otros países, y de EUROPOL Extraído de múltiples noticias de la prensa nacional entre los meses de mayo y diciembre de 2006. A su vez, el Consejo de Ministros del 28 de mayo de 2004, aprobó la creación del CNCA dentro del Plan de Lucha Antiterrorista al objeto de impulsar una nueva estrategia en la actuación frente a todas las formas de terrorismo, independientemente de su origen.

[137] Antes de la entrada en escena del CNCA, la cooperación antiterrorista se realizaba a través de reuniones de carácter semanal que mantenían responsables de inteligencia de cada una de las tres agencias, con el Secretario de Estado de Seguridad (dependiente del Ministerio del Interior). Otra vía de coordinación existente era de carácter informal, a través de contactos y consultas personales entre agentes de las distintas agencias que trabajaban en temas similares. Comparecencia de D. Faustino Álvarez, Jefe de la Unidad Central Especial de la Guardia Civil, en la Comisión de Investigación del Congreso de los Diputados sobre los atentados del 11 de marzo de 2004, 7 de julio de 2004. En http://www.congreso.es

El cargo de director del CNCA está ocupado, por rotación de dos años, por un miembro del Cuerpo Nacional de Policía o de la Guardia Civil ([138]). Consta actualmente de una plantilla de 18 agentes de la Policía Nacional, 18 de la Guardia Civil y cinco del CNI. A ellos hay que añadir un número reducido de traductores y personal de apoyo ([139]). Su éxito dependerá, además de ciertas condiciones técnicas, de su capacidad operativa real y de la aportación de productos adecuados ya que, puede transformarse en una obstrucción burocrática, o realmente agilizar y fomentar la cooperación interagencias. La creación de nuevas instituciones no es por sí misma, garantía suficiente de que éstas vayan a lograr sus fines.

En cuanto al Comité Ejecutivo para el CEMU ([140]) se refiere, bajo dependencia directa del ministro del Interior, representa un intento de resolver una casi secular descoordinación entre Policía y Guardia Civil. Formado por el secretario de Estado de Seguridad, que lo 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, sus decisiones tendrán carácter directivo sobre las Fuerzas de Seguridad. Sus funciones serán velar por la actuación integrada de los cuerpos policiales y la coordinación orgánica y operativa de Policía Nacional y Guardia Civil, en el desarrollo de sus funciones sobre cooperación policial internacional, seguridad ciudadana, información e investigación, policía judicial, infraestructuras y material.

A su vez, en consonancia con la determinación a facilitar la coordinación interagencias como elemento indispensable para la articulación de la Comunidad de Inteligencia,

---

[138] Acuerdo del Consejo de Ministros del 28 de mayo de 2004, por el que se crea el Centro Nacional de Coordinación Antiterrorista. En http://www.la-moncloa.es/.

[139] Sin embargo, la inteligencia militar (CIFAS) queda al margen de este nuevo organismo desde el mismo instante en que no fueron incluidos orgánicamente en el Comité Ejecutivo del Mando Unificado. De todas formas, su presencia está garantizada, ya que la ley permite que a las reuniones puedan asistir representantes de alguna organización o Administración cuando así lo justifiquen los temas a tratar, si bien éste es un pobre recurso para contar con la presencia de un organismo como es el servicio de inteligencia militar. D. NAVARRO, "Medios tecnológicos e Inteligencia: bases para una interrelación convergente", *Al servicios del Estado: Inteligencia y contrainteligencia en España*, colección Arbor nº 709, tomo CLXXX, CSIC, enero de 2005, Madrid.

[140] Creado mediante la *Orden INT/1251/2004, de 7 de mayo, por la que se crea el Comité Ejecutivo para el Mando Unificado de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.* Su composición ha sido modificada por el *Real Decreto 991/2006*.

sumado nuevamente a la necesidad de ajustar las capacidades del Estado a los nuevos desafíos presentes, se creó el CICO, mediante el *Real Decreto 991/2006, de 8 de septiembre, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior*.

Siguiendo el modelo del CNCA, se le atribuye la elaboración de inteligencia estratégica en el marco de la lucha contra todo tipo de delincuencia organizada, así como, en su caso, determinará los criterios de coordinación operativa de las unidades de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, y la de éstos con otros servicios intervinientes, en los supuestos de actuación conjunta o concurrente, en las investigaciones. Deberá recibir, integrar y analizar, cuantas informaciones y análisis operativos sean relevantes o necesarios para la elaboración de inteligencia y de prospectiva en relación con el crimen organizado. Finalmente, elaborará el informe anual sobre la situación de la criminalidad organizada en España, así como una evaluación periódica de la amenaza, difundiendo las informaciones estadísticas relacionadas con esta materia. Parece evidente a priori, que el CICO se nutrirá de personal de las áreas de Policía Judicial, dedicadas a labores de investigación y elaboración de inteligencia criminal. Actualmente son desconocidos tanto el personal, como los medios con los que va a contar el Centro ([141]) Habrá que hacer un seguimiento de su implementación efectiva y de sus primeros pasos operativos, para valorar con fundamento su aportación a la Comunidad de Inteligencia Nacional.

Conclusiones

Asistimos en la última década a una profunda remodelación de las estructuras de inteligencia, motivada por el enfrentamiento con nuevos retos para los que no estaban preparadas. España, no ha permanecido ajena y sus servicios se encuentran actualmente inmersos en pleno proceso de transformación para adaptarse a un nuevo paradigma

---

[141] Recientemente ha sido nombrada como Directora del mismo la comisaria de Policía Nacional María Marcos Salvador. Hasta su nombramiento, ha desempeñado la jefatura de una Brigada de la Unidad de Delincuencia Especializada y Violenta (UDEV), de la Comisaría General de Policía Judicial. De la misma noticia se extrae que formarán parte del CICO, al menos 75 especialistas en la lucha contra la delincuencia organizada de la Policía y la Guardia Civil. Además, colaborará el Servicio de Vigilancia Aduanera y está prevista la incorporación de expertos de las diferentes Policías Autonómicas. *El País*, 17 de noviembre de 2006, (edición digital), Madrid.

estratégico de actuación a nivel global, caracterizado por la trascendencia de la detección temprana de las fuentes de conflicto, donde la prevención asume un papel primordial.

La constatada interdependencia, fruto de la globalización de los riesgos y de las amenazas vigentes, ha dinamizado los esfuerzos dirigidos a cubrir la insoslayable necesidad de cooperación, tanto en el ámbito nacional como en el supranacional. Dado que los escenarios sobre los que han de proyectar su actuación los servicios de inteligencia trascienden las fronteras nacionales, se plantea desde algunos foros el beneficio de avanzar hacia arquitecturas transnacionales, reabriendo el debate en el seno de la Unión Europea sobre la posibilidad de que fructifiquen nuevos proyectos en el ámbito de la inteligencia, más ambiciosos que los hasta ahora alcanzados.

El gran reto que encierra afrontar una reforma de tal calado, radica en la importancia de articular una estructura capaz de conectar a todo el elenco de actores implicados en el ciclo de Inteligencia, tanto productores como consumidores, constituyendo una auténtica Comunidad de Inteligencia con proyección de futuro. Lograr incorporar a esta Comunidad la Información que hormiguea por todo el entramado estatal y social, para ponerla al servicio de la seguridad. La lección de la guerra fría debe ser que la actividad del Servicio de Inteligencia no consiste en colocar a un espía debajo de la cama de cada ciudadano, sino saber gestionar la enorme red de información que el Estado pone a su disposición ([142]).

Otro desafío a dominar, lo constituye la sobreabundancia de información y la necesidad de operar en entornos corporativos de redes que, de forma coordinada, permitan disponer de grandes bases de datos al servicio de la Comunidad de Inteligencia. Para ello, se requiere previamente de una normalización de los recursos de información basada en la interoperabilidad y la interconectividad. Alcanzar la necesaria homogeneidad de los sistemas de información, normalizados y conectados entre sí para su explotación eficaz, según protocolos de intercambio, descripción y almacenamiento compartido; en definitiva, que un sistema de información de una organización de inteligencia pueda interactuar con

---

[142] A. DÍAZ FERNÁNDEZ; Op. Cit.

el sistema de otro servicio perfectamente ([143]), con independencia de su naturaleza militar, civil o policial, más allá de las áreas de contrainteligencia y seguridad.

Todo ello con la finalidad de facilitar el entendimiento y la cooperación fluida, el intercambio de información, desde el respeto de los límites de seguridad de las fuentes ([144]), y la apertura hacia el resto de la sociedad (reserva de Inteligencia). En conclusión, un elenco de opciones capaces de promover e impulsar una verdadera "cultura de inteligencia".

Pero aún antes, este proceso constructivo en pos de una coordinación cooperante, ha de superar forzosamente una serie de estadios previos: acertar en la elección de una arquitectura en la que sus integrantes estén perfectamente determinados, tengan sus funciones claramente explicitadas, promuevan una comunicación rápida y fluida entre los órganos de análisis y las instancias de decisión, y que fomenten decisivamente la cooperación entre los miembros de la Comunidad de Inteligencia, así como que posibiliten cierta permeabilidad hacia los sectores sociales que conforman la denominada "reserva de inteligencia". Resulta necesario comenzar a implicar a un elemento esencial en la concepción de la Inteligencia del siglo XXI como lo es el ciudadano, no sólo a través de universidades, organizaciones o empresas, sino a título individual, persiguiendo la creación de una "cultura de inteligencia".

---

[143] D. NAVARRO BONILLA, "Introducción", *Estudios sobre Inteligencia: fundamentos para la seguridad internacional*, Cuadernos de Estrategia 127, Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE)- Centro Nacional de Inteligencia (CNI), Madrid, 2004.

[144] En el supuesto de proporcionar, intercambiar o compartir información en bruto obtenida por fuentes humanas, mediante herramientas o sistemas y procedimientos técnicos, de especial sensibilidad, aún siendo obtenida conforme a la ley, las dificultades aumentan sensiblemente, en comparación con las fuentes abiertas. En primer lugar por la propia naturaleza de las fuentes y la correlativa necesidad indiscutible de protegerlas. En segundo, porque determinadas informaciones en bruto se encuentran a menudo, directamente relacionadas con operaciones en curso que podrían verse comprometidas al ser utilizadas por instancias ajenas al curso de los acontecimientos. Y por último, por reticencias a la cooperación, fundadas en los recelos profesionales existentes, máxime si tenemos en cuenta la escasa tradición de cooperación presente en España. Además, hay que prestar atención a la proliferación excesiva de órganos específicos de coordinación a nivel intermedio, que podría desencadenar como resultado el fomento de la dispersión de esfuerzos, la excesiva compartimentación y las celotipias profesionales.

Para paliar estas carencias reales, debe abogarse por la convicción de que la cúspide del modelo de inteligencia debe hallarse situada en los máximos niveles de decisión, a fin de garantizar una actuación coordinada fundada en una dirección política “informada”. Dirección, que ha de gestionar con eficacia los esfuerzos sinérgicos de la comunidad de inteligencia, orientada al logro de objetivos compartidos que permitan a su vez, afrontar con garantías el espectro de desafíos planteados a la seguridad.

A su vez, en este afán de búsqueda de una coordinación eficiente, a niveles inferiores al de la dirección, resultan indispensables organizaciones mucho más flexibles, dinámicas y adaptables al entorno. Un cambio que se verá facilitado con el incremento de la relación entre departamentos y la posibilidad de crear grupos de trabajo específicos con miembros de diferentes unidades. Es evidente que esto puede hacer más permeable y vulnerable a la Comunidad de Inteligencia, pero cabe asumir tras una reflexión seria, que los riesgos quedan de sobra compensados por la mayor adaptabilidad que tendrán las organizaciones. Los argumentos para una descentralización de las labores de inteligencia, así como para distanciar a las diferentes agencias y servicios fundados en evitar “insanas concentraciones de poder”, contrastar datos y evitar el monopolio informativo de una única organización, adolecen hoy de argumentos de peso.

Los grupos de trabajo informales que reúnen a miembros de la Comunidad de Inteligencia de diferentes procedencias siempre han existido, la diferencia es que ahora se busca oficializarlos; configurarlos como parte de la dinámica habitual del trabajo de las organizaciones de inteligencia. Además, la eficacia del contacto informal está supeditada al talante personal de los especialistas, lo cual no constituye la vía adecuada si el objetivo último consiste en establecer cauces de cooperación institucionales. La tendencia apunta a la proliferación de subunidades menores, que gozarán de cierta autonomía en el contexto global de una estructura y una cultura corporativa común: la comunidad de inteligencia. Ejemplos indiscutibles de este proceso son el CNCA en materia antiterrorista y el CICO, en el ámbito de la delincuencia organizada, generados a partir de los recursos tanto humanos, materiales, como informativos, de diferentes agencias policiales y de inteligencia.

Estamos, en definitiva, ante la gestación paulatina de un modelo de “entrega” frente a uno de “petición”. Los Sistemas de Inteligencia se crearon cuando los presidentes necesitaban

información y, por lo tanto, tenía sentido que fueran centralizados y centralistas, ya que la Presidencia buscaba a una persona a la que pedirle opiniones. Tras el 11-S esto ha cambiado, ampliándose el catálogo de consumidores de Inteligencia y de materias objeto de la misma. Un repertorio mayor de objetivos que obliga a que las agencias no trabajen en solitario, como hasta ahora ha sido la tónica dominante, sino que se configuren más allá de un mero agregado. A través de objetivos conjuntos se puede determinar qué porción puede resolver cada una de ellas, lo que forzosamente les lleva a que unas agencias dependan de otras ([145]). Esta dependencia supone un cambio fundamental en la forma de hacer inteligencia, además de encerrar un fuerte componente de cultura organizativa, y la piedra angular sobre la que comenzar a levantar la Comunidad de Inteligencia española.

Asistimos ante una reorganización tanto estructural como de procesos. Nos situamos ante un indudable cambio. La superación del modelo de intercambio de información e inteligencia denominado *need to know,* esto es, sólo se informaba de aquello que se consideraba que podía interesar, pero no se tenía acceso a todo lo disponible, en favor de un modelo que implica el que, más allá de la división horizontal de funciones, nadie producirá un único producto en el que no tengan alguna implicación otras agencias. Es necesario mostrar cómo la inteligencia es el producto final de todas ellas, aunque en ocasiones puedan hacerse estimaciones diferentes basándose en los datos propios que puedan tener las distintos organismos, algo que por otra parte ni es perjudicial, ni debe asustar a los responsables políticos.

Por otra parte, la comunicación vertical será mucho más fácil, ya que la tecnología permite que la cúpula de la organización tenga acceso a los niveles inferiores. Se achata así la organización, lo que incrementa su flexibilidad, y que el analista pueda defender su idea por encima de la imagen corporativa.

A pesar de lo argumentado, no se debe olvidar que la inteligencia es y seguirá siendo un mercado cerrado, inspirado por la máxima de que:

> "El producto que recibes estará en relación con la calidad del producto que puedas suministrar."

---

[145] José Luis De DIEGO, "La Comunidad de Inteligencia del siglo XXI: Un sistema de sistemas". *Revista Española de Defensa*, 2002, vol. 15: nº 175.

El camino para la instauración y consolidación de la Comunidad de Inteligencia pivotará, además de lo anteriormente expuesto, en torno al desarrollo de medidas de confianza que requerirán de tiempo, dado que en el mundo de la Inteligencia, éstas no se improvisan.

A modo de colofón, además de la necesaria reflexión sobre cómo concebir e implementar una auténtica Comunidad de Inteligencia, es imprescindible no perder de vista la existencia de, al menos, dos problemas transversales que deben ser abordados al mismo tiempo: la falta de un modelo policial y la reforma del Servicio Exterior. Ante este panorama, por el momento, estamos ante una fase de evolución y no de revolución en la Inteligencia española, en un punto donde la comunidad de inteligencia nacional no deja de ser un mero agregado ficticio de organizaciones, y más un concepto que una realidad.

Bibliografía

A. BOZEMAN, “Political Intelligence in Non-Western Societies: Suggestions for Comparative Research”, en GODSON, Roy (ed.) *Comparing Foreign Intelligence: the U.S., the USSR, the U.K. and the Third World*. Washington: Pergamon-Brassey's, 1985.

A. KOCH, “US Department of Defense seeks radical information network”. *Jane´s Defence Weekly*, 2002, vol. 38: nº 3.

A. M. DÍAZ; Los servicios de inteligencia españoles. Desde la Guerra Civil hasta el 11-M. Historia de una transición, Alianza Editorial, Madrid, 2005.

Al servicio del Estado: Inteligencia y contrainteligencia en España, colección Arbor nº 709, tomo CLXXX, CSIC, enero de 2005, Madrid.

B. BERKOWITZ y A. GOODMAN, “Best Truth: Intelligence in the information Age”. Yale University Press, 2002.

B. BUZAN; *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post Cold-War Era*, Hemel Hempstead, Harvester Wheatsheaf, 2ª ed. 1991.

C. ANDREW, *Secret Service: the Making of the British Intelligence Community*. Heinemann: Londres, 1985.

C. RUIZ MIGUEL, “Problemas actuales del derecho de los servicios de inteligencia”, *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, nº 15, 2003.

C. RUIZ MIGUEL; *Servicios de inteligencia y seguridad del estado constitucional*, Tecnos, Madrid, 2002.

D. DELETANT, y K. WILLIAMS, *Security Intelligence Services in New Democracies. The Czech Republic, Slovakia and Romania*, Londres: Palgrave, 2001.

D. NATAF, *La Guerre informatique*, París, Presses de la Rennaissance, 2003.

Estudio de Inteligencia operacional, *Cuadernos de Estrategia* nº 31, CESEDEN, Ministerio de Defensa-Secretaría General Técnica, Madrid, 1991.

Estudios sobre Inteligencia: Fundamentos para la seguridad internacional, *Cuaderno de Estrategia* núm. 127, Instituto Español de Estudios Estratégicos-Centro Nacional de Inteligencia, Ministerio de Defensa, junio de 2004.

F. ARTEAGA, *La seguridad interior europea y su internacionalización*, Documento de Trabajo del Real Instituto Elcano, 19 de diciembre, 2002.

F. FUKUYAMA; *El fin de la historia*, Ediciones B, Madrid, 2002.

F. HEISBOURG; *Hiperterrorismo. La nueva guerra*, Espasa, Madrid, 2002.

F. MEDINA, *Las sombras del poder. Los secretos del CESID*, Madrid, Espasa Calpe. 1996.

I. GARCÍA MOSTAZO, *Libertad vigilada: el espionaje de las comunicaciones*. Barcelona, Ediciones B, 2003.

J. L. DE DIEGO, "La Comunidad de Inteligencia del siglo XXI: Un sistema de sistemas". *Revista Española de Defensa*, 2002, vol. 15: nº 175.

J. LOCH. K. *Secret Agencies. U.S. Intelligence in a Hostile World*, New Haven: Yale University Press, 1996.

J. SOLANA;(2003) "*Una Europa segura en un mundo mejor*". Consejo Europeo de Tesalónica, 20/06/2003.

J. MACIÁ MERCADER (Editor), Periodismo y Servicios Secretos, *Colección Comunicación* nº 5/2001, Ed. Universitas, Madrid, 2001.

Las organizaciones internacionales y la lucha contra el terrorismo, *Monografías del CESEDEN* nº 75, Madrid, mayo de 2005.

M. ALEXANDER, S. *Knowing Your Friends: Intelligence Inside Alliances and Coalitions from 1914 to the Cold War*. Londres: Frank Cass, 1998.

M. GUTIÉRREZ; "La incidencia de la normativa europea en las políticas nacionales", en IEP (coordinación), *Hacia una policía europea*, Fundación Policía Española, 2002.

M. HERMAN, *Intelligence power in peace and war*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

P. GILL, *Policing Politics. Security Intelligence and the Liberal Democratic State*. Londres: Frank Cass, 1994.

PÉREZ VILLALOBOS; *Derechos Fundamentales y Servicios de Inteligencia* (*Un estudio a la luz de la nueva legislación*), Grupo Editorial Universitario, Sevilla, 2002.

R. GODSON, (ed.) *Comparing Foreign Intelligence: the U.S., the USSR, the U.K. and the Third World*. Washington: Pergamon-Brassey´s, Londres: Pergamon-Brassey´s, 1985.

R. MENNEVEE; *L´espionnage international en temps de paix*, París : [n.p.], 2 vols., 1929.

R. CLARK, "Intelligence análisis: A Target-Centric Approach". CQ Press, 2003.

Terrorismo internacional: enfoques y percepciones, *Monografías del CESEDEN* Nº 79, Madrid, junio de 2005.

W. LOBKOWICZ ; *L'Europe et la sécurité intérieure*, Les Etudes de la Documentation Française, 2002.