

Capítulo segundo

Finalidad de la inteligencia

Valentín Díaz Blanco

Resumen

Este capítulo aborda la finalidad de la inteligencia, entrando en analizar los actores y factores que condicionan y determinan la vida de la sociedad internacional. Posteriormente se plasman los riesgos y amenazas, la mayor parte asimétricos, basados en las recientes Estrategias Españolas de Seguridad (2011 y 2013).

Una segunda parte del capítulo, está dedicada en primer lugar al concepto de inteligencia, a través de las citadas Estrategias de Seguridad y en la nueva Ley de la Seguridad Nacional. Y en segundo lugar, se analiza el caso español, en cuanto a las estructuras de Inteligencia y la necesidad de desarrollar el concepto de «comunidad de inteligencia», como sistema integrado por agencias y organismos, coordinados por una estructura específica y en la que estén integrados otros estamentos y actores diversos y variados, además de la estructuras de seguridad y defensa. Haciendo hincapié al final en la llamada Cultura de Inteligencia y su implantación en la sociedad civil.

Palabras clave

Inteligencia, seguridad nacional, comunidad de inteligencia, cultura de inteligencia.

Abstract

This chapter treats the purpose of Intelligence, analyzing the key players and factors that condition and determine life in global society. Afterwards we reflect the risks and threats, most of them asymmetrical, based on the recent Spanish Security Strategies (2011 and 2013). The second part of this chapter is dedicated in the first place to the concept of Intelligence, through the aforementioned Security Strategies and the latest Law of National Security.

Secondly we analyze the case of Spain, regarding intelligence structures and the need to develop the concept of «Intelligence Community», as a system integrated by agencies and institutions coordinated by a specific framework in which other diverse actors besides defense and security bodies are integrated. And finally emphasizing on the so-called «Intelligence Culture» and its implementation in civil society.

Keywords

Intelligence, National Security, Intelligence Community, Intelligence Culture.

Introducción

El siglo XXI es una época de gran transformación, quizá la de más repercusión en la historia. La situación mundial actual comprende la interrelación de un conjunto de procesos políticos, económicos, intelectuales, culturales, demográficos, y ambientales nunca antes vista. La confluencia de estos procesos se hace más aguda por la conectividad del mundo presente, que abarca todo el planeta y es producto de la globalización. Cada uno de estos procesos representa una dimensión del orden mundial, aunque hasta ahora han sido los órdenes político y económico los que han construido el marco referente de la actuación pública y así se manifiesta en el sistema internacional de Estados y en las estrategias de seguridad adoptadas por cada nación.

De la mano de la globalización, varios son los factores que han adquirido especial relevancia en el orden mundial.

La globalización ha tenido un efecto directo en la seguridad. La pacificación y la estabilización de regiones muy alejadas de nuestras fronteras son responsabilidad de todos y especialmente de los países más favorecidos.

Por otro lado, la aparición de organizaciones terroristas y formas de terrorismo que, además de querer implantarse como Estados propios, no tienen fronteras en su capacidad de acción y efectos letales que reparten por todo el planeta.

Asimismo, la globalización ha incrementado las inversiones empresariales exteriores, a la vez que ha favorecido el comercio transnacional y la búsqueda de recursos procedentes de los lugares más diversos del planeta, sin olvidar a los flujos de personas que se mueven por el mundo. Todo ello hace que, cada vez más, los intereses de los países se estén localizando lejos de su territorio.

Este panorama ha hecho que los países se asocien en organizaciones supranacionales para proteger sus intereses, a la vez que contribuyen a la paz y a la estabilidad mundial.

Entre las organizaciones supranacionales creadas cabe destacar las organizaciones multinacionales de carácter regional, como la Unión Europea (UE) o el «G7 más Rusia». Recientemente, y ante la crisis económica mundial, ha sido necesario buscar una nueva fórmula más representativa de la situación internacional, que se ha materializado en el «G20». En palabras de Joschka Fischer «la globalización ha provocado un cambio duradero en el reparto de poder y de oportunidades y ha sentado las bases de un nuevo orden mundial para el siglo XXI» (Fischer, 2008). Los Estados están representados en ellas y, a su vez, hacen pesar sus intereses pero, con frecuencia, ven condicionada su política y su papel internacional por los compromisos adquiridos con anterioridad. Este es el caso de la política económica y monetaria de la UE que se decide en el ámbito comunitario, en detrimento, cada vez más mar-

cado, del protagonismo de los Estados miembros, a pesar de la reticencia de algunos de ellos. La globalización se presentó como una oportunidad para limar diferencias entre sociedades desarrolladas y subdesarrolladas, entre sociedades ricas y pobres, entre sociedades industrializadas y agrarias, entre el norte y el sur. Una oportunidad para aprovechar el cambio social en beneficio de la seguridad internacional, pieza clave del desarrollo.

Paradójicamente, cuanto más se conectan entre sí las sociedades más desarrolladas, más distancia se abre entre estas y aquellas sociedades que carecen de las infraestructuras básicas para poder aprovechar las ventajas de la globalización. Además: «Aunque es cierto que la globalización ha logrado una cierta expansión de la prosperidad, la distribución de sus beneficios no es homogénea y la pobreza sigue siendo un problema de dimensión global» (Stiglitz, 2004).

Otro aspecto negativo que se ha adscrito a la globalización es el fanatismo, que reacciona contra el proceso de modernización, visto como una imposición por los poderes económicos y como un neoimperialismo. Todo ello es causa de frustraciones entre los más pobres, que pueden llegar a generar violencia entre grupos sociales que se consideran agraviados. No es la privación absoluta la que conduce a la protesta, sino la privación relativa: la distancia que hay entre la vida que la gente se ve obligada a llevar y lo que cree que podría lograr de una manera realista. Son las expectativas frustradas las que generan la protesta, e incluso la violencia.

Uno de los factores clave en el rápido desarrollo del mundo global actual ha sido las nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC). A medida que se han ido desarrollando, el cambio social ha ido tomando protagonismo en nuestras sociedades. La información se convierte en un importante recurso en la economía, en la cultura, en la política y, por supuesto, en las relaciones internacionales.

Entre todas las tecnologías de la información y la comunicación, destacan las que han configurado Internet que, en la última década, se ha convertido en un motor de cambio social y económico, cuyas consecuencias en el ámbito de la política no pueden ser ignoradas.

El fenómeno de los «blogs», de los que se calcula que hay 130 millones en todo el mundo, y las páginas de información en general pueden llegar a constituir un auténtico contrapoder. Esa masa de internautas, que no respeta fronteras y que utiliza la red de redes como foro de debate y cadena de transmisión de ideas, conforma un actor no estatal de gran importancia en los países democráticos.

La telefonía móvil también está dando lugar al surgimiento de masas de ciudadanos que aprovechan las nuevas tecnologías para dinamizar a la sociedad a golpe de mensajerías instantáneas con la finalidad de alcanzar cambios políticos.

El análisis de toda esa realidad social del mundo actual implica, en primer lugar, estudiar los factores que influyen en las relaciones internacionales; cuyo conocimiento resulta indispensable para ayudar a encontrar explicaciones racionales al comportamiento de los actores que se relacionan en dicha sociedad, e incluso para tratar de anticipar sus comportamientos. En segundo lugar, implica caracterizar a los actores, protagonistas vivos de la sociedad internacional que van a determinar su estructura, y sin cuya comprensión difícilmente se podrán extraer conclusiones acertadas sobre los caracteres fundamentales del sistema internacional en los albores del siglo XXI, que es donde actúan los servicios de inteligencia.

También la globalización económica en marcha, que pretende la creación de un mercado mundial en el que se supriman todas las barreras arancelarias para permitir la libre circulación de capitales financieros, comerciales y productivos.

Así, el Fondo Monetario Internacional define este proceso como: «el crecimiento de la integración de las economías de todo el mundo mediante el comercio y los flujos financieros, el desplazamiento de la mano de obra y la transferencia de conocimientos tecnológicos a través de las fronteras internacionales y sus efectos culturales, políticos y medioambientales».

Factores

Los factores que dejan sentir su influencia en los actores que protagonizan la vida de la sociedad internacional, que, en ese sentido, la condicionan y, en buena medida, la determinan, forman una lista bastante numerosa, siempre abierta a nuevas incorporaciones y con una intensidad variable en su importancia y en las relaciones entre ellos. A pesar de esta advertencia relativizadora, resulta conveniente realizar una serie de consideraciones, en relación a alguno de los factores que son citados de forma recurrente por la doctrina científica como explicativos de las relaciones internacionales, porque ello nos va a permitir comenzar a dibujar el contexto en el que se mueven los Estados y sus instituciones –entre ellas, los servicios de inteligencia– en la sociedad internacional actual.

Siguiendo una aproximación tradicional al análisis de los factores, comenzaremos por el geográfico, en sentido amplio, y, dentro de él, hay que subrayar que, al igual que a finales del siglo XIX –momento en el que Ratzel creó una nueva ciencia donde se estudiarían las relaciones entre la geografía y la política–, la geopolítica sigue teniendo hoy una importancia esencial en el análisis de la sociedad internacional; tanta que, en la actualidad, se habla, además de geoestratégica, de geodemografía y, sobre todo, de geoeconomía, como sectores de conocimiento que ayudan a explicar y/o a anticipar comportamientos.

El factor demográfico es el segundo de los grandes factores que ayudan a explicar las relaciones internacionales. Dentro de él, el llamado capital hu-

mano juega un papel esencial tanto en las políticas nacionales como internacionales de los Estados y organizaciones internacionales, y ello desde muy diversos puntos de vista: económico, social, ecológico, científico y, por supuesto, militar. Sin embargo, son probablemente los desequilibrios en el reparto y crecimiento demográfico, y sus efectos los que de manera más acuciante vienen a poner a este factor en el primer plano de las preocupaciones de los Estados. Esta situación, que no hace sino empeorar paulatinamente, provoca en el corto plazo enormes movimientos migratorios que generan problemas concretos de distinta naturaleza y de gravedad variable en los países receptores; incluido el ámbito de la seguridad y, dentro de él, muy especialmente, el control de redes mafiosas internacionales de muy distinto tipo y actividad.

El factor económico en sentido amplio –esto es, comercial, financiero y monetario– supone también un elemento de influencia en el comportamiento de los actores internacionales de gran envergadura. No se trata aquí solo de la voluntad de controlar el acceso a la producción y al mercado de materias primas o de las grandes vías de comunicación tales como canales interoceánicos –Suez, Panamá– o grandes vías marítimas –Gibraltar–. Se trata también de la competencia, cada vez más feroz, que el mundo económico globalizado introduce entre las grandes empresas –transnacionales o no– y que, en buena medida, arrastra a los Estados, fundamentalmente del Norte desarrollado, en sus comportamientos de política exterior.

Lo anterior podría no comprenderse bien, sin embargo, sin profundizar algo más en un nuevo factor de importancia creciente en la sociedad internacional como es el técnico y científico. Como muy bien explicara Marcel Merle: «El progreso técnico afecta bajo todas sus formas (política, militar, cultural y económica) al juego de las relaciones internacionales. Acentúa la interdependencia de los elementos constitutivos del sistema y favorece la unificación del campo de actuación de todos los actores. Pero, al mismo tiempo, acentúa los contrastes, las diferencias de poder entre los actores e introduce nuevas fuentes de tensión y nuevos factores de dominación».

Esta doble faceta como generador de confianza, de lazos de unión más profundos y de una mayor interdependencia, de un lado, y de desigualdades cada vez más abismales, así como de tensiones, de desconfianza y temor, de otro, hace que estemos ante un factor complejo y de difícil concreción, a la vez que, en las últimas décadas, se ha convertido en vector fundamental de todo el devenir de la sociedad internacional.

En efecto, en la época de la, tan manida y muy pocas veces bien comprendida, globalización, nada puede entenderse, y mucho menos ella misma, sin un análisis en profundidad de los avances tecnológicos y científicos que la han hecho posible, a ella y a todo lo que conlleva.

Muy unido a lo anterior nos encontramos con el factor mediático, que, si bien existe ya en buena medida desde el siglo XIX en el plano internacional, al

menos en sus albores –como consecuencia de la aparición de los primeros medios de comunicación de masas que generaron el embrión de opinión pública, tan necesaria para definir la democracia–, será en el mundo actual, como consecuencia del desarrollo de las tecnologías de la información, cuando comience a desplegar buena parte de sus efectos, entre los que cabe destacar la creación, por primera vez, de una verdadera y real opinión pública mundial.

Finalmente, el factor ideológico –espiritual, cultural o identitario, en definitiva, no material– que, lejos de haber disminuido o incluso desaparecido su grado de influencia en los actores internacionales tras el final del conflicto Este-Oeste, continúa siendo un factor esencial, del que se destaca la religión y nacionalismo. En un mundo en el que las ideologías tradicionales han ido perdiendo importancia, en el que el orden bipolar ha desaparecido y ha dejado paso a un vacío, a un desorden que bien puede denominarse, con Ramonet, geopolítica del caos, los individuos se refugian en identidades primarias donde encuentran la seguridad del grupo: religión, etnia, nación.

Actores

Por lo que respecta a los actores que participan en la sociedad internacional actual, podemos estar viviendo una evolución lenta hacia una mayor institucionalización de la misma como consecuencia de una paulatina decadencia del Estado nación como actor fundamental de las relaciones internacionales. En la actualidad, y una vez constatada la heterogeneidad de la sociedad internacional como el elemento estructural más novedoso de la misma, hay que seguir afirmando la primacía del Estado como actor en la esfera internacional y la vigencia de la soberanía de los Estados como principio rector, tanto de esa sociedad como del derecho que la rige.

La globalización ha favorecido la aparición de nuevos actores no estatales, como las grandes empresas multinacionales, que llegan a tener presupuestos mayores que muchos Estados, a la vez que sus crisis pueden llegar a desestabilizar los sistemas financieros internacionales.

Junto a los dos actores principales de la sociedad internacional –Estados y organizaciones internacionales–, toda una serie de actores más o menos importantes participa en la vida internacional. Algunos de ellos actúan de manera regular, y cada vez más intensa, en la esfera internacional, adquiriendo un protagonismo que les permite influir activamente en la formación de la voluntad de los Estados, y que, precisamente por ello, han sido denominados por algunos como «fuerzas transnacionales»: las organizaciones no gubernamentales (ONG) y las empresas transnacionales.

Finalmente, resulta esencial hacer mención a otros entes que actúan en la sociedad internacional, aunque lo hagan desde la ilegalidad: las redes criminales transnacionales. En las últimas décadas, alentadas por facilidades de

todo tipo –desde el final de la Guerra Fría a los avances en la tecnología de la comunicación y, en definitiva, por la globalización misma– las organizaciones criminales desarrollan sus actividades, cada vez más, a escala mundial.

La interconexión, la flexibilidad y la versatilidad en sus actuaciones, son la clave de todos estos grupos que funcionan como redes criminales transnacionales y, entre ellos, por supuesto, también de los grupos terroristas internacionales. De ahí que sean la seguridad nacional e internacional, y por lo tanto la lucha contra estas redes criminales que actúan a escala mundial, uno de los principales retos que deben afrontar los Estados en la actualidad. Ya no basta con la lucha en el interior de cada Estado, la colaboración y la cooperación entre todos los Estados resulta hoy más necesaria que nunca; y ello, en todas y cada una de las facetas de actuación, incluidas aquellas que, de manera tradicional, más celosamente han sido mantenidas como propias de cada Estado: en especial, los servicios de inteligencia de cada país.

Como hemos visto, la sociedad internacional se enfrenta en la actualidad a una serie de riesgos y amenazas estructurales, determinadas en muy buena medida por los actores que en ella se relacionan y por los factores que de un modo u otro determinan y, en ese mismo grado, ayudan a explicar sus comportamientos. ¿Cuáles son esos riesgos y amenazas?

Riesgos y amenazas

Las amenazas fundamentadas en actores no estatales son de carácter asimétrico en su mayor parte, lo que las hace menos predecibles y más difíciles de controlar y de conocer en toda su extensión. La información sobre ellas es más difícil de obtener y, sin embargo, esa información es la principal herramienta para combatirlas. La búsqueda de la información en un mundo globalizado donde, con frecuencia, la amenaza no tiene localización geográfica, se convierte en una dificultad añadida. La obtención de información requiere de la colaboración internacional.

Ningún país tiene capacidad para enfrentarse por sí solo a estas nuevas amenazas. Por ello, todas las estrategias occidentales de seguridad y defensa, incluida la española, se basan en un sistema de actuación multilateral, pero sin descartar situaciones que puedan requerir una respuesta puramente nacional.

La globalización ha obligado a los países a definir estrategias de seguridad nacional de carácter multidisciplinar, que requieren unas capacidades y estructuras distintas de las que se requerían en un ambiente de Guerra Fría.

En el caso español, la Estrategia Española de Seguridad, del año 2011, aprobada por el Gobierno español en junio del mismo año, señalaba que las disfunciones de la globalización, los desequilibrios demográficos, la pobreza y la desigualdad, el cambio climático, los peligros tecnológicos, y las ideolo-

gías radicales y no democráticas, eran factores transnacionales que podían potenciar los efectos de las amenazas y riesgos, e incluso cambiar su naturaleza, a la vez que identificaba las amenazas y riesgos más importantes para la seguridad de nuestro país:

- *Conflictos armados.* España puede tener que participar en tres tipos de conflictos, frente a los que el papel de las Fuerzas Armadas es central: los no compartidos con nuestros aliados; los multilaterales que afecten a intereses directos de España y los derivados de nuestros compromisos internacionales en marcos multilaterales que no afecten directamente a nuestros intereses. La defensa de nuestros intereses y valores es el eje básico que ha de guiar los esfuerzos de España en este campo, desde la triple perspectiva de la anticipación y prevención de conflictos, su gestión y resolución, y la posterior consolidación de la paz. Para ello, España apuesta por un enfoque integral que incluya los elementos diplomáticos, militares, policiales y de cooperación al desarrollo, entre otros.
- *Terrorismo.* El terrorismo amenaza directamente la seguridad de todos los ciudadanos, pretende socavar las instituciones democráticas y puede llegar a causar graves daños en nuestras infraestructuras críticas en un momento determinado. El terrorismo transnacional, señaladamente el «yihadista», aprovecha las características de la nueva sociedad global para intentar perturbar su normal funcionamiento. Aunque ninguno representa una amenaza existencial para el Estado, prevenir, impedir y derrotar el terrorismo es objetivo prioritario nacional, europeo e internacional. Para ello, es necesaria una respuesta estratégica específica e integrada, desde el respeto a los valores democráticos, los derechos humanos y el Estado de derecho. Sus ejes son la anticipación, la prevención, la protección, y la disponibilidad de los medios, la unión de los partidos democráticos, el apoyo a la labor de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y de los servicios de inteligencia, y la cooperación internacional.
- *Crimen organizado.* Es una de las amenazas a nuestra seguridad más serias y a veces menos reconocidas. Su creciente interrelación con el terrorismo, los grupos violentos y la delincuencia local hace que todos ellos se potencien entre sí. Para responder a esta amenaza se ha de trabajar en una triple dirección: incrementar los efectivos y los medios, continuar desarrollando una legislación efectiva en este ámbito, y mejorar la coordinación entre organismos nacionales e internacionales.
- *Inseguridad económica y financiera.* La seguridad económica es parte integral y requisito esencial de nuestra seguridad. Las amenazas y riesgos relacionados con la actividad económica y financiera pueden tener su origen en factores como los desequilibrios macroeconómicos –públicos o privados–, la volatilidad de los mercados, la actuación desestabilizadora, especuladora e incluso ilegal de diversos agentes, la deficiente actuación de los organismos supervisores y reguladores, la interdependencia económica, la competencia por los recursos o un modelo de crecimiento

desequilibrado. Tanto la prevención como la mitigación de sus efectos requiere luchar contra las actividades delictivas, asegurar una correcta supervisión y regulación de los mercados, avanzar en la gobernanza económica europea y global, potenciar la presencia internacional de España, garantizar el funcionamiento de los servicios e infraestructuras críticos económicos y financieros, y promover un desarrollo económico sostenible que minimice los desequilibrios y garantice el crecimiento económico y la cohesión social. En relación con esto, la Estrategia ya preveía que «con el fin de analizar la información relevante y facilitar la acción del Estado mediante una mejor toma de decisiones en este ámbito, se crearía un Sistema de Inteligencia Económica (SIE)» que está aún por desarrollar.

- *Vulnerabilidad energética.* Nuestra alta dependencia de combustibles fósiles y la insostenibilidad del actual modelo energético a nivel mundial, por razones medioambientales, entre otras, hacen del factor energético un componente fundamental para nuestra seguridad. Los ejes de acción de la seguridad energética son: la diversificación de las fuentes de energía; el ahorro y la eficiencia energética, con el doble objetivo de reducir la dependencia exterior y mejorar nuestra competitividad económica; y la seguridad de abastecimiento a un precio razonable, limitando la cuota procedente de un mismo país, desarrollando reservas estratégicas, fomentando las interconexiones, impulsando infraestructuras y liberalizando mercados. La mejor garantía de abastecimiento y seguridad energética para España es un mercado europeo integrado de electricidad y gas natural.
- *Proliferación de armas de destrucción masiva.* La proliferación de armas nucleares, radiológicas, biológicas o químicas, es una de las grandes amenazas de nuestra era, especialmente si agentes incontrolados, como las organizaciones terroristas, consiguen acceder a ellas y utilizarlas. Prevenirla y neutralizarla exige un intenso trabajo multidisciplinar. España apoya las diferentes iniciativas internacionales en esa dirección, como el Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP) y crear una capacidad de defensa colectiva adecuada contra la proliferación de misiles balísticos.
- *Ciberamenazas.* Cada vez más, una mayor parte de nuestra actividad se desarrolla en el «ciberespacio», donde las amenazas pueden ocasionar graves daños, e incluso podrían paralizar la actividad de un país. Los «ciberataques» más comunes tienen fines comerciales, pero también estamos expuestos a agresiones por parte de grupos criminales, terroristas u otros, e incluso de Estados. Las nuevas tecnologías de la información y comunicación ofrecen nuevos y más sofisticados medios para el espionaje y la contrainteligencia. Mejorar la seguridad en el ciberespacio pasa por fortalecer la legislación, reforzar la capacidad de resistencia y recuperación de los sistemas de gestión y comunicación de las infraestructuras y los servicios críticos, y por fomentar la colaboración público-pri-

vada con este fin. Es necesaria la coordinación de los diversos agentes involucrados, así como impulsar la cooperación internacional con el objetivo de desarrollar acuerdos para el control de las «ciberamenazas».

- *Flujos migratorios no controlados.* El impacto de la inmigración masiva e ilegal puede generar conflictividad social, guetos urbanos por falta de integración –donde la radicalización extremista, religiosa o ideológica, pueden tener su caldo de cultivo–, explotación económica por parte de organizaciones criminales o la desestabilización de algunos sectores productivos.
- *Emergencias y catástrofes.* Las amenazas y riesgos causados por el hombre o de origen natural –potenciados por el cambio climático–, los problemas sanitarios, como las pandemias, o la escasez de recursos básicos, como el agua, en un momento determinado pueden convertirse en riesgos de primer orden para la seguridad y el bienestar de los ciudadanos.
- De especial importancia es la *seguridad de las infraestructuras, suministros y servicios críticos*. Es preciso garantizar su funcionamiento y capacidad de resistencia y recuperación ante posibles amenazas. La colaboración con el sector privado –gestor ya de muchas de ellas– debe ser potenciada.

La Estrategia de Seguridad Nacional, del año 2013, aprobada también por el Gobierno de España en mayo de dicho año, vuelve a reseñar los mismos riesgos y amenazas que la Estrategia del año 2011. Al igual que el documento del año 2011, se vuelven a señalar como factores potenciadores, que pueden generar nuevos riesgos o amenazas o multiplicar y agravar sus efectos, la pobreza, la desigualdad, los extremismos ideológicos, los desequilibrios demográficos, el cambio climático o la generalización del uso nocivo de las nuevas tecnologías. A estos añade el espionaje y la vulnerabilidad del espacio marítimo:

- *El espionaje* se ha adaptado al nuevo escenario del mundo globalizado y aprovecha ahora las posibilidades que ofrecen las tecnologías de la información y comunicación. Las agresiones por parte de Estados, grupos o individuos con la finalidad de lograr información que les permita obtener ventajas estratégicas, políticas o económicas, han sido una constante histórica y siguen siendo una amenaza de primer orden para la seguridad.
- *Vulnerabilidad del espacio marítimo* Los mares y océanos ocupan algo más de las dos terceras partes del planeta. Es un espacio de fácil acceso y, en términos generales, menos regulado y controlado que el espacio aéreo o el terrestre. Sin duda, estas características hacen del espacio marítimo un medio donde los riesgos y amenazas a la seguridad se pueden propagar de manera relativamente fácil y rápida. En los últimos años, la constatación de este hecho ha llevado a la comunidad internacional a realizar un gran esfuerzo en el plano normativo, tecnológico y operativo, orientado a incrementar el control del mar.

Al final del documento de Estrategia de Seguridad Nacional del año 2013, antes referenciado, se instaba a la reforma paulatina del sistema de seguridad nacional y al perfeccionamiento de los instrumentos de gestión de crisis. Así, el Consejo de Seguridad Nacional debía elaborar una propuesta de anteproyecto de Ley Orgánica de Seguridad Nacional.

Esta legislación vio la luz, no en forma de ley orgánica, sino de ley ordinaria, el pasado 29 de septiembre, como Ley 36/2015 de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional (BOE 233).

En su preámbulo se refiere a la seguridad nacional como: «un objetivo compartido por las diferentes Administraciones, estatal, autonómica y local, los órganos constitucionales, en especial las Cortes Generales, el sector privado y la sociedad civil, dentro de los proyectos de las organizaciones internacionales de las que formamos parte».

En su artículo 4, punto 3, habla de la estrategia de seguridad nacional en los siguientes términos: «es el marco político estratégico de referencia de la política de seguridad nacional. Contiene el análisis del entorno estratégico, concreta los riesgos y amenazas que afectan a la seguridad de España, define las líneas de acción estratégicas en cada ámbito de actuación y promueve la optimización de los recursos existentes. Se elabora a iniciativa del presidente del Gobierno, quien la somete a la aprobación del Consejo de Ministros, y se revisará cada cinco años o cuando lo aconsejen las circunstancias cambiantes del entorno estratégico. Una vez aprobada, será presentada en las Cortes Generales en los términos previstos en esta ley».

Inteligencia

Información e inteligencia no son lo mismo. Los medios de comunicación son capaces de ofrecernos hoy ingentes cantidades de información sobre los lugares más remotos y con la mayor inmediatez. También los institutos de investigación, los llamados *think-tanks*, elaboran rigurosos informes a partir de un exhaustivo acopio de datos. Se trata, en ambos casos, de información valiosísima que, de tener que ser usada en un proceso de toma de decisiones, debería ser evaluada y matizada convenientemente.

La información es el punto de partida del llamado ciclo de inteligencia. Por tanto, para empezar a trabajar, el informador y el analista de inteligencia parten de una materia prima muy semejante. Sin embargo, puesto que cada uno aplica metodologías, herramientas y principios de actuación diferentes, y las organizaciones de las que dependen buscan objetivos dispares y destinatarios distintos, al final, el producto de ambos procesos –información e inteligencia– apenas tiene puntos en común.

La rapidez con la que evolucionan los escenarios de seguridad, la cantidad de información que deben manejar los responsables de la toma de decisio-

nes, la variedad y las características de los nuevos riesgos y amenazas, así como la posibilidad de acciones de desinformación, con la finalidad de inducir errores al evaluar el escenario de seguridad, hacen que los cometidos de los servicios de inteligencia sean cada vez más complejos. El proceso de producción de inteligencia requiere el uso de un método que permita tratar la información eficientemente para aportar un conocimiento veraz y exacto al usuario final.

El valor añadido de la inteligencia no se mide únicamente por su capacidad de anticipar acontecimientos, sino por aportar un nivel de conocimiento especializado, basado en el recurso a fuentes y procedimientos solo al alcance, en muchos casos, de los servicios de inteligencia. La finalidad de los servicios de inteligencia es poner a disposición de una autoridad información convenientemente elaborada, de forma oportuna, para que pueda tomar decisiones relacionadas con la seguridad y defensa nacional de forma que asuma el menor riesgo posible en la decisión. Esta información analizada, integrada e interpretada se denomina inteligencia. La inteligencia aporta a las autoridades un conocimiento que permite la toma de decisiones que reducen los riesgos y amenazas a la seguridad nacional, no solo por el conocimiento de la situación sobre la que se ha de decidir y sobre su evolución futura, sino por el valor añadido que supone la información secreta.

La actuación de los Estados en un mundo cada vez más complejo, heterogéneo e interdependiente, debe realizarse en gran medida a través de la cooperación multilateral, si bien, esta cooperación no elimina la necesidad para cada Estado de poseer una estructura de inteligencia propia que desarrolle las actividades acordes con sus funciones y que, fundamentalmente, sirva para consolidar cada una de las fases del llamado Ciclo de la Inteligencia (Navarro, 2004), desde la obtención de información a su análisis crítico, estudio en profundidad y extracción de conclusiones.

Hoy más que nunca, en una sociedad internacional marcada por los flujos constantes y multiformes de información que la nueva era surgida de la revolución de la tecnología de la información permite, los servicios de inteligencia juegan un papel esencial para ofrecer a los órganos de poder evaluaciones coherentes de la realidad, derivadas de interpretaciones lógicas de todo el flujo de información, que les ayuden a adoptar decisiones correctas ante problemas determinados.

Esta nueva realidad genera consecuencias muy poderosas, en relación a los servicios de inteligencia que, ya que al realizar su labor se ven obligados a ser cada vez más flexibles ante las nuevas situaciones, retos y factores que influyen en el comportamiento de los actores que se relacionan en la sociedad internacional y cuya actuación tratan de anticipar a través de una amplia recopilación de información y un posterior análisis más certero.

Los Estados formulan sus objetivos y estrategias de seguridad nacional, los recursos, las acciones y los medios para alcanzarlos a través de una política de defensa, que es una componente de la política general del Estado. Esta política consta de dos ámbitos: la defensa militar, frente a toda amenaza o agresión armada de cualquier enemigo, que corresponde a las Fuerzas Armadas; y la defensa civil contra las amenazas interiores, que corresponde a los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado. Pero también se suele entender por defensa civil la disposición permanente de todos los recursos humanos y materiales de una nación contra las amenazas interiores y exteriores, de modo tal que la política de defensa se puede concretar en política económica de defensa, política diplomática de defensa, política de educación para la defensa, política de solidaridad internacional para la defensa... En definitiva, los ejércitos son agentes fundamentales de la defensa pero no los únicos, ya que, según este concepto de defensa, la política militar es solo un subconjunto de la política de defensa, que, a su vez, es uno de los subconjuntos de la política nacional.

En ese marco, la función de los servicios de inteligencia ha experimentado un salto cualitativo de especial significación. Los horrores de un siglo XX sangriento han terminado por desacreditar la guerra como instrumento de poder en beneficio de intereses más o menos legítimos. El anhelo de paz y la conciencia de interdependencia que alienta un mundo cada vez más globalizado exigen su concurso para atender a los cada vez más amplios espacios de seguridad, preservando la paz y la estabilidad de los pueblos y de las naciones que comparten valores primordiales.

En consecuencia, el viejo concepto de inteligencia/espionaje que se centraba en las meras tareas informativas sobre «lo secreto» hace tiempo que fue superado para dar paso a otro de horizonte mucho más abierto que exige una mayor integración con el objetivo de realizar nuevas y complejas tareas, desarrolladas con fundamento científico, adaptadas a la obtención y tratamiento de la información procedente de nuevos y numerosos ámbitos a los que hoy es posible acceder por multitud de «fuentes abiertas» (OSINT) que proporcionan volúmenes ingentes de informaciones fáciles de obtener, pero difíciles de seleccionar, contrastar y analizar adecuadamente.

Es, por tanto, una ardua tarea que exige costosos esfuerzos tanto en personal altamente cualificado, como en sofisticados medios materiales puestos a su servicio para «aprehender» la realidad sobre la que se proyectan los riesgos, las amenazas y los conflictos. Una labor que consiste, en definitiva, en aislar los hechos significativos, estudiarlos en función de su pertinencia, oportunidad y relevancia, e interrelacionarlos, en busca de la «inteligencia», del «conocimiento», que haga posible superar las incertidumbres y apoyar, así, las políticas adecuadas para prevenir riesgos, neutralizar amenazas y gestionar, en su caso, las situaciones de crisis.

En definitiva, la realidad ha determinado que se haya desarrollado una clara conciencia de la necesidad de dar respuestas globales a fenómenos globales. Y esta convicción acabó por asentarse, de forma generalizada, tras la brutal realidad de los hechos acaecidos el 11 de septiembre de 2001, y el 11 de marzo de 2004. En esas luctuosas fechas, quedó confirmado lo que ya anticipara Henry Kissinger tiempo atrás: «ni siquiera la superpotencia hegemónica, Estados Unidos, sería capaz, en adelante, de afrontar, en soledad, amenazas que, por su naturaleza y alcance, son capaces de poner en riesgo la paz y la estabilidad mundiales».

En consecuencia, el número y la entidad de las funciones genéricas de los servicios de inteligencia se han visto incrementados; mientras que la interdependencia, fruto de la globalización, ha hecho más necesaria que nunca la cooperación concertada, tanto en el plano nacional como en el internacional.

De manera que, en orden a la eficacia y a la economía de medios, la gestión de tan ingente volumen de información impone una rigurosa aplicación tanto de los principios tradicionales como de los medios que hoy ofrecen las nuevas tecnologías informáticas a las tareas de señalamiento de objetivos, a la construcción de los nuevos marcos de referencia –que han de mantenerse actualizados– y, en definitiva, a la realización de una labor de planeamiento de la obtención y de la elaboración de «inteligencia», ejecutada de forma rigurosa, flexible, abierta a la complementariedad y a la cooperación entre las distintas agencias, tanto en el plano nacional como en el internacional, y capaz de adaptarse a la volatilidad de las situaciones, a los cambios imprevistos de escenario y a la aparición de nuevos riesgos y amenazas.

Nunca, pues, antes de ahora, se percibió con tanta claridad la necesidad y la urgencia de articular auténticas y eficaces comunidades de inteligencia capaces de desarrollar, en su seno, esfuerzos complementarios, sinérgicos, interactivos, con el apoyo de los diferentes actores sociales y orientados al logro de los objetivos e intereses compartidos; porque, como afirma Robertson «a pesar de que continuará siendo necesario actuar localmente, hoy se hace imprescindible pensar en términos globales y promover y perfeccionar foros de reflexión y sistemas de información e inteligencia compartidos, que hagan posible la complementariedad y la coordinación de esfuerzos en favor de intereses comunes». Y es que, si la información y la inteligencia pertenecen al orden del conocimiento, la inteligencia, además es «una organización física, de seres vivos que persigue, como fin, una clase especial de conocimiento». Una organización que se hace aún más necesaria a la hora de elaborar «inteligencia compartida».

En la *Estrategia Española de Seguridad (2011)* se señalaba que la seguridad española reposaba sobre seis conceptos básicos:

- *Enfoque integral*: Es necesario integrar todas y cada una de las dimensiones de la seguridad, haciéndolas converger hacia objetivos comunes y conscientes de las múltiples relaciones que existen entre ellas.

- *Coordinación*: La cooperación y colaboración entre las Administraciones públicas es imprescindible para lograr el máximo rendimiento de los recursos disponibles. Adicionalmente, dado que muchas infraestructuras, suministros y servicios críticos están en manos privadas, es imprescindible la cooperación entre el Estado y las empresas privadas, además de la colaboración ciudadana y la de las organizaciones sociales.
- *Eficiencia en el uso de los recursos*: En un contexto de limitación del gasto público, el Estado deberá asegurar el buen uso de los recursos y racionalizar el empleo de los instrumentos existentes.
- *Anticipación y prevención*: No todas las amenazas pueden preverse, pero algunas pueden prevenirse y evitarse. El Estado debe disponer de los medios necesarios para alertar y prevenir de todo aquello que pueda poner en peligro la seguridad de España y de sus ciudadanos.
- *Capacidad de resistencia y recuperación*: Surgirán retos, amenazas y desafíos hoy imprevisibles. Para hacerles frente hay que disponer de sistemas e instrumentos resistentes y flexibles, susceptibles de adaptarse a las diversas circunstancias.
- *Interdependencia responsable*: Mediante la colaboración con nuestros socios europeos e internacionales, debemos establecer mecanismos de gobernanza para crear y fortalecer marcos e instrumentos multilaterales que garanticen la seguridad internacional. Por su capacidad de interlocución y por su posición estratégica, España tiene importantes atributos con los que contribuir a estos objetivos.

De esos conceptos básicos se concluía que era necesario superar la compartimentación, duplicidades y solapamientos de las políticas y del entramado institucional existente. El objetivo es consolidar una visión más integrada de los diversos factores que inciden en la seguridad y de los mecanismos de respuesta, para garantizar una gestión mejor coordinada y eficaz de los mismos, a lo que se añadía la esencial colaboración y cooperación entre todos los actores afectados.

Ese planteamiento tiene continuidad en la Estrategia de Seguridad Nacional, del año 2013, donde se define la seguridad nacional como una forma integral y amplia, y se concibe como un servicio público objeto de una política de Estado, que precisa de la colaboración de la sociedad en su conjunto, cuyos principios informadores son:

1. *Unidad de acción*, que supone la implicación, la coordinación y la armonización de todos los actores y los recursos del Estado bajo la dirección del presidente del Gobierno, así como la colaboración público-privada y la implicación de la sociedad en general. El enfoque integral de la seguridad, comprensivo de todas sus dimensiones, justifica este principio de acción y precisa, a su vez, de una gestión completa a través de un sistema de seguridad nacional impulsado y liderado por el presidente del Gobierno;

2. *Anticipación y prevención*, que han de orientar la acción del Gobierno a la detección y la reconducción de situaciones que pueden representar un potencial riesgo o amenaza para la seguridad nacional;

3. *Eficiencia y sostenibilidad en el uso de los recursos*, un principio que, si bien debe presidir en todo momento la actuación administrativa, cobra especial significación en un contexto como el presente. Se sustenta en la priorización de los recursos y la optimización de su empleo, precisa el control y la evaluación de los resultados y orienta la organización administrativa;

4. *Resiliencia o capacidad de resistencia y recuperación*, principio relativo a la aptitud de los recursos humanos y materiales para afrontar con flexibilidad y fortaleza las situaciones de crisis y sobreponerse a ellas minimizando y absorbiendo sus consecuencias negativas.

Esos principios informadores, junto al análisis de los riesgos y amenazas y tendencias globales, y a las capacidades de respuesta existentes, permite diseñar unas líneas de acción estratégicas de respuestas efectivas e integrales a los retos existentes para la seguridad nacional, muchas de ellas basadas en una mejora de las capacidades de investigación e inteligencia, mediante la adecuación de los instrumentos nacionales precisos de coordinación, dirección y supervisión, con la finalidad de lograr el mayor grado de efectividad posible de las instituciones y los poderes públicos.

Por último, la nueva Ley de Seguridad Nacional establece en un preámbulo: «El superior interés nacional requiere mejorar la coordinación de las diferentes Administraciones públicas, buscando marcos de prevención y respuesta que ayuden a resolver los problemas que plantea una actuación compartimentada, organizando a diversos niveles y de manera integral, la acción coordinada de los agentes e instrumentos al servicio de la seguridad nacional.

Esta Ley se dicta con el propósito de responder a esta demanda, que viene siendo expresada por los agentes de la seguridad nacional integrados en las Administraciones públicas, por el sector privado y por la sociedad en general. No afecta a la regulación de los distintos agentes e instrumentos que ya son objeto de normas sectoriales específicas, sino que facilita su inserción armónica en el esquema de organización general, establecido por la Estrategia de Seguridad Nacional, de 31 de mayo de 2013, bajo la denominación de Sistema de Seguridad Nacional, y liderado por el presidente del Gobierno».

El artículo 5 se dedica a la «Cultura de Seguridad Nacional» y se hace mención a la inteligencia, en el sentido de que por otro lado: «la realidad demuestra que los desafíos para la seguridad nacional que afectan a la sociedad revisten en ocasiones una elevada complejidad, que desborda las fronteras de categorías tradicionales como la defensa, la seguridad pública, la acción exterior y la inteligencia, así como de otras más recientemente incorporadas a la preocupación por la seguridad, como el medio ambiente, la energía, los transportes, el ciberespacio y la estabilidad económica».

Ya que ciertos riesgos y amenazas, adquieren una dimensión de acusada transversalidad o combinan estos rasgos con su naturaleza abierta e incierta. Todo lo cual aconseja una respuesta coordinada de los distintos agentes e instrumentos de la seguridad nacional.

Así se establece en el artículo 24, la posibilidad de declarar «la situación de interés para la seguridad nacional», de todo o una parte del territorio nacional por un periodo limitado y prorrogable. Situación en la que está prevista la aportación de recursos humanos y materiales, tanto públicos, como privados, aunque no de forma permanente; estando prevista su regulación en una futura ley reguladora de la preparación y disposición de la contribución de recursos a la seguridad nacional.

La inteligencia en el caso español

España ha padecido al igual que otros países las consecuencias de no tener una verdadera comunidad de inteligencia. Un devastador ataque terrorista en marzo de 2004, el apoyo a una intervención bélica basado en un asesoramiento inadecuado y una carencia, menos visible pero igualmente perjudicial, de una inteligencia económica que dé respuesta a las necesidades de nuestra creciente proyección exterior.

Todos estos errores tienen una casuística plural; sin embargo, su base común es la falta de concepción del papel que la inteligencia debe jugar en el entramado de la política española de inicios del siglo XXI.

La inteligencia española nace en 1977 en el contexto del final de una dictadura, algo muy distinto al de otros países occidentales, cuya inteligencia surge tras la Segunda Guerra Mundial. En lo estructural, la inteligencia española nació sin un modelo previo, convirtiéndose en un mero agregado de burocracias (Defensa, Interior y Asuntos Exteriores) que competían por una nueva área de la Administración que aparecía como era la informativa-inteligencia.

En lo funcional se produjeron enormes tensiones y solapamientos, sin que fructificase ninguno de los intentos de la Presidencia por poner un poco de orden y distribuir cuáles eran los cometidos de cada una de las agencias. Los objetivos de nuestra inteligencia también fueron cambiando muy rápidamente.

Preocupados inicialmente por la involución y el terrorismo, no es hasta mediados de los ochenta cuando el Gobierno indica al entonces CESID que comience a salir de España y desarrolle una estructura en el exterior; es así fácil de entender que el bagaje acumulado por el ahora CNI no pueda admitir parangón con sus contrapartes europeas o norteamericanas.

Pero, aunque haya puntos de partida bien diferenciados, tanto las comunidades de inteligencia españolas como las occidentales deben ser sometidas a una profunda revisión, puesto que las condiciones que justificaron su crea-

ción han cambiado profundamente (transición a una democracia versus terrorismo global en el caso de España, y guerra fría versus terrorismo global en la mayoría de los países occidentales).

Desde 2001 España ha tenido dos momentos clave para poder reflexionar sobre cómo configurar su inteligencia: la creación del Centro Nacional de Inteligencia en 2002 y los trabajos de la comisión de investigación del 11-M.

Así dicha comisión de investigación recomendaba, entre otras, las siguientes medidas:

1. En referencia a la mejora de la seguridad del Estado frente al terrorismo internacional:
 - a. Una acción eficaz contra el terrorismo necesita una coordinación elemental entre las distintas fuerzas y cuerpos de seguridad y los servicios de inteligencia con que cuenta el país. Para ello, entre otras acciones sería necesario que:
 - i. las líneas de investigación y las bases de datos se compartan entre sí para optimizar los recursos disponibles y evitar, en algunos casos, que un mismo objetivo sea trabajado doblemente por cuerpos distintos, con diversos enfoques y dispar resultado;
 - ii. los confidentes de unos cuerpos sean conocidas por los otros; el resultado de las investigaciones sobre armas y explosivos o financiación terrorista se unifique para permitir una acción conjunta;
 - iii. la información de que disponen unos y otros en materia de inmigración, actividades de terroristas internacionales de origen islamista recluidos en cárceles españolas o de delincuentes comunes captados por la yihad sea completa, coordinada y compartida por todos.
2. En el ámbito policial y de inteligencia:
 - a. Se requiere una reorganización de los servicios de la Guardia Civil y de la Policía, junto con una mayor especialización en la lucha contra el terrorismo internacional, en particular mediante una colaboración estrecha con las Universidades, otros centros de estudios y expertos, y el trabajo desarrollado por el nuevo Centro de Formación, Adiestramiento y Reciclaje de los agentes.
 - b. Se ha de buscar una formación policial especializada y homologada para la lucha antiterrorista, mediante una cooperación estrecha con las Universidades, centros de estudios y expertos. En tal sentido, se propone la creación, dentro de las actuales infraestructuras formativas, de la Escuela Antiterrorista, un centro de formación, adiestramiento y reciclaje que, con carácter estable y altamente cualificado, impartirá la formación teórico-práctica, multidisciplinar y conjunta de

las distintas promociones de fuerzas y cuerpos de seguridad dedicadas a la lucha antiterrorista en sus distintas escalas, grados y funciones, que permitiría también la formación en la materia de policías y servicios de seguridad de otros países.

- c. Resulta imprescindible que se produzca una más intensa y programada cooperación de los servicios de inteligencia de los distintos Estados que componen la Unión Europea. En la arquitectura institucional que diseña la Constitución, parece que el mejor órgano para llevarla a cabo es la Secretaría General del Consejo de Ministros.
- d. Los aspectos antiterroristas del control fronterizo deben desarrollarse e incluir una dimensión de inteligencia con vistas a obtener y compartir datos de manera sistemática con los cuerpos y fuerzas de seguridad de los Estados fronterizos, especialmente en el marco de la Unión Europea.

3. En política exterior para la seguridad.

- a. Reforzar la coordinación contra el terrorismo, no solo entre países miembros de la UE y a escala internacional. Especialmente a través de convenios de colaboración con los Estados árabes y muy principalmente con Marruecos, Argelia y Túnez, en materia de inteligencia, acceso a bases conjuntas, armonización de legislaciones, investigaciones compartidas e instrucciones judiciales en estrecha colaboración.
- b. También hay que extender a otros países la creación e intercambio de enlaces policiales y judiciales, como ya se ha acordado con Marruecos. Sería conveniente promover la celebración de encuentros periódicos, como se ha hecho en el pasado, para la puesta en común de los servicios de inteligencia y fuerzas de seguridad de los países del Mediterráneo, principalmente Argelia, Túnez, Marruecos, Francia, Italia y España.

Sin embargo, el fruto ha sido escaso. En primer lugar, la reforma de 2002, que, por mucho que sea vista como una consecuencia de los atentados contra los Estados Unidos de septiembre de 2001, no tiene este referente, buscaba poner fin a una situación de continua provisionalidad que se remonta a 1977, cuando a trompicones nace el CESID.

La segunda ocasión coincide con los trabajos de la comisión del 11-M, y su aportación para la mejora del sistema de inteligencia ha sido mínima. Las propuestas de la comisión, referenciadas en parte anteriormente, no están basadas en unas conclusiones comunes y consensuadas por parte de los diferentes grupos. Además, fueron elaboradas por políticos no expertos en inteligencia y cuyo mandato, por lo demás, nunca fue reflexionar sobre la mejora del sistema de inteligencia español; de hecho, uno de los avances más reseñables, como es la creación del Centro Nacional de Coordinación Antiterrorista (CNCA, actualmente CITCO –Centro de Inteligencia contra el

Terrorismo y el Crimen Organizado—, por la unión con las estructuras de lucha contra la delincuencia organizada), tiene lugar fuera de la comisión.

España debe, por lo tanto, iniciar una verdadera reflexión sobre el papel de su comunidad de inteligencia en el proceso de elaboración de diferentes políticas a un ritmo que al menos se pueda acercar al que están marcando los políticos de Reino Unido o Australia.

La necesidad de una organización adecuada

Con el fin de aplicar las líneas de acción estratégicas diseñadas en los informes de estrategia de seguridad nacional y en la Ley de Seguridad Nacional, surge la necesidad de cooperar como único método de ser efectivos. La cooperación refuerza la lealtad y la confianza entre los países y aumenta, de manera significativa, la seguridad entre ellos, lo que se refleja simpáticamente en el entorno geográfico, generando un escenario de paz y progreso, que está en la base de todas las aspiraciones humanas.

No existe un único modelo de cooperación, ni tampoco un modelo ideal de cooperación que dé una respuesta óptima a todas las necesidades de inteligencia. Este modelo dependerá de las circunstancias particulares del objetivo a cubrir, de los actores que tomarán parte, de su vocación de temporalidad o permanencia, de la coincidencia de intereses, etc.

En definitiva, la forma de cooperación será, para cada momento, una, y no necesariamente siempre la misma. La que funcionó bien en una circunstancia no tiene por qué servir para otra, cuando las condiciones son distintas, ni tampoco deberemos descartar las que funcionaron bien, pues podría ser que fueran útiles de nuevo.

La variedad de las estructuras de coordinación es grande; y ello es debido, en primer término, a la configuración de cada tipo de Estado, al número y naturaleza de los distintos servicios y agencias que han de coordinar, e incluso a la escalonada aparición en el tiempo de cada uno de ellos. De manera que no debe extrañar que resulte difícil establecer homologaciones entre órganos de coordinación de diferentes países, más allá de las funciones genéricas y de los niveles en los que desarrollan su función. Pero dicha cooperación no debe limitarse solo al ámbito público, entre las diferencias agencias y organismos, la cooperación debe ser abierta al sector privado. Las empresas privadas son hoy en día el motor de la economía de los países debido a su creatividad e innovación constante.

El concepto de «comunidad de inteligencia» surge de la necesidad de coordinar las actividades de inteligencia e información relacionadas con la seguridad nacional, de manera que sean planeadas y desarrolladas de forma que garanticen tanto la eficacia como la eficiencia en el logro de sus objetivos. Las estructuras de coordinación existen en casi todos los países, dando lugar a di-

ferentes modelos de organización cuya configuración depende principalmente de las competencias asignadas a las instituciones del Estado, el número y naturaleza de los distintos servicios, e incluso del origen de cada uno de ellos.

Una comunidad de inteligencia (CI) consiste en un sistema integrado por agencias y organismos relevantes en tal materia, coordinados por una estructura con esa específica función. Pero la coordinación no es sencilla, y su organización, aun orientada por criterios funcionales, puede conducir a resultados opuestos a los pretendidos: injerencias en las competencias propias de cada uno de los actores, rigidez en los procedimientos de intercomunicación, distanciamiento entre productores y usuarios de inteligencia, escasez o proliferación excesiva de órganos específicos de coordinación de nivel intermedio, disminución de la intercomunicación horizontal, deficiente delimitación de los ámbitos competenciales por excesiva compartimentación o por indefinición de los puntos de vista adecuados a cada finalidad que fomenta la dispersión, las extralimitaciones y el trabajo redundante.

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

La coordinación que permita conformar una auténtica y eficaz CI ha de pasar, necesariamente, por el acierto en la elección de una arquitectura en la que estén perfectamente determinados sus miembros, y en la que los órganos y mecanismos de coordinación cumplan una serie de condiciones entre las que cabe destacar: que tengan sus funciones claramente definidas en los tres niveles fundamentales: de planeamiento, operacional y de difusión; que proyecten su acción sobre todos los espacios definidos por el binomio seguridad-defensa; que promuevan una comunicación rápida y fluida entre los órganos de análisis y las instancias decisorias; y que fomenten la permeabilidad entre los miembros de la comunidad de inteligencia y entre esta y el resto de la administración y los sectores políticos, económicos y sociales. Y, todo ello, desarrollando redes de cooperación interinstitucional que respondan a criterios de eficacia. Es decir, redes compatibles, de alta conectividad, ágiles, flexibles, bien articuladas, adaptables, seguras, y que posibiliten acciones de la comunidad de inteligencia adecuadas y en tiempo eficaz.

Pero tales requisitos no son suficientes; además se han de cumplir otras condiciones indispensables: que exista homogeneidad conceptual y termi-

nológica en materia de inteligencia, principios y procedimientos básicos comunes que faciliten el entendimiento y la cooperación, fluido intercambio informativo en el seno de la CI y, sin menoscabo de la seguridad, aperturas hacia la sociedad capaces de promover en ella una verdadera «cultura de inteligencia».

Entre estas últimas condiciones señaladas, conviene reparar, de forma especial en aquella que se refiere al intercambio y puesta en común de la materia a compartir. Y conviene hacerlo porque justamente es en este empeño donde aparecen serias dificultades en las relaciones entre agencias que, con frecuencia, han de trabajar sobre un mismo objetivo. Ciertamente, cada una de ellas lo ha de hacer desde la perspectiva de la finalidad concreta que se corresponde con sus misiones. Pero lo cierto es que la realidad es indivisible, el objeto de estudio, en tales casos, es uno y de él se ha de obtener la necesaria información en bruto que permita, tras su análisis y evaluación, actuar en consecuencia a cada agencia.

Compartir información procedente de fuentes abiertas o relacionada con las actividades de los individuos organizaciones y grupos legalmente intervenidas o reguladas por las distintas administraciones, sin menoscabo de los requisitos que exigen cumplir las leyes que protegen el derecho a la intimidad, y al margen de las trabas de carácter burocrático que puedan existir en algunos casos, no suele ofrecer excesivas dificultades.

Otra cosa ocurre cuando se trata de compartir o intercambiar información en bruto obtenida por fuentes humanas (HUMINT siglas en inglés de Human Intelligence) o mediante herramientas, sistemas y procedimientos técnicos especiales aun siendo, unas y otros, actuados conforme a ley. En este caso, las dificultades aumentan considerablemente; en primer lugar, por razón de la propia sensibilidad de tales fuentes y por la correlativa necesidad de protegerlas. En segundo, porque determinadas informaciones en bruto se encuentran con frecuencia directamente relacionadas con operaciones en curso que podrían verse comprometidas al ser utilizadas por otras instancias. Y, por último –no se debe ocultar– a consecuencia de reticencias hacia la cooperación derivadas de celotipias, suspicacias y prejuicios (ciertamente no deseables) que existen entre las agencias e instituciones de todos los países y, en mayor medida, en aquellos con escasa tradición en materia de cooperación coordinada.

En materia de análisis, es decir, cuando se trata del intercambio del producto «inteligencia», las dificultades son menores. Las difusiones suelen circular en horizontal con más facilidad, tanto en el ámbito doméstico como en el internacional. Las dificultades surgen aquí cuando los órganos de análisis de las agencias centrales y las autoridades de coordinación de la CI han de elaborar inteligencia estratégica central integrando informes y documentos procedentes de las agencias y servicios miembros. Pero esto puede verse paliado o incluso superado –de hecho ya ocurre en los países donde exis-

ten— promoviendo, desde tales instancias, grupos de trabajo de análisis y evaluación participados por las agencias afectadas en cada caso.

No obstante lo dicho en relación con las dificultades derivadas del intercambio de información sin elaborar, la necesidad de actuar globalmente contra amenazas de tanta gravedad como el terrorismo transnacional y el crimen organizado de análoga proyección, aconseja la existencia de bases de datos interoperables en el seno de la comunidad. Sin perjuicio de que las agencias o unidades puedan establecer, en ellas, áreas de informaciones restringidas por razones de seguridad operacional, pero que permitan el acceso a las restantes de los miembros de la CI que pudieran verse necesitados de ellas.

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

En la sociedad global, todo depende de todos. La ciencia, la tecnología, el sistema financiero, la industria y el comercio, la política y la evolución de los espacios de seguridad y defensa ofrecen incertidumbres que afectan a lo público y a lo privado —que tan imbricados se hallan en el emergente «estado de mercado»— que preocupan a los especialistas de unos y otros campos y que, consecuentemente, son objeto de reflexión también en el seno de las comunidades académicas. Y esta circunstancia no puede ser olvidada por la CI. Contar con tales aportaciones, establecer cauces de diálogo con los especialistas y estudiosos de tales ámbitos, diseñar, en definitiva, esquemas de cooperación y asesoramiento externo entre todos ellos, enriquece los procesos de elaboración de inteligencia y contribuye, decisivamente, a oxigenar espacios a veces excesivamente clausurados, al proporcionar nuevas perspectivas, opiniones tal vez contradictorias, matices quizá inadvertidos, que contribuyen a aventar el riesgo cierto de que las agencias —y la propia comunidad— se vean envueltas en una especie de «opinión de grupo» acrítica, autocomplaciente y remansada en sí misma.

Los partidarios del «no» a una reserva de inteligencia centralizada, alegan que habría que volcar esfuerzos muy costosos de contrainteligencia para garantizar la seguridad de la documentación que habría de ser tratada y las conductas del personal externo que tendría acceso a ella; y argumentan que tal opción supondría recaer en una dinámica centralizadora que restaría, a las agencias, autonomía, capacidad de reacción y adaptabilidad en cuestión de riesgos y escenarios cuya aparición es difícilmente previsible, y en los que, llegado el caso, la amenaza o el conflicto se va a materializar y a desarrollar, cada vez con más frecuencia, en la forma dispersa y arrítmica propia de la «guerra en red», que exige respuestas en las que la capacidad de alerta temprana y de iniciativa se encuentran en relación directa con la flexibilidad y el grado de descentralización de los sistemas de mando y control.

Se hace, pues, necesario promover y desarrollar una «cultura de inteligencia» que sustituya la filosofía de la acción aislada por la de la intercomunicación y la acción concertada, desde el conocimiento y aprecio de la específica labor de cada instancia, de la complementariedad de unas y otras y de la trascendental importancia que para el éxito tiene una acertada acción de conjunto. Esto ayudará a desarrollar, en el seno de la CI, actitudes positivas que se verán reforzadas si, al tiempo, el conocimiento y aprecio de la labor que los servicios de información e inteligencia desarrollan en defensa de la paz y de la seguridad va creciendo en la sociedad a la que sirven. Las actitudes, como es sabido, inclinan a la acción dirigida al logro del objeto perseguido; y la acción continuada, coherente y coordinada desarrolla hábitos de cooperación que garantizan su eficiencia.

En nuestro mundo fuertemente globalizado, los nuevos conceptos de «seguridad colectiva» y «defensa compartida» exigen la cooperación internacional frente a fenómenos a los que, como en el caso del terrorismo internacional, las respuestas unilaterales resultan ineficaces cuando no imposibles. Y lo mismo ocurre en relación con otros graves riesgos y amenazas que se ciernen sobre la paz y la estabilidad mundiales.

La comunidad de inteligencia en España

Como se ha visto anteriormente, la inteligencia no deja de ser un instrumento de ayuda a la decisión del político, por lo que la estructuración de la comunidad debe estar en función de cuáles sean las necesidades que este manifiesta; así, una comunidad de inteligencia debe tener dos dimensiones bien diferenciadas: la política y la técnica, y que es como debería configurarse la comunidad de inteligencia española en la actualidad.

También y como ha quedado patente, una comunidad de inteligencia no es un mero agregado de organismos de inteligencia y órganos políticos consumidores de ella, es un sistema que interactúa y que debe ser un conjunto que entregue un producto superior y diferente al que podrían entregar sus par-

tes si actuasen de forma individual. Sin embargo, a pesar de esta obviedad y de que este concepto esté presente en el discurso habitual de políticos y medios de comunicación, el hecho cierto es que las comunidades de inteligencia no existen, no tienen entidad jurídica y no están recogidas –con muy contadas excepciones– en las diferentes legislaciones nacionales.

Estamos, por lo tanto, ante un concepto manoseado que ha sido empleado intuitivamente por los políticos para referirse al conjunto de organizaciones que generan algún tipo de información y que comprende a lo que se conoce como las siete tribus: inteligencia estratégica, militar, cuerpos policiales, ONG, empresas, academia y ciudadanos.

Así, el país más desarrollado en materia de inteligencia como sería Estados Unidos, tan solo hace una relación de las organizaciones que configuran esta comunidad; una situación que avanza algo con la creación del Homeland Security Department.

Las nuevas legislaciones de algunos países latinoamericanos hacen referencia a sistemas nacionales de inteligencia que recogen a las organizaciones de seguridad, pero olvidan otras; una estructura muy similar se encuentra en algunas recientes leyes que regulan los servicios de inteligencia de la Europa del Este, si bien estas no dejan de ser formulaciones jurídicas con poca o nula virtualidad.

Por todo esto, estamos ante la necesidad de reformar de arriba abajo las comunidades de inteligencia cuando estas no han cobrado entidad propia y ni siquiera se han conceptualizado. Esta posibilidad de construcción casi *ex novo* nos muestra grandes ventajas, pero también evidentes inconvenientes.

España tampoco cuenta con una comunidad de inteligencia, entendiendo esta como esa estructura formal de coordinación y cooperación entre las distintas agencias encargadas de la obtención, análisis y difusión de la información a los dirigentes políticos.

Aunque siempre estuvo en nuestro discurso político, la primera vez que en España se intenta dotar de cierta entidad a esa idea de comunidad de inteligencia es a mediados de los años ochenta. Con el objetivo de coordinar la pluralidad de informaciones sobre lucha antiterrorista que le llegan al presidente desde La Moncloa se gesta una mínima unidad de seis personas (dos guardias civiles, dos policías y dos agentes del CESID); sin embargo, las diferentes agencias boicotearon estos intentos hasta que consiguieron que cesaran tras los fastos de 1992.

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

Para su definitivo nacimiento, el legislador español eligió una forma indirecta y bastante peculiar. Evitó dar una definición de comunidad de inteligencia y

optó por establecer que la comunidad «está llamada a crearse» a partir de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos de Inteligencia, estructura de la que sí indica cuáles son sus componentes y a la que dota de cierto contenido.

Esta forma de gestar la comunidad de inteligencia se debe a la clara conciencia por parte de los diputados socialistas y populares encargados de la reforma de la imposibilidad de realizar un diseño acabado de ella con una estricta distribución de funciones.

Se buscaba, en definitiva, aprobar un marco legal lo suficientemente difuso como para que ulteriormente los sucesivos Gobiernos pudieran llenarlo de contenido, evitando que una clara distribución de competencias y responsabilidades generara una enorme resistencia entre las Administraciones implicadas, sobre todo con el CNI, reproduciendo pasadas luchas burocráticas entre ministerios.

Como ya se ha destacado de forma reiterada, los servicios de inteligencia no están únicamente para proteger a los Estados de las amenazas, sino para ayudarles a aprovechar las oportunidades que pueda presentarles el entorno; pero las necesidades de seguridad son siempre más prioritarias que las derivadas de las potencialidades de otro tipo.

En la última década España ha incrementado de forma abrumadora su presencia económica en el exterior, siendo varios los ministerios implicados. Los embajadores son la cabeza del Estado en el extranjero y nuestras acciones en el exterior una prolongación de la política nacional. Por esto, se les preguntó a los embajadores si consideraban que el CNI debía tener un papel más relevante en nuestros intereses económicos en el extranjero; un 75% considera que sí, pero solo un 18,8% cree que efectivamente sea una pauta habitual del CNI.

Esta percepción es llamativa, ya que la Ley del Centro Nacional de Inteligencia de 2002 establece en su artículo 4.a) que una de las misiones del Centro es «obtener, evaluar e interpretar información y difundir la inteligencia necesaria para proteger y promover los intereses políticos, económicos, industriales, comerciales y estratégicos de España, pudiendo actuar dentro o fuera del territorio nacional». No obstante, los embajadores reconocen que las empresas españolas tampoco favorecen el incremento de esta buena relación. Mientras un 100% de los embajadores preguntados entiende que las empresas deben informar al CNI de aquello que tengan conocimiento y que pueda ser relevante para los intereses de España, apenas un 10% considera que estas lo hagan.

Por este motivo es muy necesario que los servicios de inteligencia reciban indicaciones claras de los dirigentes políticos para incorporar la inteligencia económica e industrial en su catálogo real de tareas más allá de las que pueda hacer la Directiva de Inteligencia; evidentemente todo esto si consideran que debe tener la relevancia que parece que embajadas y empresas manifiestan.

Para mantener un contacto continuo de la Presidencia con las empresas españolas con fuertes inversiones en el exterior se han establecido diferentes observatorios, uno por zona geográfica prioritaria para España, y que consisten en reuniones de periodicidad mensual en La Moncloa con los responsables de estas empresas. Sin embargo, los canales de comunicación de la comunidad de inteligencia con empresas y diferentes actores económicos españoles parecen bastante exigüos.

Situación algo diferente se produce respecto al Ministerio de Asuntos Exteriores, con una mayor tradición en suministrar este tipo de información y que cuenta para esto con estructuras como la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales.

Parece que los representantes de las empresas españolas en el exterior se sienten más cómodos relacionándose con los embajadores que con las antenas del CNI. La relación óptima, muy pocas veces encontrada, es la de una empresa española con un buen trato con el embajador y de este con el CNI, estableciéndose una adecuada distribución de competencias entre uno y otro.

Sin embargo, las empresas españolas no se fían excesivamente del CNI por dos grandes motivos: no confían en aquellos a quienes no pagan, cosa que sí sucede con las consultoras con las que trabajan y, en segundo lugar, aunque va cambiando esta percepción, porque el CNI sigue teniendo para ellos la imagen de un servicio de espionaje y no es contemplado como una agencia estatal más cuyo trabajo pudiera ser de interés para las inversiones españolas en el extranjero. También es cierto que, cuando a las empresas españolas en el exterior les surgen problemas serios, acuden al CNI en busca de ayuda.

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

Necesidad de una cultura de inteligencia y seguridad

La Estrategia Española de Seguridad destacaba, muy acertadamente y de una manera explícita, la importancia de la información, la comunicación y la cultura, señalando:

«El libre acceso a la información y el desarrollo de una política de comunicación responsable son cruciales para la seguridad. Las autoridades

públicas deben fomentar la transparencia informativa en estas cuestiones y hacer consciente a la ciudadanía de las amenazas y riesgos a la seguridad, pero sin fomentar el discurso del miedo ni favorecer a los violentos dándoles publicidad o ampliando el eco de sus actividades».

En cuanto a la cultura de seguridad, la Estrategia Española de Seguridad señalaba:

«Las amenazas y los riesgos a los que se enfrenta nuestro país han cambiado de forma drástica en las últimas décadas y sus orígenes son múltiples y heterogéneos, desde el terrorismo yihadista hasta las redes del crimen organizado, pasando por los ciberataques. Vivir en una sociedad moderna requiere de unas actitudes, aptitudes y conocimientos hasta ahora desconocidos. Es necesario promover una mayor cultura de seguridad e impulsar la educación de los profesionales de sectores muy diversos y, en general, de los ciudadanos, en estas materias».

La nueva Estrategia de Seguridad Nacional, aunque no trate esta cuestión de una manera tan directa sí que contiene claras referencias. Las tres primeras las encontramos en la carta o introducción del presidente del Gobierno:

- ✓ En la primera frase de la Estrategia señala que «la seguridad es un fundamento esencial para el desarrollo y el progreso de una sociedad libre. Por eso, resulta imprescindible un entendimiento básico y generalizado de la importancia de la seguridad como garantía del bienestar de los ciudadanos y de la estabilidad del propio Estado».
- ✓ Cuatro párrafos después señala: «Una sociedad responsable y concienciada de su seguridad está en mejores condiciones para hacer frente a los desafíos actuales y ganar en términos de desarrollo y prosperidad».
- ✓ Finalmente indica que «es esencial promover la participación del ciudadano y la colaboración público-privada».

En definitiva, aunque no cite expresamente la palabra «cultura» es evidente que se destaca la necesidad (tanto de conocimientos como de actitudes y aptitudes como señalaba la antigua estrategia), y el mandato de promover esa cultura desde los poderes públicos, de una manera generalizada (profesionales, empresas, asociaciones, ONG, ciudadanos...).

Pero las menciones a la materia no quedan ahí. A lo largo del texto se encuentran multitud de referencias:

- En materia de inmigración. «El nuevo escenario exige esfuerzos de pedagogía y protección por parte de las Administraciones, así como una promoción activa del enfoque de la inmigración como suma positiva en el ámbito económico, social y cultural».
- En materia de defensa nacional establece como línea de acción estratégica el «fomento de la conciencia y cultura de defensa, pilares del apoyo de la sociedad española a la defensa nacional, prestando especial atención a la juventud».

- En materia de ciberseguridad plantea «la implantación de una cultura de ciberseguridad sólida. Se concienciará a los ciudadanos, profesionales y empresas de la importancia de la seguridad de la información y del uso responsable de las nuevas tecnologías y de los servicios de la sociedad del conocimiento».
- En materia de crimen organizado, «la sensibilización y concienciación de la sociedad de que la lucha contra este fenómeno es global, trasciende nuestras fronteras y puede precisar el despliegue de efectivos en terceros países».
- En materia de contrainteligencia, «la sensibilización permanente y a todos los niveles del personal, tanto de las Administraciones públicas como de las empresas y organizaciones, que maneja información clasificada o que, por su relevancia, pueda ser objeto de agresión» y «protección y sensibilización de los ciudadanos españoles que desarrollan sus actividades fuera del territorio nacional y que, por tanto, puedan ser más vulnerables a las acciones hostiles de otros Estados, grupos o individuos».
- En materia de protección ante emergencias y catástrofes, «la promoción de una cultura de prevención entre los ciudadanos, que incluirá conocimientos y actitudes de autoprotección, reforzando las capacidades de resiliencia ante emergencias súbitas e inesperadas. También se promoverán programas de educación para la prevención en centros escolares».

Y no acaban ahí las referencias. Entre los principios del Sistema de Seguridad Nacional, tres de un total de ocho están directamente relacionados con la cultura de seguridad:

- La implicación de la sociedad civil y el fomento de una cultura de seguridad.
- La gestión de la información y del conocimiento.
- La necesidad de transparencia.

De esta forma, atendiendo a las amenazas existentes en la mayoría de las estrategias de seguridad a nivel internacional, y sin ánimo académico, podríamos pensar en la existencia de una cultura de seguridad nacional, por desarrollar, formada a su vez por una serie de culturas específicas, que aún conservando su independencia deberían estar coordinadas, integradas y subordinadas a esa cultura superior.

Así, podríamos considerar a la cultura de defensa, la cultura de inteligencia, la cultura de seguridad interior, la cultura de seguridad económica y financiera, la cultura de emergencias y catástrofes, o la cultura de seguridad energética, como algunas de las culturas integrantes de la cultura de seguridad nacional.

Sobre la cultura de defensa poco cabe señalar que no se haya indicado ya. La ingente labor del Ministerio de Defensa en esta materia, y las continuas actividades del CESEDEN y del Instituto Español de Estudios Estratégicos, pueden servir de modelo y espejo para el resto de las áreas implicadas. La

experiencia, el conocimiento, y la calidad de los trabajos desarrollados, además de la propia importancia de la defensa, pueden y deben ser la guía para todos.

La cultura de inteligencia, explicitada en la propia página web del CNI, y cuyo contenido se actualizó recientemente, se viene desarrollando en los últimos años. Señala:

«Cultura de inteligencia

Política de sensibilización pública iniciada en 2003 por el Centro Nacional de Inteligencia (CNI) con el objetivo de mejorar el conocimiento de la sociedad en lo que respecta a la labor y misiones del servicio de inteligencia. Asimismo, la cultura de inteligencia pretende concienciar sobre la importancia de la función de inteligencia como herramienta clave en la toma de decisiones estratégicas, tanto a nivel estatal como en el ámbito privado.

La cultura de inteligencia se enmarca en una iniciativa más global, la llamada cultura de seguridad, que es compartida por los integrantes de la comunidad de inteligencia española. El objetivo común es que todos los actores sociales adquieran conciencia de que tienen un papel activo en la salvaguarda de la seguridad, y que solo la suma de esfuerzos puede garantizar la seguridad y la defensa de los valores que compartimos.

Objetivos:

La cultura de inteligencia pretende dar a conocer a la sociedad las funciones y misiones del servicio de inteligencia como institución que forma parte del Estado democrático y que actúa al amparo de la legislación y controlado por esta. Intenta demostrar también la importancia del análisis y de la inteligencia como herramienta para la toma de decisiones estratégicas en un entorno cada vez más globalizado e incierto.

Al mismo tiempo, la cultura de inteligencia trata de propiciar la transferencia de conocimientos y experiencias entre los miembros de los servicios de inteligencia y los representantes de los ámbitos académicos y empresariales, con la convicción de que este intercambio resultará enriquecedor para todas las partes».

Incluso en ámbitos en que parecía complicado que se produjera la intervención de la comunidad universitaria, como los asuntos de inteligencia, se está asistiendo una apertura y acercamiento que ha culminado en la creación de másteres sobre la materia, en varias universidades, con mayor o menor calidad en cada caso.

Y anteriormente se produjo la creación de la Cátedra Servicios de Inteligencia y Sistemas Democráticos (Universidad Rey Juan Carlos) y del Instituto Juan Velázquez de Velasco de Investigación en Inteligencia para la Seguridad y la Defensa (Universidad Carlos III de Madrid).

Fruto de la colaboración entre ambas instituciones nació la publicación *Inteligencia y seguridad: Revista de análisis y prospectiva*, referencia nacional en materia de inteligencia. Con origen en el citado ámbito académico se vienen desarrollando congresos anuales en materia de inteligencia.

Otras iniciativas, lanzadas por los propios analistas ya formados, y potenciales integrantes de las llamadas reservas de inteligencia o de una comunidad de inteligencia ampliada, son la creación de la Asociación de Analistas de Inteligencia (ASAI) o el lanzamiento de un *hashtag* #esINT en Twitter mediante el cual poder identificar mensajes y contenidos relacionados con la inteligencia en un sentido amplio, abierto tanto a profesionales de la seguridad como de la empresa privada.

A la hora de determinar las posibles culturas, es preciso señalar en todo caso algunas cuestiones:

- o Mientras que algunas tienen carácter claramente finalista, como la cultura de seguridad o la cultura de defensa, otras (como en el caso de la inteligencia) tienen carácter dual y transversal, son más un medio que un fin en sí mismas. Su finalidad es obtener información, su conversión en inteligencia y conocimiento, pero con objeto de garantizar la defensa y la seguridad. La inteligencia debe calar también en las acciones de la seguridad y de la defensa. Tampoco sería del todo adecuado pensar orgánicamente a la hora de establecer responsabilidades en cada una de las culturas. Simplemente dos ejemplos:
 - ✓ La Guardia Civil no solo se limita a la seguridad interior, sino que en multitud de ocasiones despliega sus efectivos en misiones internacionales.
 - ✓ Nuestras Fuerzas Armadas no se limitan únicamente a la defensa en sentido estricto y clásico, sino que apoyan, por ejemplo en catástrofes (especialmente a través de la acción de la Unidad Militar de Emergencias) o de grave crisis de seguridad (patrullas en los días posteriores a los atentados del 11-M).
- o No conviene olvidar la existencia de otras amenazas que obligan a potenciar la cultura actualmente inexistente, y más en los momentos actuales, como podrían ser la cultura de seguridad económica y financiera, la seguridad energética, etc.

La construcción de una cultura de inteligencia y seguridad nacional implicaría los siguientes elementos:

- a. Existencia de una estructura de inteligencia y seguridad nacional, cuestión que resuelve la Estrategia y que en parte aclara la reciente Ley Orgánica de Seguridad Nacional.
- b. Información y comunicación en materia de seguridad nacional. Mandato claro en la Estrategia que debe implementarse.

- c. Educación y formación. Acciones orientadas a profesionales, a jóvenes, a estudiantes en edad escolar, a empresas, a ciudadanos. Muchas de ellas son citadas en la propia Estrategia.
- d. Investigación y publicaciones. La seguridad nacional como objeto de estudio académico y profesional.
- e. Cuerpo doctrinal. Principios, valores, procedimientos. Los pilares los señala la Estrategia.
- f. Lenguaje común. Existiendo por ejemplo un Glosario de Inteligencia, no sucede lo mismo en este ámbito.
- g. Comunidad. Conjunto de personas internas a organizaciones o externas que están comprometidas con la creación y difusión de esta cultura.

Y los requisitos previos para el desarrollo de una cultura de inteligencia y de seguridad nacional, deben ser:

- I. Disponer de una clara cultura organizacional, y que la misma sea difundida. Es preciso el desarrollo de gestión del conocimiento en las propias organizaciones. Es decir, antes de poder trasladar valores, principios y prácticas al ciudadano es necesario abordar de manera más profunda esta materia a nivel interno en las Administraciones públicas.
- II. Es clave que las organizaciones dispongan de una gestión estratégica. Únicamente conociendo dónde se quiere llegar será posible elegir el camino. La cultura de la inteligencia y la seguridad debe estar reflejada y apoyada por el sistema estratégico.
- III. Debe existir una clara conciencia en las organizaciones sobre el interés de una proyección hacia el exterior, que incluya entre otros actores, al ámbito académico, medios de comunicación, y ciudadanos.
- IV. Cultura es colaboración. Se debe tratar de cambiar un viejo paradigma en materia de colaboración y cooperación, y lo que es un error: su planTEAMIENTO como un objetivo, un mandato o exigencia. La colaboración y cooperación debe orientarse a «una forma de ser», a su desarrollo como una «actitud» y «aptitud».
- V. Finalmente, el desarrollo de una cultura de inteligencia y seguridad nacional debe estar guiada por criterios éticos, no es una vía para la manipulación o el marketing institucional.

Así y como se ha visto, que la finalidad de la inteligencia no es otra que la capacidad de anticipar noticias de acontecimientos, con un nivel de conocimiento especializado, basado en el recurso de fuentes y procedimientos solo al alcance, en estos momentos y en muchos casos, de los servicios de inteligencia.

Pero hay muchos sectores más que pueden y deben aportar inteligencia, y no solo desde el punto de vista de la seguridad, sino en otros diversos factores referenciados.

Queda mucho camino para esa comunidad de inteligencia y esa cultura de inteligencia.

Bibliografía

- BALLESTEROS MARTÍN, Miguel Ángel y Joyanes Aguilar, Luis. *Los efectos de la globalización en el ámbito de la seguridad y la defensa*. Cuaderno de Estrategia nº. 10 de Inteligencia y Seguridad (julio-diciembre 2011) del Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), organismo del Ministerio de Defensa de España dependiente del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN) y del secretario general de Política de Defensa. Pp. 11 a 28.
- BOE. Boletín Oficial del Estado nº. 313, 31 de diciembre de 1987. Tratado sobre no proliferación (TNP), Instrumento de 13 de diciembre de 1987, de Adhesión de España al Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares, hecho en Londres, Moscú y Washington el 1 de julio de 1968.
- DÍAZ FERNÁNDEZ, Antonio M. *El papel de la comunidad de inteligencia en la toma de decisiones de la política exterior y de seguridad de España*, Documento de Trabajo 3/2006, Fundación Alternativas, Observatorio de Política Exterior Española (OPEX), 78 pp.
- ESTRATEGIA DE SEGURIDAD EUROPEA, «Una Europa segura en un mundo mejor», aprobada por los presidentes de gobierno y primeros ministros en el Consejo de la UE el 12 de diciembre de 2003; también conocida por «Documento Solana».
- ESTRATEGIA DE SEGURIDAD EUROPEA, Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad aprobado por el Consejo de Europa. «Ofrecer seguridad en un mundo en evolución». Bruselas, 11 de diciembre de 2008.
- ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE SEGURIDAD 2011 «Una responsabilidad de todos», publicada en la web del Ministerio de Defensa español <http://www.defensa.gob.es/>.
- ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL 2013 «Un proyecto compartido», publicada en la web de Presidencia del Gobierno español <http://www.la-moncloa.gob.es/>.
- FISCHER, Joschka. «Europa y el nuevo orden mundial», artículo publicado en *El País* el 7 de diciembre de 2008.
- KISSINGER, Henry. «Reconsideración del Nuevo Orden Mundial». Fondo de Cultura Económica USA, 1/7/1999 - 72 pp.
- LEY 36/2015 de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional (BOE 233 de 29/09/2015).
- MERLE, Marcel. *Sociología de las relaciones internacionales*. Madrid (España), Alianza 1984. 461 pp.

- NAVARRO BONILLA, Diego. «El ciclo de inteligencia y sus límites». Cuaderno Constitucional de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol nº. 48. Universidad Carlos III Madrid. 15 pp.
- RAMONET, Ignacio. *Geopolítica del Caos*. Editorial: Debate. 400 pp.
- RAMONET, Ignacio. *Guerras del siglo XXI. Nuevos miedos, nuevas amenazas*. Barcelona, Mondadori, 2002.
- RATZEL, Friedrich. *Antropogeografía* (1891) y *Geografía Política* (1897), Editorial Verlag Von J. Engelhorn de Stuttgart (1909).
- ROBERTSON, Roland. «Globalization: Time-Space and Homogeneity», *Global Modernities*, eds. Mike Featherstone, Scott Lash and Ronald Robertson (London: Sage, 1995), pp. 25-44.
- SANZ ROLDÁN, Félix. Secretario de Estado, Director del Centro Nacional de Inteligencia español (CNI). «Opinión e inteligencia», Documento de Opinión nº. 45/2012 fechado el 06/06/2012, 4 pp. Publicado por el Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), organismo del Ministerio de Defensa de España dependiente del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN) y del secretario general de Política de Defensa.
- STIGLITZ, Joseph E. (2004). *El malestar de la globalización*. Madrid: Santillana. Ediciones Generales.
- VARIOS AUTORES: Grupo de trabajo número 5/03. *Estudios sobre inteligencia: fundamentos para la seguridad internacional*. Cuaderno de Estrategia nº. 127 del Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), organismo del Ministerio de Defensa de España dependiente del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN) y del secretario general de Política de Defensa. 177 pp.
- VARIOS AUTORES: Grupo de trabajo número 5/04. *El papel de la inteligencia ante los retos de la seguridad y la defensa internacional*. Cuaderno de Estrategia nº. 130 del Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), organismo del Ministerio de Defensa de España dependiente del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN) y del secretario general de Política de Defensa. 175 pp.