

CAPÍTULO SEGUNDO

NECESIDAD, FUNCIONAMIENTO Y MISIÓN DE UN SERVICIO DE INTELIGENCIA PARA LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA

NECESIDAD, FUNCIONAMIENTO Y MISIÓN DE UN SERVICIO DE INTELIGENCIA PARA LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA

POR MIGUEL Á. ESTEBAN NAVARRO

LIBERTAD, DEMOCRACIA Y SEGURIDAD

La convicción de que la seguridad es garantía de la libertad y de la democracia pero que sin libertad y sin democracia no puede existir seguridad constituye uno de los principios ideológicos de la sociedad occidental, sobre los que se levantan sus estructuras jurídicas, económicas y políticas. Se trata de una idea que vive un proceso de universalización en una doble dirección: hacia el interior de las naciones, como una aspiración allá donde la democracia todavía no es una realidad y como un valor a mantener y profundizar en los Estados democráticos constitucionales; y hacia el exterior, como el fundamento de las relaciones internacionales y de la conquista de la paz. Pero es también una idea amenazada, tanto por quienes contraponen libertad y orden, como por los que basan las relaciones sociales e internacionales sobre los principios de la fuerza y del dominio. No obstante, entre libertad y orden no puede haber oposición porque ambos exigen la presencia del otro para existir. Sin orden, los individuos y las naciones no disponen de un marco de legalidad y estabilidad que permita actuar conforme a sus deseos, intereses y posibilidades sobre la base del respeto del otro y, por tanto, progresar y desarrollar con plenitud sus potencialidades. Y sin libertad, el orden, además de ser moralmente injusto, impide el ejercicio de todas las capacidades individuales y sociales y expone a las naciones a la amenaza del enfrentamiento y la subversión porque sólo se puede imponer mediante la coacción, originando, en consecuencia, conflictos que pueden ser violentos y adoptar incluso la forma extrema de guerras civiles e internacionales. ¿Cuáles son los

elementos constitutivos de una seguridad capaz de convertirse en garante del orden de la libertad y la democracia y que se encuentre, por tanto, en la base de un orden mundial justo?

La seguridad tiene para el pensamiento liberal desde sus orígenes un sentido individual y una dimensión estrictamente jurídico-política, ya que consiste en la existencia de una constitución con un conjunto de garantías legales para el disfrute de los derechos, el imperio de la ley en las relaciones entre los ciudadanos y entre el Gobierno y los gobernados, la certeza y confianza del ciudadano sobre cuales son las normas operantes y la previsibilidad de su aplicación, la limitación del poder político mediante la multiplicación del número de autoridades públicas, la separación de los poderes del Estado para garantizar su independencia, el reconocimiento del *habeas corpus* con el fin de evitar detenciones y penas ilegales y arbitrarias, etc (1). La libertad es también para el liberalismo un principio moral cuyos efectos benéficos están subordinados a una toma de conciencia, por parte del individuo, de las obligaciones que implica su uso, que debe ser responsable, cívico y virtuoso. Pero un ejercicio de este tipo exige la existencia de un régimen político donde los ciudadanos establezcan las normas que deben regir sus relaciones y garantizar sus derechos, de una ley que asegure la coexistencia de las libertades, de un Estado que proteja esa ley y de unas garantías que impidan que el Estado pueda convertirse en una amenaza. Desde las primeras declaraciones de derechos, se liga la seguridad con la conservación y el disfrute de la libertad y la obligación del Gobierno a su protección, que se considera incluso un derecho fundamental (2). Por consiguiente, si las instituciones del Estado constitucional deben velar por el respeto y la salvaguarda de los derechos fundamentales, la protección de este Estado frente a sus enemigos se convierte en la protección del ejercicio de la libertad.

Con la instauración de los primeros Estados liberales y sus profundas desigualdades sociales, el desarrollo del pensamiento liberal democrático y la aparición de movimientos sociales e ideologías que insistían por igual en el principio de la libertad que en el de la igualdad, surgió un significado social de la seguridad que le dotó de una dimensión material,

(1) BURDEAU, GEORGES. *“Le libéralisme”*. París, Éditions du Seuil, 1979, pp. 56-71.

(2) Las declaraciones de independencia de las colonias inglesas de Delaware y de Pensilvania establecían en su artículo décimo: “Cada individuo de la sociedad tiene el derecho a ser protegido por ésta en el disfrute de la vida, la libertad y la propiedad”; a lo que añadía la declaración de independencia de Massachussets: “de acuerdo con las leyes establecidas”. Esta idea se plasmó en la definición de seguridad que recoge el artículo octavo de la Constitución de la República Francesa de 1793: “la seguridad consiste en la protección otorgada por la sociedad a cada uno de sus miembros para la conservación de su persona, de sus derechos y de sus propiedades” (Ref. ARTOLA, MIGUEL. *“Los derechos humanos”*. Madrid, Alianza Editorial, 1986, p. 56).

complementario de esa primigenia faceta estrictamente individual y jurídica, que triunfó en la mayoría de los países occidentales tras la Segunda Guerra Mundial. El ciudadano sólo puede ser libre cuando disfruta de unos recursos materiales que le permiten adquirir unas condiciones económicas de bienestar y una preparación cultural que le capacita tanto para enjuiciar y expresar, críticamente, sus opiniones sobre los asuntos públicos, como para participar activamente y decidir en la dirección de éstos con independencia. Y el Estado únicamente será garante eficaz de la libertad cuando actúe positivamente a favor de la promoción de derechos sociales y económicos. La libertad exige contar con un Estado democrático que propicie la prosperidad individual y social, además de cumplir con las obligaciones jurídicas indicadas (3).

El Estado no es un ente que actúe aislado, sino que se relaciona con otros en un mundo dividido en Estados-nación pero cada vez más interconectado y global. En consecuencia, los Estados democráticos no se deben proteger exclusivamente de sus posibles enemigos interiores, sino también de las amenazas provenientes del exterior, de índole muy variada (económica, demográfica, cultural, ideológica...), que pueden adoptar incluso la forma de agresión militar, comprometiendo su soberanía e independencia nacional y su integridad territorial. Asimismo, tienen el imperativo moral de impulsar la protección y el respeto de los derechos fundamentales en todas las naciones, construyendo un orden internacional basado en todos sus aspectos en la libertad, la justicia y la prosperidad: no sólo porque estos derechos son un bien común de todo hombre, proveniente de su naturaleza, sino también porque la condición indispensable para garantizar la propia libertad y la paz es la libertad y la seguridad de los demás. La seguridad se dota, de este modo, de un sentido defensivo nacional que actúa en una dimensión internacional.

Los Estados formulan los objetivos de la seguridad nacional y la estrategia, los recursos, las acciones y los medios para alcanzarlos mediante una política de defensa, como parte integrante 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

(3) ESTEBAN NAVARRO, MIGUEL ÁNGEL. *“La formación del pensamiento político y social del radicalismo español (1834-1874)”*. Zaragoza, Prensas Universitarias de Zaragoza, 1995.

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 sólo un subconjunto de la política de defensa, que, a su vez, es uno de los subconjuntos de la política nacional (4).

El concepto democrático de seguridad posee, por tanto, un triple carácter individual, social y nacional y opera en un triple ámbito jurídico-político, material e internacional, formando un todo homogéneo, donde la disociación de sus elementos o la ausencia de uno de ellos comprometen la supervivencia del resto y, por tanto, impiden la existencia real de libertad y democracia. Es el concepto de seguridad que subyace en el artículo 28 de la *Declaración Universal de los Derechos del Hombre* aprobada por la Organización de Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948: “*Toda persona tiene derecho a que reine en el plano social y en el internacional un orden tal, que puedan lograr en él plena eficacia los derechos y libertades enunciados en la presente Declaración*”. Ese orden es el que se debe construir y defender mediante intervenciones positivas y medidas de protección que permitan a los ciudadanos, las naciones y la humanidad, conquistar y permanecer en un entorno de actuación exento de todo riesgo, peligro o daño contra su libertad, autonomía y prosperidad, donde se actúe en condiciones de igualdad de oportunidades. Conseguir este fin es disponer de seguridad. Porque la inseguridad no sólo favorece la injusticia, sino que además provoca miedo, que destruye el optimismo, la confianza y la solidaridad humana que está en la base de la democracia.

LA NOCIÓN MULTIDIMENSIONAL DE LA SEGURIDAD

(4) Se puede tomar como ejemplo de este concepto democrático de la defensa la *Ley Orgánica 6/1980, de 1 de julio, por la que se regulan los criterios básicos de la Defensa Nacional y de la Organización Militar, modificada por Ley Orgánica 1/1984, de 5 de enero*, que establece en su artículo primero: “La defensa nacional es la disposición, integración y acción coordinada de todas las energías y fuerzas morales y materiales de la nación, ante cualquier forma de agresión, debiendo todos los españoles participar en el logro de tal fin. Tiene por finalidad garantizar de modo permanente la unidad, soberanía e independencia de España, su integridad territorial y el ordenamiento constitucional, protegiendo la vida de la población y los intereses de la patria, en el marco de lo dispuesto en el artículo 97 de la Constitución. Será regulada de tal forma que, tanto en su preparación y organización como en su ejecución, constituya un conjunto armónico que proporcione una efectiva seguridad nacional”. Desarrolla el artículo tercero punto primero de la Constitución de 1978, que establece: “Los españoles tienen el derecho y el deber de defender a España”.

Se trata de una noción multidimensional y global de la seguridad que supera su identificación con la defensa exclusivamente militar de los intereses nacionales. No obstante, a pesar de constituir un pilar fundamental del pensamiento democrático, sólo se ha comenzado a imponer en el debate público y la agenda política de las naciones democráticas tras el final de la guerra fría (5). Así, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa relacionó nítidamente la seguridad y la paz internacional con el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales y la solidaridad y cooperación económica y medioambiental en la Cumbre de Helsinki de 1992. Profundizando en esta línea, la *Carta sobre la Seguridad Europea* firmada por los países miembros de la OSCE el 19 de noviembre de 1999 en la Cumbre de Estambul describe las dimensiones humana, político-militar, económica, medioambiental y jurídica de la seguridad como un conjunto integrado basado en la igualdad asociativa, la solidaridad y la transparencia (6). La OTAN también declaraba en su revisión del concepto estratégico de la Alianza de 1991 que se imponía una concepción amplia de la seguridad y la estabilidad a la vista de sus dimensiones política, económica, social y medioambiental, además de la militar (7).

Los estudiosos de la seguridad también se han hecho eco y propiciado esta transformación. Buzan, Weaver y de Wilde establecieron en un riguroso estudio publicado en 1998 que la seguridad, entendida como el desarrollo de acciones de emergencia y excepcionales más allá de los límites normales del procedimiento político, tiene cinco caras (8). La faceta militar consiste en hacer frente a amenazas militares internas y externas de coacción o de invasión en las que entran en juego tanto aspectos objetivos (la capacidad militar de otro Estado) como subjetivos (la percepción de la amenaza); así como a amenazas no militares (migraciones descontroladas y masivas, acciones de ideologías rivales y fanatismos...) recurriendo a la fuerza como elemento de disuasión o incluso mediante un uso real. La dimensión política de la seguridad tiene como fin la estabilidad de los principios de legitimidad y el sistema político y de gobierno del Estado frente a amenazas internas de diversa intensidad: desestabilización de las instituciones, subversión, golpe de Estado, secesionismo... El aspecto económico de la seguridad se relaciona con un disfrute de los recursos naturales y financieros y un acceso a los mercados que permita conseguir y

(5) BARBÉ, E. y PERNI, O. *“Más allá de la seguridad nacional”*. En CUETO, C. y JORDÁN, J. *“Introducción a los estudios de seguridad y defensa”*. Albolote (Granada), Comares, 2001, pp. 3-34.

(6) ORGANIZACIÓN PARA LA SEGURIDAD Y LA COOPERACIÓN EN EUROPA. *“Carta sobre la Seguridad Europea”*. Consultado en: 3/12/03. <http://www.osce.org/documents/spanish/istambul99.htm>

(7) ORGANIZACIÓN DEL TRATADO DEL ATLÁNTICO NORTE. *“Nuevo concepto estratégico de la Alianza”*. En *“Revista de la OTAN”*, 1991, nº 6, pp. 25-32.

mantener unos niveles aceptables de bienestar. La dimensión social de la seguridad persigue descubrir las vulnerabilidades que afectan a su cultura e identidad comunitaria y hacer frente a amenazas tales como influencias culturales, migraciones masivas, genocidios... Y, finalmente, la faz medioambiental de la seguridad busca mantener la biosfera local y planetaria en condiciones que permitan desarrollar la existencia humana presente y futura, preocupándose por los problemas medioambientales que pueden ocasionar las guerras (por ejemplo, guerra nuclear, guerra bacteriológica, guerra química...) y como desencadenantes de conflictos (por ejemplo, el acceso al agua).

De todo esto se deduce que si la seguridad es multidimensional y actúa en un mundo global, sus problemas no pueden resolverse desde una dimensión exclusivamente militar que tenga como protagonista principal el Estado-nación, sino desde un ámbito y con una perspectiva internacional que atienda todos sus elementos entrelazados en una red de interdependencias. El poderío militar ya no es el elemento decisivo de una seguridad total y prolongada en el tiempo, sino la apuesta por políticas preventivas más que reactivas para resolver los conflictos, actuando sobre las causas que los originan.

Como cristalización de estas ideas ha surgido la noción de seguridad sostenible, todavía en proceso de desarrollo conceptual, que vincula el logro de la seguridad con la promoción de los derechos humanos y la democracia y la apuesta por el desarrollo sostenible, que con una perspectiva sociológica pone el énfasis más en el individuo y la humanidad que en el Estado (9). Es la posición que adoptó la UNESCO en el Foro Común de Seguridad (10) o que recogen algunas de las conclusiones de la *Red de Seguridad Humana* promocionada por los gobiernos de Canadá y Noruega, en su primera reunión ministerial de Lysoen en 1999 (11):

*La seguridad humana y el desarrollo humano son dos caras de la misma moneda, que se refuerzan y conducen mutuamente a un ambiente propicio para ambos (...)
El compromiso con el derecho humanitario y los derechos humanos como base*

(8) BUZAN, B.; WEAVER, O. y DE WILDE, J. “*Security: A New Framework for Analysis*”. Londres, Lynne Rienner Publishers, 1998.

(9) OBREGÓN, ISIDRE R. “*Aproximación a los conceptos de seguridad sostenible y de seguridad humana e identificación de las entidades que los promueven*”. En “*Gobernabilidad y Seguridad Sostenible*”. Barcelona (Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña), 2003, vol. 14. Consultado en: 15/12/03. http://www.iigov.org/seguridad/?p=14_00

(10) Consultado en: 15/12/03. <http://www.unesco.org/securipax/secpax.htm>

para el fomento de la seguridad humana se promueve en cada país mediante la protección y la defensa de los derechos humanos, del estado de derecho, del sistema de gobierno democrático y de las estructuras democráticas, una cultura de la paz y la solución pacífica de los conflictos. (...) Para fomentar la seguridad humana es necesario promover el desarrollo humano sostenible mediante la paliación de la pobreza absoluta, la prestación de servicios sociales básicos para todos, y la consecución de objetivos de desarrollo centrados en las personas.

Numerosas son las instituciones gubernamentales y no gubernamentales que trabajan a favor de esa seguridad multidimensional mediante variadas medidas. Entre estas instituciones se encuentran los servicios de inteligencia para la seguridad y la defensa, cuya actividad está dirigida a descubrir, analizar y evaluar las amenazas a los intereses y la seguridad del Estado provenientes de agentes internos y externos, con el fin de suministrar conocimiento (inteligencia) al Gobierno, que le permita adoptar medidas preventivas que las desactiven a través de los servicios correspondientes que tiene el Estado y llevar a cabo una política de defensa y seguridad responsable. La defensa de la libertad y la democracia exige la existencia de los servicios de inteligencia.

Asimismo, en un Estado democrático las actividades de estos servicios no pueden representar una amenaza para la seguridad individual y colectiva, interrumpiendo en nombre de la seguridad nacional el despliegue normalizado de los derechos, por lo que deben mantener neutralidad política, actuar de acuerdo con una legislación específica respetuosa con los principios del ordenamiento constitucional de un Estado de Derecho y rendir cuentas de su actuación (12). Como manifestaba el director del CESID en 1997, Javier Calderón, seguridad y libertad son “conceptos ambos igualmente constitucionales y en modo alguno incompatibles” (13). La dicotomía entre seguridad y libertad con una relación inversamente proporcional es

(11) Consultado en: 15/12/03. <http://www.humansecuritynetwork.org/menu-s.php>

(12) Cfr. GILL, PETER. “*Democratic and Parliamentary Accountability of Intelligence Services after September 11th*”. Ginebra, Centre for the Democratic Control of the Armed Forces, 2003. Para los mecanismos de control democrático de los servicios de inteligencia y las adaptaciones que estos deben realizar para someterse a aquellos, véase DCAF INTELLIGENCE WORKING GROUP. “*Intelligence Practice and Democratic Oversight – A Practitioners’s View*”. Ginebra, Centre for the Democratic Control of the Armed Forces, 2003.

(13) CALDERÓN FERNÁNDEZ, JAVIER. “*El CESID y la Seguridad Nacional en España*”. En “*Seguridad, Ejércitos y Secretos de Estado: V Curso Internacional de Defensa (Jaca, del 16 al 26 de septiembre 1997)*”. Zaragoza, Academia General Militar, 1998, pp. 159-172.

falsa: en democracia su relación se caracteriza por una situación de equilibrio y de mutua garantía.

LA INTELIGENCIA PARA LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA

Trazado el marco en el que actúan los servicios de inteligencia y fijada su necesidad, ya disponemos de los elementos de juicio necesarios para, de acuerdo con el modo de análisis basado en las 7 w (*what? who? when? where? why? how? what for?*) preguntarnos y comprender qué es la inteligencia para la seguridad y la defensa en un Estado democrático, quién, dónde y cuándo crea esa inteligencia, cómo se crea a partir de la obtención y transformación de información en el denominado ciclo de inteligencia y por qué y para qué se crea y qué consecuencias tiene su creación, es decir, cuál es su función y qué elementos condicionantes giran en torno a ella.

Definición de inteligencia

No existe una definición de inteligencia en el ámbito de la seguridad y la defensa universalmente aceptada, a pesar de que se han ensayado numerosas caracterizaciones (14). No obstante, en la última década se ha impuesto una noción que fija sus rasgos distintivos en tres: la amenaza o el enemigo de la seguridad como objeto, la conversión de la información recolectada usando fuentes muy variadas en conocimiento mediante un proceso de análisis y su carácter secreto. Es, por tanto, muy apropiada la delimitación de inteligencia que realiza Thomas F. Troy, a partir de la crítica de la identificación simplista entre información y conocimiento, como conocimiento del enemigo presidido por el secreto, para cuya creación se nutre de las informaciones obtenidas por agentes de información, por medios técnicos o de fuentes y recursos de información abiertos (15). Describamos, a continuación, estos elementos.

(14) WARNER MICHAEL. "*Wanted: A Definition of Intelligence*". En "*Studies in Intelligence*". 2002, vol. 46, nº 3. Consultado en: 10/11/2003. <http://www.cia.gov/csi/studies/vol46no3/article02.html>

(15) TROY, THOMAS F. "*The correct Definition of Intelligence*". En "*International Journal of Intelligence and Counterintelligence*". 1991-92, vol. 5, nº 4, pp. 433-454.

Las materias de la inteligencia

El objeto de atención de la inteligencia está formado por los numerosos y diversos riesgos que amenazan la seguridad de los Estados democráticos: potencial militar, económico y tecnológico de los Estados no democráticos y los grupos subversivos, crimen organizado global, terrorismo internacional, ciberterrorismo, infoguerra, diseminación y proliferación de armas bacteriológicas, químicas y nucleares, flujos migratorios descontrolados, desastres ecológicos, conflictos en torno al control del acceso a los recursos, expansión de fanatismos ideológicos y religiosos... Los servicios de inteligencia se ocupan de obtener y analizar información sobre todos estos asuntos, ampliando de este modo su tradicional foco de atención centrado en el conocimiento de la capacidad militar y tecnológica de un Estado o grupos de Estados percibidos como rivales, dominante durante la guerra fría. Los servicios de inteligencia, como apuntaba en 1997 Javier Calderón, deben suministrar información no sólo militar, sino también política, económica, religiosa... ya que las amenazas y los enfrentamientos se producen en esos ámbitos (16). Los Gobiernos suelen especificar formalmente las materias de su interés en las directivas nacionales de inteligencia, destinadas a orientar la acción de los servicios de inteligencia, por lo que éstos suelen actuar a demanda.

El aumento de la variedad y la complejidad de las materias de la inteligencia proviene de la aparición y el desarrollo de esa noción multidimensional de seguridad que hemos descrito más arriba. En principio, aunque los servicios de inteligencia tienen como campo específico la información y evaluación de amenazas violentas contra el Estado y los intereses nacionales dentro y fuera de sus fronteras y servir de apoyo a la política exterior, y es en esto donde son fuertes, cualquier asunto puede ser objeto de su atención. Así, en los últimos años son ámbitos crecientes de sus actuaciones la lucha contra el delito común (narcotráfico, lavado de dinero, redes mafiosas...), el tráfico ilegal de inmigrantes y el espionaje económico, científico y tecnológico. No obstante, debemos tener cuidado en no confundir la inteligencia para la seguridad y la defensa con las “inteligencias” desarrolladas por otros servicios del Estado, aunque se ocupen de obtener y evaluar información sobre asuntos similares, ya que actúan en sectores diversos y obedecen a fines distintos. Así, por ejemplo, la denominada “inteligencia

económica” se centra en el sector productivo y comercial y los actores económicos de un estado o una región, representando una evolución de las diferentes prácticas de vigilancia científica, tecnológica, comercial, jurídica... y de protección del patrimonio ensayadas desde mediados del siglo XX (17). En cambio, los servicios secretos se preocupan de aquellos aspectos de la economía vinculados con la seguridad, evaluando los riesgos que de ese ámbito pueden provenir para la integridad y la soberanía nacional.

De acuerdo con su marco de actuación, se suele distinguir entre inteligencia exterior: destinada a conocer las fortalezas, las debilidades y las posibles líneas de acción de otras naciones y organizaciones o grupos foráneos; inteligencia interior: dedicada a obtener conocimiento sobre personas y grupos organizados que actúan dentro de la nación contra la estabilidad de las instituciones, generalmente por medios violentos; y contrainteligencia, orientada a descubrir y neutralizar la actividad de los servicios de inteligencia extranjeros dentro del país. Sin embargo, esta división entre tipos de inteligencia, que se manifiesta en la estructura de los servicios de inteligencia de numerosos estados y que desde un punto de vista didáctico es muy útil para la comprensión de su acción, ha entrado en crisis con la multiplicación de las realidades de las que deben ocuparse estos servicios y el desarrollo del fenómeno histórico de la globalización. Por ejemplo, las diferencias entre terrorismo nacional e internacional son en muchos casos inexistentes o existen estrechas conexiones con otros asuntos como el tráfico de armas y de drogas y el blanqueo de dinero.

Asimismo, no es correcto identificar la información estratégica producida por los servicios de inteligencia con la inteligencia militar, ya que esta sólo es una especie de la primera practicada por las Fuerzas Armadas, orientada a la organización de la defensa militar, a la vigilancia del ejército de un enemigo potencial o real y a la preparación y el desarrollo de operaciones bélicas. Las diferencias no radican ni en las fuentes ni en el modo de trabajo ni en el carácter civil o militar de los miembros de los servicios de inteligencia, sino en el objeto, el ámbito de actuación y el uso de la inteligencia.

(16) CALDERÓN FERNÁNDEZ, JAVIER. “*El CESID y la Seguridad Nacional en España*”. En “*Seguridad, Ejércitos y Secretos de Estado: V Curso Internacional de Defensa (Jaca, del 16 al 26 de septiembre 1997)*”. Zaragoza, Academia General Militar, 1998, pp. 159-172.

(17) CLERC, PHILLIPPE. “*Inteligencia económica: retos actuales y perspectivas*”. En “*Informe mundial sobre la información 1997/98*”. Madrid, UNESCO; CINDOC, 1997, pp. 322-335.

La conversión de la información en conocimiento

El segundo carácter de la naturaleza de la inteligencia es que no se trata de una simple suma de datos recopilados a partir de diversas fuentes, sino que es el producto de un determinado modo de conectar y analizar esos datos por parte de los analistas de los servicios de inteligencia, para descubrir, comprender y valorar los hechos a los que remiten y prever su posible evolución, con el fin de suministrar conocimiento especializado y estructurado que permita al Estado tomar decisiones adecuadas y reducir los riesgos inherentes a toda acción. La información no es en sí misma inteligencia, sino solamente su materia prima. En consecuencia, las claves para la producción de inteligencia se encuentran por igual tanto en la obtención de información como en el proceso de transformación de esta en conocimiento listo para ser utilizado como sostén de una decisión, que adopta generalmente la forma documental de un informe.

Estas tareas de obtención, tratamiento, análisis, evaluación y transmisión de información pueden entenderse como un típico proceso de gestión del conocimiento. De ahí que definamos a los servicios de inteligencia como un organismo cuya razón de ser es crear un eficaz sistema de información, aplicando los procedimientos e instrumentos de la gestión del conocimiento, con el fin de suministrar al Estado conocimiento para la comprensión de su entorno, el ajuste de su estrategia, la adopción de medidas de intervención e influencia en la realidad y el desarrollo de operaciones de información y desinformación y de contrainteligencia en el terreno de la seguridad y la defensa (18). Por consiguiente, a diferencia de la mayoría de los departamentos y oficinas del Estado, donde la gestión de la información es un mero elemento auxiliar de su acción principal, esta es la función y el instrumento fundamental de un servicio de inteligencia. El servicio de inteligencia se puede considerar una unidad de producción, integración y circulación de conocimiento.

El secreto

Como apunta Herman, el secreto es el sello de la inteligencia: la base de su relación con el gobierno y la sociedad y de su propia autoimagen (19). La actividad de recogida de información sobre la que descansa la posterior labor de los servicios de inteligencia es fundamentalmente clandestina, que no ilegal, por el carácter de sus materias, de lo que se deriva la necesidad de proteger y mantener ocultos misiones, agentes, fuentes, métodos e instalaciones. También es necesario salvaguardar del público el conocimiento de alto valor añadido elaborado a partir de esa información, tanto por el carácter y la importancia de las decisiones que se deberán adoptar con éste como para no desvelar a los posibles enemigos contra los que se actúa, que se dispone de él. Lo secreto es un rasgo esencial de la naturaleza de la inteligencia para la seguridad y la defensa, por lo que, como apunta el ex agente de la CIA, Win L. Taplin, es redundante hablar de inteligencia secreta, ya que el adjetivo se encuentra implícito en el sustantivo (20).

Esto no significa que la inteligencia no utilice fuentes de información públicas, cuya importancia se ha revalorizado en la actualidad debido a la variedad de asuntos de los que se ocupa (21), o que no puedan participar en su creación expertos externos a los servicios de inteligencia; sino que en algún momento del proceso, la información elaborada debe ser clasificada como secreta y enviada por canales exclusivos a las autoridades pertinentes. Pero el secreto no es un valor absoluto, sino que es relativo y tiene diversos grados, ya que la protección que se da a cada elemento del proceso de producción de inteligencia no es siempre el mismo y, además, puede variar en el tiempo, de acuerdo con la evolución de factores internos y externos a los propios servicios de inteligencia.

Un debate de actualidad es cómo conciliar el necesario carácter reservado y secreto de la inteligencia, que garantiza el cumplimiento de su misión, con la consideración de la democracia como un libre espacio público de comunicación y el derecho a la información. ¿Puede existir seguridad cuando se hurta a los ciudadanos parte de la información que maneja el Estado? ¿Se garantiza la seguridad y la libertad si el Estado da plena publicidad a todas sus acciones, cuando

(18) ESTEBAN NAVARRO, MIGUEL ÁNGEL y NAVARRO BONILLA, DIEGO. “*Gestión del Conocimiento y Servicios de Inteligencia: la dimensión estratégica de la información*”. En “*El Profesional de la Información*”. 2003, vol. 12, nº 4, pp. 269-291.

(19) HERMAN, MICHAEL. “*Intelligence Services in the Information Age*”. Londres, Frank Cass, 2001, p. 5.

(20) TAPLIN, WINN L. “*Six General Principles of Intelligence*”. En “*International Journal of Intelligence and Counterintelligence*”. 1989, vol. 3, nº 4, pp. 475-491.

(21) STEELE, ROBERT DAVID. “*On intelligence: spies and secrecy in an open world*”. Oakton (Virginia), OSS International Press, 2001. STEELE, ROBERT DAVID. “*The new craft of Intelligence: Personal, Public, and Political*”. Oakton (Virginia), OSS International Press, 2002.

existen otros Estados u organizaciones capaces de amenazar la seguridad de los ciudadanos y enemigos internos de la ley que conspiran en secreto? ¿Es legítima la existencia de espacios secretos en un sistema constitucional democrático? ¿Cómo se deben regular esos espacios y limitar los efectos negativos del secreto? Apasionantes cuestiones con implicaciones políticas, jurídicas y éticas (22), que escapan al objetivo de este trabajo.

EL CICLO DE LA INTELIGENCIA

La inteligencia se crea mediante un proceso compuesto de varias fases, en las que se realizan diversas actividades y tareas por las que se transforma la información obtenida por diferentes medios en conocimiento, tras su comprobación y análisis para ponerla a disposición de la autoridad decisoria. Su fin es producir conocimiento estratégico útil, verdadero y ajustado a los requerimientos preestablecidos por su destinatario. Durante su generación se combinan actividades sintéticas de discriminación, evaluación y construcción de información a partir de la representación y el análisis de datos tomados de múltiples fuentes, identificados como necesarios a partir del estudio de las necesidades y las demandas de información de los usuarios y la evaluación de los resultados de la aplicación de inteligencia elaborada en momentos anteriores. No se trata, por tanto, de un proceso lineal sino de un ciclo, ya que un proceso de producción condiciona el siguiente. El ciclo de la inteligencia consta de seis etapas: planificación, toma u obtención de datos, procesamiento, análisis y producción, comunicación y evaluación.

Planificación

La planificación consiste en determinar las áreas de interés estratégico del organismo para el que actúa el servicio de inteligencia y las necesidades de información concretas requeridas por

(22) Cfr. HABERMAS, JÜRGEN. *“Teoría de la acción comunicativa”*. Madrid, Taurus, 1987. HABERMAS, JÜRGEN. *“Historia y crítica de la opinión pública”*. México: Gustavo Gili, 1994. REVENGA SÁNCHEZ, MIGUEL. *“Seguridad nacional y derechos humanos; estudios sobre la jurisprudencia del Tribunal de EsHtrasburgo”*. Cizur Menor (Navarra), Aranzadi, 2002. RUIZ MIGUEL, CARLOS. *“Servicios de inteligencia y seguridad del Estado Constitucional”*. Madrid, Tecnos, 2002, pp. 19-35.

sus responsables. Es una etapa crucial, ya que la inteligencia es el resultado de un proceso metódico que se origina en las necesidades de información de los usuarios (23).

Las áreas estratégicas se fijan mediante la identificación y la clasificación en niveles de prioridad de los ámbitos de actuación del servicio y sobre qué se desea información, de modo conjunto por los responsables del servicio de inteligencia y de los órganos políticos y, en su caso, militares, a los que sirven. Posteriormente, el servicio traduce esas prioridades en necesidades generales de información, clasificadas en diversas áreas, y analiza los rasgos de los entornos informativos externo e interno de la organización; atendiendo, fundamentalmente, al tipo y el contenido de la información que se puede adquirir y a la disponibilidad y fiabilidad de las fuentes y los cauces de comunicación. Asimismo, se intenta deducir a partir de esas necesidades generales, posibles demandas concretas de información, con objeto de poder responder en el tiempo más breve posible cuando se produzcan e incluso de anticiparse a su formulación. Se trata de distinguir entre necesidad de información, que existe en los usuarios siempre de carácter general, y demanda de información, de carácter específico y planteada formalmente (24).

Esta distinción permite clasificar la inteligencia que se produce al final del ciclo en tres tipos, según el momento de su utilización: básica, actual y estimativa. La inteligencia básica tiene un carácter general y es de relativa permanencia, obedece a las necesidades generales y estratégicas de la organización, por lo que intenta conocer todos los aspectos de cada uno de los objetivos fijados por las directrices de inteligencia, con el fin de permitir responder a demandas de información concretas. La inteligencia actual tiene dos funciones: mantener al día la inteligencia básica con datos nuevos, para lo que adopta la forma de boletines periódicos, generalmente diarios, sobre cuestiones específicas de interés habitual; y responder de modo rápido y preciso a una petición de información sobre una cuestión de actualidad o hechos concretos que se deben conocer para la toma de una decisión, con los datos disponibles o mediante un proceso de búsqueda *ad hoc* con los recursos que se poseen. Y la inteligencia estimativa se dedica a determinar, ante una situación concreta y a petición del usuario del servicio, la posible evolución de esa situación y las posibilidades de actuación de los elementos

(23) HERMAN, MICHAEL. *"Intelligence power in peace and war"*. Cambridge, Cambridge University Press, 2001, p. 286.

(24) SANZ CASADO, ELÍAS. *"Manual de estudios de usuarios"*. Madrid, Fundación Germán Sánchez Ruipérez; Pirámide, 1994, pp. 23-31.

involucrados en ella, a partir de los datos de que se dispone, con el fin de que el destinatario realice su propia predicción y, de acuerdo con ella, tome una decisión (25).

Toma de datos: medios de obtención y tecnologías asociadas

La fase de toma de datos consiste en la adquisición, selección, autenticación y reunión de datos e información en bruto mediante medios tecnológicos, humanos o documentales sobre la actividad y evolución de los objetivos a seguir. Los datos que se obtienen son el resultado de una tensión dialéctica entre lo que se desea, lo que se puede conseguir con los medios de que se dispone y el producto de la reflexión tras la fase de análisis sobre que datos han sido útiles.

Medios tecnológicos.

1. *Sistemas de búsqueda y transmisión de señales electromagnéticas en cualquier onda y frecuencia.* Se dividen en dos tipos: de interceptación, descryptación y análisis de comunicaciones por ondas radiotelefónicas y radiotelegráficas mediante estaciones receptoras desconocidas por el emisor y la aplicación de tecnología de reconocimiento de voz con el fin de averiguar su identidad; y de recogida y reconocimiento de información por medios electrónicos como radar, sensores microfónicos y ultrasónicos, aviones espías dotados de sistemas de control y alerta aerotransportado (AWAC), satélites de reconocimiento electrónico (“hurones”) destinados a captar comunicaciones, vigilancia telemétrica de lanzamiento de misiles... Cuando estos sistemas se aplican en el ámbito militar, el acopio de datos puede tener una dimensión táctica: localización e identificación de emplazamientos de armas y de efectivos concretos de un ejército enemigo real o potencial; o estratégica: vigilancia continua de la totalidad de un ejército y su despliegue (26).

(25) FORD, HAROLD P. *“Estimative intelligence: the purposes and problems of national intelligence estimating”*. Lanham (Maryland), University Press of America; Washington: Defense Intelligence College, 1993.

2. *Sistemas de vigilancia de radiaciones* procedentes de equipos o sistemas, tales como motores de ignición, líneas de conducción de energía eléctrica...
3. *Sistemas de obtención y análisis de imágenes* mediante fotografía aérea realizada por aviones de detección y seguimiento de objetivos terrestres fijos o móviles (JSTARS) provistos de videografía y termografía y por satélites espaciales. La actual precisión y resolución de las imágenes permite localizar efectivos militares, fábricas y emplazamientos de armas, maniobras... Las cámaras del satélite espía *Big Bird* puede identificar objetos de tan sólo treinta centímetros.
4. *Sistemas de interceptación y análisis de comunicaciones electrónicas* como programas de rastreo de mensajes electrónicos (por ejemplo, *Carnivore*), ruptura de sistemas de seguridad de servidores de información telemáticos, control de transacciones de comercio electrónico...
5. *Sistemas de información geoespacial* destinados a proporcionar una representación geográfica ajustada de las zonas involucradas en una acción militar.

Medios humanos

Por medios humanos de obtención de información se entiende aquellos donde la presencia y la acción del hombre tiene una función preponderante en la observación y recogida de datos. Hay dos tipos de personas involucrados: los oficiales o empleados de una agencia de inteligencia y las fuentes, que proporcionan al oficial información que éste transmite al cuartel general. El espionaje, la infiltración, el contacto con informantes y el interrogatorio (a viajeros, emigrantes, refugiados, trabajadores en el extranjero...) por agentes de los servicios de inteligencia son sus principales manifestaciones. Hay muchos problemas involucrados en este medio de obtención de datos: la seguridad de que la información que proporciona la fuente es cierta, el riesgo de los dobles agentes, la dificultad de penetrar en otros países, en especial si son régimen autoritarios,

(26) RICHARDSON, DOUG. "Guía ilustrada de técnicas y equipos de la guerra electrónica". Barcelona, Orbis,

el riesgo de identificación y seguimiento de los agentes, la dificultad y el alto riesgo para infiltrarse en grupos pequeños (organizaciones terroristas y mafiosas) e incluso la necesidad en ocasiones de participar en delitos para ganarse la confianza...

El incuestionable protagonismo de la tecnología de la información para la seguridad y la defensa no debe invitarnos a sobrevalorar y sacralizar su importancia en detrimento de otras fuentes de información. La apuesta por una inteligencia de base tecnológica en detrimento de una tradicional centrada en los recursos humanos, con agentes rastreando información y procesando conocimiento sobre el terreno, ha destapado, sobre todo a partir de los fallos de seguridad que están detrás de los atentados del 11 de septiembre de 2001 y posteriores del terrorismo fundamentalista islámico, carencias de disponibilidad y formación de hombres y mujeres capaces de enfrentarse a estas nuevas amenazas terroristas. La necesidad de los medios humanos para la obtención de la información es incuestionable, ya que en muchas ocasiones es el único sistema para conseguir información sobre algunos objetivos y, sobre todo, porque una fuente humana puede proporcionar las claves necesarias para interpretar los datos obtenidos mediante medios tecnológicos (27). El debate sobre cómo combinar medios tecnológicos y humanos de recogida de información está de actualidad.

Recursos documentales abiertos

El tercer medio de obtención de información está formado por fuentes de información o recursos documentales abiertos, es decir, públicos (de pago o gratuitos): obras de referencia (enciclopedias, anuarios, quién es quién, directorios...), monografías, publicaciones seriadas (fundamentalmente periódicos y revistas de información), bases de datos, literatura gris, sitios y páginas web, fotografías y cualquier otro documento impreso o electrónico de acceso y uso público en cualquier idioma, con datos políticos, geográficos, económicos, militares, científicos, técnicos, sociológicos, etc. Su uso recibía escasa atención hasta hace poco tiempo pero su análisis mediante el cruce de datos constituye ahora una parte sustancial del trabajo de inteligencia, donde la aplicación de los conocimientos y las habilidades de los documentalistas

1987.

(27) SHULSKY, ABRAM N. y SCHMITT, GARY. “*Silent Warfare. Understanding the World of Intelligence*”. Washington, Brassey's, 2002, pp. 33-37.

son necesarios para su búsqueda y selección y para la representación y organización de su contenido.

La complejidad de las acciones para conseguir información sobre el terreno animó en un principio al uso masivo de las fuentes abiertas, que siempre habían estado presentes en el proceso de colecta, si bien en un segundo plano y con una función complementaria respecto a la acción de los agentes de inteligencia sobre el terreno y los informantes. Pero la enorme cantidad, variedad y riqueza de los contenidos de estas fuentes les ha concedido un lugar por derecho propio, en ocasiones en un mismo nivel de importancia y en otras incluso superior respecto a otros cauces de obtención de información; hasta el punto que las arriesgadas y costosas, en términos económicos y políticos, misiones humanas sólo se justifican cuando la información no se puede lograr por los medios tecnológicos y documentales. Es un axioma que no se debería recoger información pública mediante medios clandestinos.

Procesamiento

La etapa de procesamiento consiste en el análisis técnico (por ejemplo, descryptación y decodificación) almacenamiento, control y conservación de los datos recopilados por medios diferentes, para su conversión e integración en conjuntos estructurados de información que pueden adoptar la forma de mensajes documentales tras su recuperación. Las actividades documentales de selección, identificación, descripción y análisis de contenido (indización y resumen) de los datos constituyen una parte sustancial de esta fase del proceso de producción de inteligencia. La creación de bases de datos propias donde se reúnen datos procedentes de diversas fuentes pero sobre un mismo asunto es su principal resultado.

Si no se controla eficazmente el elevado volumen de datos, información en bruto y documentos con los que trabaja un servicio de inteligencia, se puede producir un colapso del servicio de inteligencia o, cuanto menos, dificultar su necesario compartimento entre los diversos departamentos y con otras agencias del país o de naciones amigas. Así, el tratamiento y la posterior recuperación de la información exige recurrir al empleo de diversas tecnologías auxiliares, cuya investigación y desarrollo se ha convertido en un área prioritaria para los

servicios de inteligencia. Destacan por su interés las siguientes tecnologías: sistemas electrónicos de gestión de datos, agentes inteligentes de recuperación de información y aplicaciones para la minería de datos.

Los sistemas electrónicos de gestión de datos de mayor utilidad para el procesamiento de datos son los programas para la gestión documental. Se trata de aplicaciones informáticas diseñadas para el tratamiento de gran cantidad de información textual, poco estructurada y organizada alrededor de la metáfora del documento. Aplican técnicas de indización y compresión de la información textual, creando representaciones de la misma (ficheros inversos, espacios vectoriales...), sobre la cuales se desarrollan los procesos de búsqueda y recuperación de información. Los últimos desarrollos integran información y documentación multimedia e hipertexto, así como la capacidad de acceder a recursos heterogéneos.

Los agentes inteligentes de recuperación de información son aplicaciones informáticas destinadas a la indización automática y la búsqueda de información en un entorno de redes, como Internet o intranets, capaces de acceder a datos en diferentes formatos y provenientes de diversas fuentes. La investigación en este campo tiene como objetivo dotarles de capacidad para aprender del usuario a partir del estudio de sus hábitos de recuperación y para tomar decisiones propias de acuerdo con el contexto y con las reglas operativas que les ha definido el programador. Se basan en un ingenio denominado *searchbot* (robot de búsqueda) que permite automatizar tareas como la repetición periódica de consultas en almacenes con millones de datos, la vigilancia de la aparición de datos, el filtrado y resumen de información durante la recuperación (eliminación de datos duplicados o de subsecciones de documentos principales) y la ordenación y ponderación de las respuestas respecto a la pertinencia de la pregunta de acuerdo con unos algoritmos. Los agentes de recuperación son muy útiles cuando se dispone de fuentes de información distribuidas, en las que se debe realizar consultas cruzadas; por ejemplo, *Autonomy* (<http://www.autonomy.com>) ha sido seleccionado con esta finalidad por las agencias estatales de seguridad norteamericanas.

Las aplicaciones para minería de datos se utilizan para identificar y extraer información en grandes volúmenes de datos que permanece oculta usando las técnicas clásicas de recuperación de información. Hay dos tipos de aplicaciones: las orientadas al descubrimiento de asociaciones y patrones ocultos dentro de colecciones de datos estructurados en varias bases de datos

relacionales (*data mining*); y las destinadas al establecimiento de asociaciones entre términos y conceptos en datos no estructurados, como ficheros de texto concentrados en un almacén de datos (*text mining*) o dispersos en una red de servidores de información (*web mining*). Usan diferentes técnicas algorítmicas de identificación y agrupación de datos relevantes, como la fijación de segmentos o cadenas de caracteres, la representación mediante el modelo vectorial para el cálculo de similitudes, el análisis *cluster* para la agrupación automática, la categorización automatizada... Se trata de un área en desarrollo, donde destaca la iniciativa CRISP-DM (*CRoss-Industry Standard Process For Data Mining*, <http://www.crisp-dm.org>).

La conservación de la información electrónica en óptimas condiciones para su acceso y uso es otra importante tarea de la etapa de procesamiento. Debe responder fundamentalmente a tres retos. En primer lugar, es necesario la creación de depósitos de conservación adecuados y seguros, tanto físico-lógicos (discos compactos, videodiscos digitales, etc.) para los originales y las copias como contenedores y almacenes de estos depósitos. En segundo lugar, es imprescindible la adopción de nuevas y urgentes medidas de prevención del deterioro, ya que el soporte de lo digital es más vulnerable al paso del tiempo que el papel. Y, en tercer lugar, se debe garantizar a lo largo del tiempo el acceso y la legibilidad de la información contenida en los soportes, haciendo frente a la obsolescencia técnica de los depósitos, del hardware y del software. Estas acciones se deben recoger en un programa de intervención que consta de tres partes: un plan de preservación con medidas de seguridad física y lógica y de actuación ante desastres, un conjunto de soluciones de conservación preventiva contra agentes de deterioro y virus informáticos y un plan de lucha contra la obsolescencia (28).

Análisis y producción

El análisis y la producción consiste en extraer con precisión y rapidez información a partir de los depósitos de datos, que induzca a la construcción de conocimiento. Esta fase marca la frontera entre información e inteligencia, que se manifiesta dentro de la estructura de los servicios de inteligencia en la separación entre los órganos responsables de la obtención de información y los encargados de su elaboración en función de sus áreas de actuación (nacional,

internacional, etc.) mediante el trabajo de analistas que aplican para ello todo sus conocimientos tácitos y explícitos. Se realizan tres operaciones: evaluación de los datos, integración de datos procedentes de diversas fuentes e interpretación.

La evaluación de los datos trata de discriminar cuáles contribuyen a la satisfacción de los requerimientos de información formulados, en términos de fiabilidad de las fuentes, validez, oportunidad, pertinencia, relevancia y utilidad.

La integración de datos de diversa procedencia se basa en un principio fundamental de los servicios de inteligencia: no aceptar nunca una única autoridad informativa (29). Se trata de conseguir una sinergia donde la combinación de información procedente de los diferentes medios de obtención constituye un todo de mayor relevancia y alcance que cada una de las informaciones por separado (30). Su aplicación ha dado lugar al concepto de *Multi-Int* (multinteligencia) para denominar el trabajo de los departamentos de análisis (31). La integración puede ser una tarea ardua y compleja cuando se poseen numerosos datos provenientes de fuentes muy variadas, por eso es necesario facilitar que muchos datos y documentos sometidos a los niveles más bajos de protección se difundan de modo horizontal entre otros analistas y departamentos. Evidentemente, esto supone salirse de los canales de comunicación jerárquicos de los servicios de inteligencia, tan criticados en los últimos años por su lentitud y poca operatividad.

Esta crítica ha generado la aparición de un nuevo concepto de integración que va más allá de la reunión de datos de diversa procedencia, para entender la integración como la circulación de los datos entre los diferentes órganos, secciones y oficinas de un servicio de inteligencia, con el fin de que se puedan aplicar allá donde se necesiten, con independencia de su responsabilidad en su obtención y procesamiento. Detrás de esta idea se encuentra el intento de superar los

(28) ESTEBAN NAVARRO, MIGUEL ÁNGEL. “*Los archivos de documentos electrónicos*”. En “*El Profesional de la Información*”. 2001, vol. 10, n. 12, pp. 41-45.

(29) BERKOWITZ, BRUCE D.; GOODMAN, ALLAN E. “*Best Truth: Intelligence in the Information Age*”. Yale, Yale University Press, 2000, p. 22.

(30) ISAACSON, JEFFREY A. y O’CONNELL, KEVIN M. “*Beyond Sharing Intelligence, We must generate Knowledge*”. 2002. Consultado: 7/11/2002.
www.rand.org/publications/randreview/issues/rr.08.02/intelligence.html

(31) PAPPAS, ARIS A. y SIMON, JAMES M. “*Daunting Challenges, Hard Decisions: The Intelligence Community: 2001-2015*”. En “*Studies in Intelligence*”. 2002, vol. 64, nº 1. Consultado en: 10/12/2003.
<http://www.odci.gov/csi/studies/vol46no1/article05.html>

rígidos modelos de estructura jerárquica característicos de los servicios de inteligencia heredados de la época de la Guerra Fría, donde la información y la inteligencia procedentes de diversas fuentes se integraban en los niveles superiores, a costa de separar e incomunicar los departamentos y unidades del mismo nivel y de los dependientes de distinta sección. Esta situación era propiciada conscientemente por parte de sus responsables, con el fin de garantizar la seguridad interna y el filtrado de información hacia el exterior. Sin embargo, hoy esta en duda su utilidad, no sólo para la ingente cantidad de datos a analizar, sino por la existencia de un entorno dominado por la amenaza de grupos hostiles y redes terroristas caracterizados por la multiplicidad de objetivos, el difuminado de sus estructuras y actividades y una gran capacidad organizativa basada en la flexibilidad y la ausencia de estructuras rígidas, fácilmente manejables y unidas por medios telemáticos, lo que les convierte en muy imprevisibles al tiempo que resistentes.

Posteriormente, se procede a la interpretación de los datos, con el doble objetivo de determinar lo que es exacto y también lo que es relevante para satisfacer las necesidades del decisorio político (32), que suele ser, por igual, la explicación y comprensión del fenómeno analizado como un pronóstico sobre sus consecuencias y previsible evolución. La interpretación es tarea de los expertos en el área de análisis (política, economía, tecnología, militar, terrorismo...) que posean tanto conocimientos como suficiente capacidad de imaginación y creatividad para relacionar los datos, prever acontecimientos, introducirse en la mente del enemigo... El establecimiento de la relación entre datos por los servicios de inteligencia topa con tres grandes dificultades: una, descubrir y diseccionar la complejidad del fenómeno estudiado, que por ser un problema común con la investigación científica, encuentra allí métodos, técnicas e instrumentos para su solución; dos, que es más específica de estos servicios, la denominada por Mark Lowenthal en 1993 la lucha contra lo increíble, es decir, superar los obstáculos para ser capaz de establecer combinaciones analíticas de las que resulten conclusiones que parecen increíbles para los modelos mentales del analista, incapaz de liberarse de sus creencias sobre cómo funciona el mundo y hasta dónde es capaz de llegar la conducta humana (33); y tres, la politización del analista, que discutiremos en el siguiente apartado. También existen cuatro importantes diferencias entre los análisis que realizan los expertos de los servicios de inteligencia

(32) DAVIS, JACK. *"A Policymaker's Perspective on Intelligence Analysis"*. En *"Studies in Intelligence"*. 1996, vol 38, nº 5, pp. 7-15. Consultado en: 20/11/2003. <http://www.cia.gov/csi/studies/95unclass/Davis.htm>

(33) Ref. MONTERO GÓMEZ, ANDRÉS. *"Inteligencia para la seguridad contra el terrorismo"*. EN *"Gobernabilidad y Seguridad Sostenible"*. 2003, vol 10. Consultado en: 20/12/04. http://www.iigov.org/seguridad/?p=10_03

y los que efectúan los científicos y académicos expertos en un área: la posesión de datos secretos, la urgencia de la respuesta, el énfasis en los aspectos relacionados con la toma de una decisión política o militar y la necesidad de pronóstico.

Para mejorar el modo clásico de realizar esta actividad por parte de gabinetes de expertos en el área a analizar, Berkowitz y Goodman propugnan la adaptación de los servicios de inteligencia a modelos de inteligencia implantados con éxito en el mundo empresarial, basados en la reunión de expertos en diversas áreas y pertenecientes a diversas oficinas en equipos de trabajo no permanentes para resolver asuntos transitorios. Proponen incluso la asignación de un analista de inteligencia principal a los órganos de decisión, concebido como aquel experto responsable de la elaboración de inteligencia mediante la coordinación de un equipo encargado de confeccionar un producto final ajustado a los requerimientos específicos de un peticionario; con esto se mejoraría la conexión entre los productores y los usuarios de inteligencia (34). Otra alternativa en esta dirección es el modelo de trabajo *Agile Intelligence Enterprise* (35), que se basa en la formación de redes interconectadas e interoperables de analistas, que el coordinador de esta monografía describe en la Introducción.

Existen herramientas tecnológicas que pueden ayudar al funcionamiento de estos nuevos equipos de trabajo, como el software y las aplicaciones para el trabajo en grupo (*groupware*), diseñados para facilitar el trabajo en entornos distribuidos, donde los miembros del equipo se encuentran situados en lugares diversos. Estos programas incorporan funciones para el trabajo compartido en documentos distribuidos, normalmente acompañados de flujos de trabajo y mecanismos de control de versiones; así como funciones especiales de comunicación síncrona y asíncrona: teleconferencia, videoconferencia, foros de discusión, pizarras electrónicas compartidas, etc... También son de utilidad los sistemas de apoyo para la toma de decisiones (*Decision Supports Systems*), destinados al filtrado y la integración de múltiples datos con el fin de permitir la toma de decisiones con gran rapidez. Estas aplicaciones integran y gestionan múltiples elementos de información de modo conjunto y en tiempo real, simulan hipotéticos escenarios con situaciones del tipo “*what if..*” y sustituyen la presentación jerárquica de la información por asociaciones de datos basadas en parámetros mentales, mostrando las relaciones

(34) BERKOWITZ, BRUCE D.; GOODMAN, ALLAN E. “*Best Truth: Intelligence in the Information Age*”. Yale, Yale University Press, 2000, pp. 99-123.

(35) NAUTH, KRISTIN K. “*In from The Cold*”. En “*Knowledge Magazine*”. 1999. Consultado en: 20/11/2003. <http://www.topsecret.net/knowmag.htm>

lógicas, semánticas y de contenidos que puede haber entre ellas (36). Programas de este tipo son el software de comunicaciones y de gestión de información en campaña del cuerpo de Marines de las USAF (37) y la aplicación EKP (*The Brain Enterprise Knowledge Platform*) creada por la empresa *The Brain Technologies Corporation* (www.thebrain.com) en colaboración con el *Joint Experimentation Directorate (J-9)* dependiente del *Joint Forces Command (JFCOM)* de las USAF.

Comunicación

El resultado del análisis se recoge en un producto documental, cuya tipología (dossier, resumen, estadística...) se establece de acuerdo con la mayor o menor elaboración de la información que transmite. En la cumbre se encuentra el informe de inteligencia: un documento elaborado por uno o varios expertos en el área concreta de análisis, que recoge los hechos que se conocen, indica los que se desconocen, apunta las fuentes empleadas, integra los datos, valora los hechos que se analizan, suministra orientaciones para la interpretación de la información, reflexiona sobre las alternativas de interpretación y valoración, efectúa pronósticos y califica el grado de protección que se le debe aplicar. Estos documentos se distribuyen y ponen a disposición de modo seguro y reservado al demandante de información y responsable de las decisiones a adoptar bien porque lo solicita, bien por iniciativa propia del analista, durante la fase de comunicación.

Evaluación

La comunicación de informes de inteligencia no supone el final de un proceso iniciado con una petición general o específica de información. Es necesario analizar las reacciones de los

(36) LAWLOR, MARYANN. *“Information plus Context equals Knowledge: Software tool connects the dots between related pieces of data”*. En *“Signal Magazine”*. 2002, marzo. Consultado en: 22/10/2003. <http://www.us.net/signal/Virtual/March02/information-feb.html>

(37) KENYON, HENRY S. *“Bent Pipes, Intelligent Agents Aid Corps: cunning devices, solutions help Marines fight smarter”*. En *“Signal Magazine”*. 2001, mayo. Consultado en: 12/12/2003. <http://www.us.net/signal/Archive/May01/bent-may.html>

usuarios ante la información suministrada (38), identificar los objetivos cumplidos con las decisiones adoptadas sobre su base y valorar la importancia que la información ha tenido en el logro de esos objetivos. Sus resultados permiten replantear las conclusiones obtenidas con las acciones seguidas durante la fase de planificación e incluso condicionan los futuros procesos de adquisición de información, marcando los tipos de datos a conseguir y sus modos de obtención. Henry Kissinger, Secretario de Estado de los Estados Unidos, decía que desconocía qué productos de la inteligencia necesitaba pero que los reconocía cuando los veía en la mesa de su despacho.

Un recurso de información no tiene un valor inherente, sino que lo adquiere en un contexto determinado y de acuerdo con el que le asigne el usuario, atendiendo a su capacidad para generar conocimiento útil y aplicable en el ámbito de acción de la organización. Su valor se calcula de acuerdo con los objetivos y las necesidades corporativas; y, como estos son variables, resulta que los recursos de información sólo tienen un valor potencial, cuya evolución en el tiempo es además imprevisible: depende de quién, cómo, cuándo y para qué lo use.

La evaluación debe descubrir también cuales han sido las principales dificultades con las que se ha topado el ciclo de inteligencia, con objeto de corregirlas. No obstante, hay que tener en cuenta que existen unas dificultades consustanciales a los propios servicios de inteligencia para la seguridad y la defensa, como la urgencia impuesta por los usuarios para disponer del análisis aun antes de que se haya conseguido suficiente información, la incapacidad del analista para controlar todas las variables a estudio, el desconocimiento de la calidad de los datos debido a imperfecciones en el proceso de colecta, el énfasis que se debe dar a la predicción y el enfoque utilitario de los resultados (39).

MISIÓN DE LOS SERVICIOS DE INTELIGENCIA

(38) HERMAN, MICHAEL. *"Intelligence power in peace and war"*. Cambridge, Cambridge University Press, 2001, pp. 293-296.

(39) MARRIN, STEPHEN. *"CIA's Kent School: A Step in the Right Direction"*. 2002. Consultado en: 31/10/2002. <http://www.isanet.org/noarchive/marrin.html>

Los continuos y veloces cambios en todas las esferas de la realidad y la multiplicidad de agentes y factores que influyen en las transformaciones de nuestro presente provocan que los Estados actúen en un entorno de incertidumbre. La expresión sociedad del conocimiento para denominar nuestro presente quiere apelar a la conversión de la información en un elemento estratégico clave del cambio, gracias a una revolución tecnológica sin precedentes que permite producir, reunir, organizar, gestionar y transmitir ingentes cantidades de datos y documentos para su transformación en conocimiento y su utilización inteligente. La diversidad y el carácter no convencional de las nuevas amenazas a la seguridad nacional exigen adaptar los instrumentos, la estrategia y los medios de defensa. En este contexto, disponer de servicios de inteligencia que ayuden a despejar la incertidumbre y poseer información y conocimientos que permitan hacer frente a esas amenazas, es un bien necesario al que no puede renunciar ningún Estado. Porque la misión de estos servicios es desvelar e iluminar aspectos oscuros y amenazantes de la realidad y establecer e interpretar la verdad mediante informes certeros.

La certeza de sus productos de inteligencia depende, por igual, de la fiabilidad de los datos que se poseen y de la objetividad de los analistas, cuando estos saben dejar al margen sus prejuicios. Uno de los principales enemigos de la objetividad y, por tanto, de la validez de los análisis, es la politización a la que puede estar sometido el trabajo del analista, que consiste en conferir mayor posibilidad de que acaezcan los sucesos que se consideran más probables según la corriente política dominante (40); lo cual puede ocurrir tanto de modo inconsciente como por influencia e incluso imposición de los gobernantes, con el fin de justificar sobre su base las acciones que desean emprender. Si bien cierta empatía entre los miembros y los usuarios de los servicios de inteligencia ayuda para satisfacer adecuadamente las necesidades de estos últimos, es conveniente que el analista mantenga su independencia y se abstenga de opinar sobre la dirección política y las decisiones del Gobierno. Asimismo, la utilidad de la inteligencia depende, además de la certeza de sus juicios, de la pertinencia, la relevancia y la eficacia de sus análisis. Únicamente, de este modo, la inteligencia alcanza un valor estratégico de primera magnitud, bien como medio activo de defensa: conocer para prevenir, o como reactivo: conocer para atacar.

(40) WESTERFIELD, H. BRADFORD. *"Inside Ivory Bunkers: CIA Analysts Resist Managers' 'Pandering' -- Part II"*. En *"International Journal of Intelligence and Counterintelligence"*. 1997, vol 10, nº 1, pp. 19-54.

También conviene recordar que la función de los servicios de inteligencia en una democracia se debe limitar a recoger, procesar, analizar y evaluar información para comprender y pronosticar lo que puede suceder en el terreno de la seguridad y la defensa, detectando riesgos y peligros a tiempo con el objeto de poder desactivarlos, predecir las posibles consecuencias de las respuestas que se adopten y, una vez adoptada una medida, informar sobre el terreno de acción para permitir su éxito. Pero, en ningún caso, los servicios de inteligencia pueden proponer, tomar o ejecutar decisiones, ya que este tipo de actos políticos conciernen exclusivamente al Gobierno, que se sirve de la Administración, civil o militar, para llevarlos a cabo. Aunque por el carácter de los asuntos de los que se ocupan deben trabajar en secreto, ese carácter de reserva no supone que deban actuar al margen de la ley. La capacidad de decidir y actuar en la esfera política sólo es propia de los servicios secretos de los Estados autoritarios y totalitarios, donde más allá de su misión de recogida y análisis de información tienen como fin reprimir y eliminar la disidencia política, convirtiéndose en uno de los sostenes del régimen.

Dentro de la actividad de los servicios de inteligencia también se encuentran las acciones encubiertas secretas de carácter operativo. Estas permiten preparar misiones diplomáticas y militares, proporcionar un medio para entablar contactos con terroristas o criminales, ejecutar misiones puntuales y excepcionales destinadas a la neutralización de amenazas... generalmente fuera del territorio nacional. Sin embargo, en otras ocasiones se destinan a la intervención en los asuntos internos de otro Estado, desestabilizando sus estructuras mediante actividades de propaganda, apoyo de organizaciones paramilitares, preparación de golpes de estado, ayuda a disidentes, eliminación de enemigos sin una previa detención y juicio justo... que han realizado y todavía efectúan algunos servicios de inteligencia, con autorización o no de sus Gobiernos (41). Por eso la mayoría de este tipo de acciones casa mal con el concepto de seguridad expuesto en este trabajo y las condiciones jurídicas que deben tener los actos políticos legítimos en democracia, por lo que en general un buen número de ellas son reprobadas por los ciudadanos cuando se conocen o están prohibidas explícitamente en los Estados democráticos.

Por último, indicar que la consolidación de organismos internacionales de diversa naturaleza y fin, como la Organización de Naciones Unidas, la Unión Europea o la OTAN, que

(41) Los mejores y más actuales estudios de las *covert action*, atendiendo a diversas perspectivas (efectividad, ética y análisis de su estrategia) se encuentran en BERKOWITZ, BRUCE D.; GOODMAN, ALLAN E. "*Best Truth: Intelligence in the Information Age*". Yale, Yale University Press, 2000, pp. 124-146 y en SHULSKY, ABRAM

protagonizan misiones de paz, de interposición entre partes en conflicto o tienen en común una misma política de seguridad y defensa, exigen la necesidad de que los servicios de inteligencia trasciendan también su carácter exclusivamente nacional, para cooperar entre ellos y formar, incluso, a largo plazo, servicios de inteligencia supranacionales. La prevención de conflictos, la gestión de crisis, la reacción ante las crisis y las operaciones de pacificación y mantenimiento de la paz se producen, cada vez en mayor número, en un ámbito de colaboración internacional; de modo que la posibilidad de contar con inteligencia adecuada que permita desarrollar con éxito estas labores, se convierte en una exigencia.

La aceptación de la resolución pacífica de los conflictos dentro de las democracias y el aumento de la cooperación entre los Estados democráticos no ponen en entredicho el futuro de los servicios de inteligencia en el siglo XXI. Por el contrario, aumenta su necesidad para poder actuar en un mundo por fortuna cada vez más global pero, por desgracia, también más abierto a la proliferación, la expansión y la internacionalización de los riesgos, los peligros y la amenazas. El reconocimiento de los servicios de inteligencia como unos órganos más del Estado está garantizado y ya no se discute su necesidad, pese a su peculiaridad, de lo que inevitablemente resulta una profesionalización de sus cuadros y una asunción de los caracteres y mecanismos de la racionalidad burocrática; a cambio de una pérdida progresiva de la mística que le confiere sus actividades secretas y excepcionales entre las misiones habituales del Estado.

N. y SCHMITT, GARY. *"Silent Warfare. Understanding the World of Intelligence"*. Washington, Brassey's, 2002, pp. 75-98.