

# 2001-2011, la transformación de la inteligencia

**Antonio M. Díaz Fernández**

---

**H**ace 10 años, POLÍTICA EXTERIOR (núm. 84) me solicitó un análisis de urgencia sobre el impacto que los atentados en Nueva York y Washington tendrían sobre los servicios de inteligencia. Los datos entonces disponibles sobre qué había sucedido eran muy pocos por lo que resultaba muy difícil analizar las potenciales implicaciones sobre el mundo de la inteligencia. Este análisis, con un casi inexistente marco temporal, fue seguido cinco años después por un artículo –POLÍTICA EXTERIOR (núm. 113)– que hacía un recorrido más detallado sobre la evolución de las medidas implementadas a partir de 2001. Transcurrida una década desde el 11-S, disponemos ya de un plazo suficiente para asentar reformas en una administración y todo su entramado material, humano y legal.

## La ‘vieja’ amenaza del terrorismo

Tras la caída del muro de Berlín, los Estados observaron cómo una miríada de problemas reclamaban su atención y la de sus servicios de inteligencia, si bien aquellos nunca llegaron a tener claro si se trataba de una tarea específica de los espías o de otra organización. En 2001 se puso fin a la ilusión de

**Antonio M. Díaz Fernández** es profesor titular de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad de Burgos en comisión de servicios en la Universidad de Cádiz y colaborador de la Fundación Alternativas.

El 11-S mostró la urgencia de reformar los servicios de inteligencia, algo pendiente desde la caída del muro de Berlín. Diez años después, se han vulnerado derechos y libertades, pero poco se ha avanzado en coordinación, capacidad operativa o mejora de los análisis.

---

un planeta sin grandes amenazas extendida tras el final de la guerra fría, y despertamos a un mundo que había perdido una década para transformar sus sistemas de inteligencia en la línea que marcaban diversos grupos de trabajo, especialmente estadounidenses. En los atentados del 11-S, el terrorismo internacional aparece con todo su potencial como un ente capaz de desenvolverse en el mismo terreno que las grandes potencias durante la guerra fría; esto es, un poderoso enemigo global, lo que reproduce el modelo de enemigo para el que estaban diseñados y acostumbrados los aparatos estatales, entre ellos la inteligencia.

Las amenazas a las que hoy deben hacer frente los servicios de inteligencia no son diferentes a las que se conocían hace una década, lo que ha cambiado es su priorización. En concreto, dos amenazas han escalado puestos en el listado de tareas de la inteligencia, como son el ciberespionaje y el contraespionaje. El informe del comité de control canadiense de 2009 lo plasma con toda claridad al indicar que “el terrorismo no es la única amenaza que aborda el Canadian Security Intelligence Service (CSIS) sino que el espionaje de otros Estados contra Canadá se ha llevado a niveles mayores que los observados durante la guerra fría”. Como consecuencia parcial de ello, Canadá se está planteando establecer un servicio de inteligencia exterior que, por cierto, ya aparece como una realidad en la película de James Bond *Quantum of Solace*.

Pero no es solo una visión canadiense, desde 2009, los informes oficiales en materia de seguridad de Suecia, Holanda, Reino Unido e incluso Lituania, entre otros, alertan específicamente sobre el ciberespionaje y el impacto en su seguridad, y sobre la agresividad del espionaje de terceros países, principalmente de Rusia y China. Así, los actores no estatales ven rebajado el papel que inicialmente se les atribuyó –e incluso el fenómeno del “lobo solitario” que tanto preocupa a Reino Unido y Finlandia.

En esta dirección, la actuación rusa o las revueltas en el norte de África muestran cómo los Estados no han perdido ni mucho menos su papel como amenaza. Así, por ejemplo, algunos de los cables del departamento de Estado filtrados por WikiLeaks muestran cómo Japón prevé relanzar su servicio secreto exterior por primera vez desde la Segunda Guerra mundial, con el objetivo de espiar a China y Corea del Norte para obtener información contra-terrorista, y es relevante el hecho de que esta decisión, tomada en septiembre de 2008, esté auspiciada por la CIA por razones de espionaje económico.

El ataque de Al Qaeda el 11-S pudo suponer una “sorpresa estratégica” como Pearl Harbor pero, tras una década, el conocimiento del nuevo enemigo asimétrico es muy superior y su combate, aunque será largo, ya está embridado. De hecho, la muerte de Osama bin Laden no cambia esencialmente el escenario y muestra cómo Al Qaeda es un fenómeno más allá de la figura del líder. Lo que sí ha mostrado la operación para acabar con Bin Laden es la importancia de una –honesta– cooperación internacional y la necesidad de hacer accionable la inteligencia. Precisamente porque el combate contra el terrorismo internacional ya está embridado, es preciso recordar la reflexión del comité parlamentario de control de los servicios secretos británicos en 2002, cuando advertía que “la detracción de recursos hacia el terrorismo frente al crimen organizado supone una quiebra inaceptable para la seguridad nacional de Reino Unido”. El problema es que el Estado se está mostrando como un cíclope en materia de seguridad y le cuesta mirar hacia más de una amenaza al tiempo.

Una deriva que se ha producido prácticamente desde 2001 a causa de las regulaciones de emergencia aprobadas es la vuelta de la mirada de los servicios de inteligencia hacia sus poblaciones. Nos encontramos con inmigrantes o nacionales de segundas y terceras generaciones radicalizados –como se vio en los atentados del 11-M en Madrid y del 7-J en Londres– que están siendo controlados por los servicios de inteligencia de sus países. La década de los ochenta estuvo plagada de escándalos precisamente por espionaje a los ciudadanos en algunos países, como Noruega y Canadá. En este último país

se vivió uno de los mayores escándalos de su historia, lo que provocó que la Real Policía Montada del Canadá fuera desposeída de sus competencias de inteligencia, tras lo que se creó el Servicio Canadiense de Inteligencia.

Ante la enorme preocupación por nacionales radicalizados –tan creciente en Estados Unidos que incluso se incluye en la nueva estrategia contraterrorista de junio de 2011– no es de extrañar que los servicios de inteligencia hayan vuelto a entrar en los campus universitarios, si es que alguna vez salieron de ellos. En Reino Unido nació en 2003 una iniciativa como parte de la estrategia contraterrorista (Contest) para frenar la radicalización y, en su nueva versión publicada el 7 de junio de 2011, amplía su mandato involucrando a las universidades. Lord Carlile, responsable de la estrategia contraterrorista del gobierno, ha justificado esta iniciativa porque más del 30 por cien de los condenados por asociación con Al Qaeda en Reino Unido acudieron a la universidad o a una institución de educación superior, al tiempo que se lamenta de la falta de colaboración de estos centros.

Parece por tanto cierto que las agencias de inteligencia están siendo más intrusivas en el control de sus ciudadanos. Otro ejemplo es la modificación de la ley de los servicios de inteligencia australianos, introducida en el Parlamento en marzo de 2011 –sin previo debate– que en la actualidad analizan el Senado y el comité de asuntos constitucionales, y que permitirá la actuación de la Australian Security Intelligence Organization (ASIO) en “intereses de la seguridad nacional de Australia, relaciones exteriores o bienestar económico”. La nueva ley australiana modifica el concepto de “potencia extranjera”, incluidas “organizaciones políticas extranjeras” lo que, según los analistas, permitirá espiar a organizaciones como WikiLeaks o Anonymus, o bien a ciudadanos que participen en estas organizaciones. De modo que el papel interior de la ASIO se expande de forma considerable. Por su parte, la reciente propuesta de ley de reorganización de la inteligencia en Indonesia permitirá incluso realizar detenciones, en una línea muy cercana a lo que intentó Lituania en 2002.

La evolución de la amenaza terrorista y de todo el fenómeno criminal que se produce en un mundo globalizado ha pillado a los servicios de inteli-

**Desde 2001, las  
agencias de inteligencia  
se han vuelto más  
intrusivas en el control  
de sus ciudadanos**

gencia no solo con el pie cambiado sino con profundas deficiencias estructurales para afrontarlos. Preparados para amenazas a medio y largo plazo y sin capacidad para suministrar información accionable, deben emprender con urgencia un largo proceso de transformación. En este sentido, el presidente y el vicepresidente de la Comisión del 11-S, Thomas Kean y Lee Hamilton, respectivamente, han advertido recientemente que la creciente atención del FBI hacia el terrorismo ha disminuido su capacidad de investigar otros delitos complejos y llevar a cabo su labor de investigación policial.

El incremento del crimen organizado ha motivado que las fuerzas policiales tengan que intensificar el uso de la inteligencia en la lucha contra el delito, pero el problema es la falta de comunicación entre agencias, ya que muchos servicios siguen con una visión secretista de su trabajo. Y no será fácil modificar este aspecto puesto que, en alguna medida, la información no se comparte debido a inercias burocráticas, pero también porque algunos responsables apuestan de forma decidida por no derribar el muro entre agencias policiales y servicios de inteligencia. Sin duda, es una prevención contra el uso perverso que se hizo de las agencias de inteligencia y de los métodos de recopilación de información, violando las libertades ciudadanas en los años setenta y ochenta.

Nadie sabe en la actualidad cómo será este nuevo producto informativo y de inteligencia más operativo (Intelligence Led Policing, en terminología sajona) y qué estructuras se harán cargo de él, ya que se trata de un modelo desarrollado en los países anglosajones y con muy poco recorrido aún. Los británicos, prácticamente padres de la Intelligence Led Policing, han movido ficha conscientes de las ineficacias de la estructuración actual. El National Serious Crime Organization (SOCA) desaparecerá en 2013 y será sustituido por la National Crime Agency, en un intento de avanzar e incrementar las conexiones con las agencias de inteligencia y las nuevas comunidades de agencias policiales. Además, intensificará la cooperación interestatal con unos objetivos compartidos y no solo el contraterrorismo. Pero parece que en el ambiente de trabajo y en la organización permanecerá la necesidad de secreto, lo que chocará con el carácter más interestatal que justifica el nacimiento de estas organizaciones.

Además, un escalofrío recorre la espina dorsal de las agencias de inteligencia cuando oyen hablar de la “inteligencia criminal”, ya sea porque consideran como algo propio la metodología de inteligencia y es lo único que las distingue, o porque no han asumido algo fundamental: las estructuras de seguridad estatales se han expandido desde el 11-S y las agencias de inteli-

gencia solo mantendrán el liderazgo en el campo de la información, en la medida en la que sean capaces de hacer algo que no hacen otros y de coordinar el flujo informativo del Estado.<sup>1</sup>

## Modificaciones internas en la comunidad de inteligencia

El general Michael Hayden sostenía en 2010 en la revista *World Affairs* que puesto que es difícil legislar sobre mejores análisis, obtención de información más agresiva o acciones encubiertas más perfectas, el Congreso de EE UU tuvo que enfrentarse a tres opciones más limitadas: podía mover partidas presupuestarias, transferir recursos humanos o reestructurar los organigramas de las organizaciones. El Congreso eligió la tercera. En el plano interno, tras el 11-S se suceden con bastante celeridad una serie de reformas que no eran nuevas, pues llevaban planteadas desde la caída del muro de Berlín pero no vieron su ventana de oportunidad hasta los atentados, cuando se planteó un análisis de urgencia: 1. rediseñar los procesos de análisis del enorme volumen de información que los servicios de inteligencia acumulan; 2. mejorar la relación entre el analista y el órgano encargado de la investigación; 3. indicar con claridad a los servicios de inteligencia cuáles son sus prioridades; 4. establecer mecanismos para solucionar la fatiga que puede producirse entre las alertas; y 5. mejorar la coordinación y colaboración con el resto de la administración del Estado. No detallaré la evolución de algunas medidas iniciadas entonces, ya que parece más interesante analizar las tendencias de esta década en su conjunto y plantear por dónde podría evolucionar estructuralmente el mundo de la inteligencia en los próximos cinco o 10 años.

En el modelo más influyente –el de EE UU– las peores deficiencias se mantienen a través de las 16 agencias que operan como “tribus” más que como un equipo, a pesar de la creación de una cabeza que las coordine. De ahí que el National Counterterrorism Center preguntara a toda la comunidad de inteligencia qué estaban esperando ocho años después del 11-S para empezar a coordinarse cuando el terrorista de Detroit se subió a un avión en 2010 habiendo suficiente información disponible.

El hecho es que en muchos países hay más agencias de coordinación que nunca, pero nadie desempeña realmente ese papel, a lo que se añade que muchos de sus responsables son elegidos en alguna medida por sus contactos políticos más que por su bagaje en el campo de la seguridad, lo que se

1. Véase el informe sobre comunidades de inteligencia y toma de decisiones publicado en 2006 por la Fundación Alternativas.

comprueba en EE UU en el caso de Leon Panetta (CIA) y Janet Napolitano (Seguridad Nacional), o en el caso de España, con Alberto Saiz que, sin conocimiento previo en la materia, fue encargado en 2004 de dirigir al servicio de inteligencia que había sufrido el peor atentado terrorista de la historia de Europa. En resumen, en casi todos los países, y mucho más en EE UU, se ha vivido una soterrada guerra por recursos y por liderar la nueva comunidad de información e inteligencia con inercias muy similares, pero poco se ha avanzado en capacidad operativa o en mejora de los análisis, y los intentos de que alguna persona u organización coordine las comunidades de inteligencia no han generado el impacto deseado una década después.

Pero a estas modificaciones estructurales a nivel macro se han unido otras a nivel micro, muy similares en todos los países. El Centro Nacional de Inteligencia (CNI) refleja estas modificaciones con su división en 2009 en dos grandes áreas: la relación con los consumidores de inteligencia y la cooperación internacional, por una parte; y la gestión interna y el producto, cuando modificó su estructura para que pasaran a depender del secretario general las direcciones técnicas, que ejercen funciones en materia de inteligencia, apoyo a la inteligencia y funciones en cuanto a los recursos. Por su parte, el Comité de Control I de Bélgica como resultado de su auditoría de 2009 –como todas las suyas de gran calidad e interés– realizó propuestas en cuatro campos que podrían ser asumidas por cualquier servicio: liderazgo basado en un escenario acertado y operativizable, gestión de la información con mejor tecnología, mejores procesos de trabajo y satisfacción con la calidad. Lo que demuestra que lograr la colaboración entre las agencias es una cuestión de conducta y proceso, no de estructura y, sin pasarlo por alto, de estar cerca del decisor político.

## Control de la inteligencia

Nadie duda que las burocracias puedan ser ineficientes, pero las burocracias secretas pueden además ser peligrosas. Desde el 11-S se ha visto cómo el control de la inteligencia y la vulneración de libertades y derechos ciudadanos se han intensificado. Muchos países, desde Francia a India pasando por Brasil, han tratado de incrementar el control legal sobre sus sistemas de inteligencia, aunque con escaso éxito. Por ejemplo, solo Australia, Bélgica, Canadá, Noruega, Portugal, Reino Unido y EE UU publican anualmente informes de sus órganos de control sobre el funcionamiento de los servicios de inteligencia, y esto se remonta a antes de 2001. Desde advertir sin pruebas a los ciudadanos

lituanos que podrían estar realizando “actividades contrarias a la seguridad nacional”, hasta la orden ejecutiva del presidente George W. Bush que autorizaba a la Agencia Nacional de Seguridad a llevar a cabo interceptaciones de algunas llamadas de teléfono sin autorización, muchos países han seguido introduciendo normas especiales contraterroristas –si bien no con la intensidad de los primeros momentos– y renovando los poderes excepcionales establecidos.

Los tribunales constitucionales de varios países han advertido de las irregularidades pero, como sintetiza la Corte Suprema de Estados Unidos, los estadounidenses disfrutaban de una expectativa de privacidad “razonable” que, sin embargo, no es ilimitada. Lo que significa que cualquier cosa que uno muestra voluntariamente en público –o incluso a un tercero– ya no se considera protegido. En esencia, se argumenta que toda esta normativa contraterrorista no otorga a los investigadores poderes sin límite para espiar a ciudadanos inocentes, sino que asegura que los responsables de la seguridad nacional tengan las mismas herramientas a su disposición para vigilar a los terroristas que las fuerzas policiales tienen para investigar y procesar a traficantes y violadores.

Sin embargo, los límites han sido claramente excedidos. En los últimos cinco años se han producido vuelos no declarados de la CIA, se han establecido prisiones secretas y toda una externalización del terror que aparece cuando se coopera con socios no democráticos, como pone de manifiesto el Informe Fava.

De este modo, ahora empieza a verse que la reorganización no es la respuesta. Sin duda, lo fue, pero su cometido era más resolver la inadaptación que la caída del muro de Berlín hizo patente, que afrontar el nuevo terrorismo. No olvidemos que la estructura de las agencias y comunidades de inteligencia está marcada por el momento de su creación –la guerra fría– y entonces había, primero, una única amenaza; segundo, era necesario separar el interior del exterior y; tercero, la tarea de obtención y análisis estaban claramente separadas. Pero eso ha cambiado. En la actualidad, hay

## Los vuelos secretos de la CIA y la existencia de prisiones secretas son una externalización del terror derivada de la cooperación con socios no democráticos



amenazas que se hibridan o simplemente surgen y, por otra parte, la estructura es menos relevante que en el pasado, ya que un analista es también un “recolector” y debe ser capaz de obtener la información de donde la necesite, sea una policía local o un servicio de aduanas. Por tanto, llevamos 10 años poniendo soluciones a problemas que ya no existen, por lo que las comunidades de inteligencia deben reconfigurarse.

Mientras se lleva a cabo o no esta reconfiguración, van proliferando con cierto éxito reformulaciones como la aproximación a modelos de mercado, trabajo en equipos y comunidades virtuales, así como enfoques ad hoc, que tampoco son tan nuevos y que su éxito ya está descontado. Están abriéndose camino los “centros de fusión”, un instrumento central donde las autoridades federales, estatales y locales intercambian inteligencia. No obstante, es algo que hacían hace décadas las policías estatales, la diferencia es que en la actualidad buscan ampliar las fuentes de información para los análisis e integran información sobre muchas más amenazas. Sin ser novedosos, su empuje en EE UU ha venido por la lentitud del gobierno federal a la hora de mejorar el intercambio de información vertical y horizontal, como se indicó en el comité de Seguridad Nacional de la Cámara de Representantes el 1 de abril de 2009. Con un objetivo similar, pero diferente configuración, en enero de 2010 Suiza fusionó el Service for Analysis and Prevention (DAP) con el Strategic Intelligence Service (SIS) para crear el Federal Intelligence Service (FIS), cuyo objetivo es tener un nuevo instrumento de política de seguridad que genere sinergias y que una el nivel federal con el cantonal.

Pero incluso aunque se quieran difuminar las diferencias entre agencias a través de estas estructuras con diverso formato, o bien mediante el uso de la tecnología, esto parece una tarea hartamente difícil. La secretaria de Seguridad Interior de EE UU, Janet Napolitano, ha manifestado recientemente que trabaja con no menos de 47 bases de datos relevantes para el contraterro-rismo. Algunos estudios indican que el National Counterterrorism Center trabaja con diferentes redes que se conectan con más de 80 bases de datos gubernamentales, muchas de las cuales bajo diferentes estándares de acceso de seguridad. El mismo diagnóstico realizó la Comisión Europea y el Consejo Europeo que en 2002 pidieron que se homogeneizaran las bases de datos de la Unión Europea.

Avanzando en estructuras de fusión, la Comisión Europea se planteó el pasado marzo la creación de una agencia de seguridad interior de la UE con los miembros del Comité Permanente de Seguridad Interior (COSI) creado en febrero de 2010: Europol, Cepol, Eurojust y Frontex, y bajo la coordinación

de Gilles de Kerchove, con lo que se retomaría la propuesta austriaca y belga realizada unas semanas después de los atentados de Madrid en 2004, y que fue rechazada por las grandes potencias –incluido Javier Solana, entonces alto representante de la UE– que pedían más coordinación antes que nuevos órganos. Lo cierto es que se necesita ir más allá y pasar de la voluntariedad a algo más estricto y estrecho, y esta agencia no haría inteligencia pero sí estaría dispuesta a aportar un valor añadido si así se lo encomiendan los Estados miembros, como manifestó el responsable de gestión de crisis y lucha contraterrorista de la UE, Olivier Luyckx. Pero, en definitiva, una vez más, los pequeños países lo ven claro: necesitan externalizar sus necesidades en un servicio de inteligencia europeo.

## Inteligencia y defensa

En los últimos 10 años el peso de la inteligencia ha variado de forma radical. De ser un aditamento más se ha convertido en la primera línea de defensa, y la cooperación internacional en un instrumento con carta de naturaleza propia. Por ejemplo, la información ha pasado de ser inexistente a ser mencionada 81 veces en el Programa de Estocolmo, que establece el plan de trabajo para la UE en el espacio de libertad, seguridad y justicia para el periodo 2010-14. En la propia Estrategia Nacional de Seguridad española, elaborada por Solana, aparece en 23 ocasiones la palabra “inteligencia”.

No obstante, a pesar de su consolidación, no se esperan grandes innovaciones en el mundo de la inteligencia durante el próximo lustro. Algunos servicios siguen pensando que su reorganización interna y externa resolverá los problemas, cuando ahora esto es un elemento menor. Hay que trabajar no mucho, sino muchísimo, en coordinar todas las fuentes de información que el Estado posee y dejar de obsesionarse por crear comunidades de inteligencia físicas para pasarlas al nivel virtual. En el ámbito del control, tampoco parece que los ciudadanos vayan a despertar ante los crecientes poderes de los servicios de inteligencia y, posiblemente, habrá que esperar otros cinco años más para que los mismos escándalos que se produjeron en los años setenta y ochenta salgan a la luz pública y los políticos se vean obligados a devolver la inteligencia a su coto. Dentro de cinco años lo comentaremos.