

UNISCI DISCUSSION PAPERS	
INTELIGENCIA COMPETITIVA	
AUTOR	ANTONIO MARQUINA BARRIO CHAIRMAN OF UNISCI
FECHA	JULIO 2001

1. El fin de una era.

El fin de la Guerra Fría condujo a una revisión del papel de los servicios de información en los estados occidentales. La amenaza comunista había desaparecido y era cuestión de replantearse las funciones que los servicios de información habían de realizar en el nuevo sistema internacional que se estaba abriendo. Pero la cuestión no era sólo afrontar la nueva situación, sino afrontarla desde nuevos condicionantes, pues el problema del control de los servicios de información había calado no sólo en la opinión pública sino en los partidos políticos. Era cuestión de acotar y demontar la cultura del secreto.¹ Los escándalos que se habían sucedido; el descontrol que de forma cíclica había aparecido en los servicios de información; los importantes debates que habían tenido lugar, sobre todo en los Estados Unidos; los numerosos abusos y atropellos realizados en los derechos ciudadanos, con el pretexto de lucha contra la subversión²; así como la reiterada aparición de noticias y estudios sobre actividades delictivas realizadas por estos servicios, llevó a un intento de revisión en profundidad con la formación de comisiones de estudio gubernamentales y no-gubernamentales en diversos países, de forma especial en los Estados Unidos.

El resultado de estos primeros planteamientos fue la reforma de prácticamente todos los servicios de información de los estados occidentales, y más en concreto de la OTAN. Quizás sea el caso español el más llamativo por su excepcionalidad en planteamientos y propuestas de reforma que todavía están pendientes³

Es por ello, por lo que se reorientaron los servicios de información según una agenda nueva, en función de los nuevos desafíos y del mantenimiento de un cierto *statu quo* mundial. La nueva agenda y las nuevas necesidades y riesgos frente a las amenazas

¹ Véase este tipo de críticas en: Moynihan Daniel Patrick (1998) : *Secrecy . The American Experience* (New Haven, Yale U.P.). Theoharis Athan G.(1998) : *A culture of Secrecy. The Government versus the People's right to know* (Lawrence, Kansas U.P.). Holt Pat M. (1995): *Secret Intelligence and Public Policy. A dilemma of Democracy* (Wsshington DC, Congressional Quarterly Inc). Gill Peter(1995) : *Policing Politics: Security Intelligence and the Liberal Democratic State* (Londres, Frank Cass)

² Véase un buen ejemplo en el caso británico en Dorril Stephen (1993): *The Silent Conspiracy* (Londres, Mandarin)

³ Véase a este respecto Sáinz de la Peña José Antonio y Marquina Antonio (1996): *Los Servicios de Información en un Estado Democrático: Las inercias del CESID. UNISCI Paper n.5* (Madrid.UNISCI-Marcial Pons).

comunistas anteriores determinaron la reorientación de los servicios de una forma, no obstante, algo conservadora. Se rompieron algunas trabas burocráticas, disminuyó el número de agentes, se potenció la obtención de datos a través de medios de sofisticada tecnología, incluyendo la red Echelon en el caso de Estados Unidos, y otras redes de menor amplitud por otros servicios occidentales, pero se mantuvo la orientación tradicional en lo que respecta a las estructuras, a pesar de que desde diversos sectores se había propugnado recortes estructurales sustanciales. Los servicios de información iban a seguir siendo un instrumento de los decisores civiles y militares para permitirles conocer el mundo que rodeaba dentro y fuera de sus estados, en orden a adoptar las decisiones más adecuadas, tras la presentación de las posibles opciones y de los resultados alternativos consiguientes. Pero el mundo que rodeaba a los decisores era un mundo más complejo, más interrelacionado y articulado en el caso de los estados desarrollados, donde el significado de las fronteras exteriores había perdido importancia y donde el concepto de soberanía quedaba deslavazado ante el empuje de otros actores y otras fuerzas transnacionales. El fenómeno de la globalización facilitado por la rapidez en los transportes y los sistemas de comunicaciones era algo fundamental a tener en cuenta antes de plantear las estructuras, medios y formas de la nueva inteligencia. La defensa nacional, los intereses nacionales tradicionales no podían seguir planteándose de la misma forma y con las mismas estructuras con las que se había venido trabajando. El espionaje entre estados aliados cobraba una nueva dimensión.⁴ Por otra parte, quedó patente una tendencia de Estados Unidos, de forma especial por parte de las administraciones republicanas, a competir con sus tradicionales aliados europeos y de Asia-Pacífico, con la pretensión de impedir que llegaran a ser grupos o potencias regionales que pudieran poner en cuestión la supremacía estadounidense. Este iba a ser una misión de los servicios de información estadounidenses que dificultaría, por no decir que en determinados campos imposibilitaría, la colaboración entre los servicios de información aliados, aun contando con algunas subordinaciones o dependencias cristalizadas a lo largo del tiempo, dentro de una concepción enormemente conservadora, carente de adecuada perspectiva, de la seguridad nacional.

De este modo, los cambios afectaron a las misiones, pasando a primer plano la inteligencia económica, industrial, financiera y comercial⁵, los temas relacionados con la proliferación de armas de destrucción masiva y la difusión de la tecnología, la lucha contra el narcotráfico, la lucha contra las mafias y grupos organizados que pudieran poner en cuestión el propio sistema democrático, el terrorismo, los problemas de seguridad y estabilidad regional --y global en el caso de los Estados Unidos--.

Afectaron también a las estructuras. La inteligencia cambió de orientación, pero la reorganización no fue tan profunda como inicialmente se pretendió en diversos estados, de forma especial en los Estados Unidos.⁶ Se anatematizaron las operaciones encubiertas desde diversos sectores, lo que creó división y dificultades en su mantenimiento y defensa, enfatizándose el control político en este asunto tan enormemente resbaladizo al violar las leyes y los ideales democráticos. A su vez, los organismos para la recogida de información, los análisis, o la puesta en práctica de la

⁴ Véase, por ejemplo, Schweizer Paul (1993): *Friendly Spies, How America's Allies are using economic espionage to steal our secrets*. (New York, The Atlantic Monthly)

⁵ Este sin duda fue un tema estrella en diversos países. Véase Chaix Nicole (1996) *Economie et Sécurité* (Paris, Fondation pour les Etudes de Défense). Martre Henri (1994) *Intelligence économique et stratégie des entreprises* (Paris, La Documentation Française).

⁶ Adams James (1995): *The New Spies*. (Londres, PIMLICO) Capítulo 4.

alerta, vinieron en parte lastrados en su funcionamiento por la inercia, la descoordinación, la duplicación o la rivalidad. Así, el énfasis en nuevas cuestiones como por ejemplo en el medio ambiente, el espionaje económico o la democratización, en el caso de la Administración Clinton, constituyeron auténticos problemas para la comunidad de inteligencia⁷; la atribución del seguimiento de riesgos no-militares a organismos militares, aunque no en exclusiva, contribuyó también a una significativa pérdida de eficacia y efectividad, precisamente en unos temas que por su novedad no fueron evaluados adecuadamente en su potencialidad de desestabilización, caso de los conflictos étnicos, de los fanatismos y extremismos, del terrorismo, el narcotráfico, las mafias organizadas o los desafíos medioambientales. Afectaron también al perfil de los candidatos en los diversos servicios, buscando una mayor diversificación y mayor competencia. Las críticas a la incompetencia y la politización de los resultados habían sido muy subidas⁸.

Por otra parte, los presupuestos para los servicios de información disminuyeron o tendieron a disminuir inicialmente para luego, en una competencia por la adquisición de medios tecnológicos, empezar de nuevo a incrementarse notablemente ante la pasividad de los órganos parlamentarios de control que en buena parte de los estados occidentales se habían creado.

La cuestión que no quedó del todo resuelta fue la cantidad de información que era necesario conseguir y el grado de interferencia en las libertades de los ciudadanos que era preciso admitir. Si la cuestión de la cantidad era un asunto no fácil de concretar, a pesar de las prioridades establecidas, dada la insaciabilidad inherente a los servicios de información, el consenso sobre el grado de interferencia necesario en las libertades ciudadanas resultó mucho más complicado y en buena parte pendiente por la propia cultura de los servicios de información, así como por la falta de preparación y ausencia de una cultura de control en los partidos políticos.

En cualquier caso, se pretendió crear una nueva imagen de los servicios de información, abriendo el estudio de estas materias en los centros universitarios, abriendo debates más o menos trucados⁹ e intentando romper con las ideas, ampliamente difundidas, de que los servicios de información estaban mal dirigidos, funcionaban mal, eran una rémora y un lastre en los sistemas democráticos, eran de utilidad bastante limitada para los políticos y decisores, sus costes excedían los beneficios y, sobre todo, que creaban una disfunción colosal y constituían un abismo inalcanzable con el resto de ciudadanos de un estado democrático. Si durante un período de tiempo, la pertenencia de una persona a los servicios de información era un timbre de honor para una familia, con el paso del tiempo, la pertenencia era un elemento a ocultar, casi como la pertenencia a la mafia. Se había llegado a una situación aberrante. Era necesario, como en tantos otros asuntos en un sistema democrático, contar con una opinión pública favorable

⁷ Idem, 63-64.

⁸ Marquina Antonio (1996): "Los planteamientos de reforma de los servicios de información" en Sainz de la Peña José Antonio y Marquina Antonio: *Los Servicios de Información en un Estado Democrático. Las inercias del CESID*. UNISCI Paper n.5 (Madrid, UNISCI-Marcial Pons) Pag.3.

⁹ El caso español es de los más llamativos.

2. Elementos para una inteligencia competitiva

A nuestro juicio, una inteligencia que quiera afrontar los retos de una actualidad cambiante y multifacética, que pueda prevenir los problemas antes de que se vuelvan intratables e insolubles, ha de partir de una clara selección y proyección de las cuestiones más esenciales que puedan afectar a la seguridad, bienestar y libertades de los ciudadanos. Los servicios de información en un sistema democrático no son un instrumento de control de los ciudadanos, sino un instrumento para el fomento de mayores espacios de libertad y seguridad de los mismos¹⁰. No pueden ser percibidos como un refugio del neo-fascismo, antes bien como uno de los más distinguidos servicios que un estado puede prestar a sus ciudadanos. Con el agravante de que los errores en la selección del campo de prioridades esenciales por estos servicios o la incompetencia pueden acabar afectando a la seguridad y libertad de los ciudadanos o implicar graves daños al bienestar, al sistema de libertades y al tejido democrático.¹¹

Para evitar esto, se necesita una adecuada selección de personal. Hoy en día no basta el reducido círculo de las academias militares o policiales para la selección del núcleo central del personal que ha de trabajar en los servicios de información. Se exige, dada la importancia de su función, la selección de “los mejores y los más brillantes”. Esta selección es fundamental para los puestos de dirección, donde ciertamente se ha de exigir para estos puestos a personas que tengan una muy notable *amplitud* de conocimientos, una probada finura de análisis, honestidad y una clara vocación de servicio a los ciudadanos, pero también lo es de forma tan importante, en la parte operativa. Este ha sido uno de los lastres fundamentales de los servicios de información, donde, en no pocas ocasiones, ha primado el sentido de cuerpo, la politización, la mediocridad y el énfasis en la confianza personal, sobre los conocimientos, la brillantez, la profesionalidad, la honestidad y el servicio. A fin de cuentas, esta ha sido una comunmente aceptada *corruptela* de los poderes políticos que ha podido ser pasada por alto en sus consecuencias, en función de la cultura del secreto. Los resultados no politizados, veraces y presentados a tiempo que atraigan realmente la atención de los decisores políticos, policiales y militares siguen siendo una aspiración.

Esto, a su vez, exige una remuneración adecuada a este tipo de servicios. No es posible mantener un personal bien preparado y brillante en los diversos sectores del organigrama con sueldos desfasados, por más que se enfatice el aspecto vocacional y el patriotismo. El necesario aura de respetabilidad de los servicios de información ha de venir acompañado de unos incentivos económicos adecuados, sin recurrir al dinero negro o a sobresueldos que pueden llegar a ser una fuente de vulnerabilidades

Desde esta base de la adecuada selección del personal, una inteligencia competitiva ha de contar con la elaboración de unos objetivos propios. Un servicio de información no puede ser un apéndice de terceros. De la adecuada selección de prioridades y objetivos propios, así como de la disponibilidad de los medios humanos y técnicos indispensables, surgirá el prestigio ante propios y extraños. Ciertamente que existen objetivos compartidos, pues ningún estado puede afrontar por sí sólo los nuevos

¹⁰ Véase a este respecto nuestros planteamientos en *Los Servicios de Información en un Estado Democrático: Las inercias del CESID*. cit. Pag.48.

¹¹ Llama la atención de la escasa, por no decir nula atención prestada en la literatura sobre servicios de información a este asunto. Se describen de forma anecdótica muchas veces situaciones muy dudosas, pero no hay un esfuerzo de evaluación crítica.

desafíos que son globales. En este punto la inercia ha sido letal. Hay que saber hacia dónde se mueve el sistema internacional y el papel que se quiere y puede jugar

Recientemente el concepto estratégico de la OTAN aprobado en Washington en 1999 ha presentado los nuevos desafíos. El general Ralston , general jefe del SACEUR, los resumió recientemente en una conferencia celebrada en Barcelona de la siguiente forma:

- Terrorismo
- Extremismo religioso
- Nacionalismo extremo
- Tráfico de drogas
- Desastres naturales
- Armas de destrucción masiva.

Estos planteamientos suponen la introducción en el concepto de seguridad y defensa nacional e internacional de los factores policiales de forma sustancial como fuerzas y cuerpos mejor dotados para el tratamiento de la mayor parte de estos nuevos desafíos. No obstante se han mantenido unos planteamientos inerciales que han impedido ver lo que está realmente está ocurriendo y la mejor adecuación de estos instrumentos. Este es el caso de las diversas fuerzas policiales españolas, incluida la Guardia Civil, cuya cultura y formación les permitiría proyectarse de forma más adecuada para la prevención y el tratamiento de estos problemas que las fuerzas militares. La mayoría de estos desafíos se proyectan desde actores no-estatales desde espacios que no son meramente nacionales. Incluso habrían de pensar en su proyección exterior en múltiples situaciones donde las fuerzas militares ,cuyo papel esencial es el ejercicio de la coerción, no tienen una ventaja comparativa. Este es el caso de los así denominados estados “desfallecientes”, donde , salvo en situaciones de conflicto armado, las fuerzas policiales pueden jugar un papel estabilizador esencial. Para ello la policía tendrá que pensar *en tener una inteligencia propia* para todas estas posibles situaciones donde existe ya una *frontera difusa entre lo policial y lo militar, entre la inteligencia y el hacer cumplir la ley*. Todo esto implica una reorganización, una mayor autonomía, medios tecnológicos y un mayor énfasis también en la contrainteligencia propia. Este último aspecto seguirá siendo tanto o más vital que durante la guerra fría, en función de la potencia y capacidades de los actores estatales y no-estatales.