



Doctora en Derecho por la Universidad de Valencia, con una tesis doctoral sobre cooperación en materia de inteligencia en la UE y licenciada en Ciencias Políticas y de Administración con la especialidad de Relaciones Internacionales por la Universidad Complutense de Madrid.

**Julia
Pulido
Gragera**

Ha sido profesora en Staffordshire University, en ESERP Business and Social Sciences School, en la Escuela de Infantería de Marina “General Albacete y Fuster” de España y colaboradora con el Instituto Español de Estudios Estratégicos y con el Centro de Estudios Superiores para la Defensa Nacional (España). Asimismo, fue profesora en el Máster de Inteligencia Estratégica y Prospectiva de la Escuela de Inteligencia y Contrainteligencia “BG. Ricardo Charry Solano” de Colombia en los años 2009 y 2010, siendo profesora invitada en la misma en el año 2015.

Ha sido investigadora-colaboradora de la Cátedra “Servicios de Inteligencia y Sistemas Democráticos” de la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid. Asimismo, ha sido investigadora de la Unidad de Investigación sobre Seguridad y Cooperación Internacional de la Universidad Complutense de Madrid y del Instituto Universitario “General Gutiérrez Mellado”, además del Grupo de Prospectiva y Análisis Económico Internacional de la Universidad Antonio de Nebrija.

Profesora de Relaciones Internacionales en la Universidad Europea de Madrid, y directora, del Máster Universitario en Política Exterior y Diplomacia.



Hacia una nueva COOPERACIÓN ENTRE SERVICIOS DE INTELIGENCIA

Julia Pulido Gragera

Los propósitos de los Estados a la hora de implementar mecanismos preventivos para hacer frente a los nuevos desafíos que se plantean, provoca en muchas ocasiones, que se obvian las dificultades intrínsecas que los mismos presentan. Durante las dos últimas décadas, las acciones de respuesta llevadas a cabo por la comunidad internacional en el ámbito preventivo y de gestión de consecuencias, ante los riesgos y amenazas catalogadas como tradicionales, no se han modificado sustancialmente en cuanto a la conceptualización de las mismas.

En la actualidad, nos encontramos con una multiplicidad de nuevas amenazas que contrastan con las consideradas como convencionales. Nuevas formas de insurgencia, sinergias entre grupos terroristas y grupos de criminalidad organizada, que confluyen en los denominados fenómenos delincuenciales complejos, aparición de subgobiernos que alteran los presupuestos westfalianos, etc.¹ En definitiva,

una amalgama de nuevos fenómenos catalogados como amenazas híbridas que obligan a modificar, en gran medida, las relaciones, estructuras, funciones y objetivos de los sistemas de inteligencia².

A tenor de los últimos acontecimientos surgidos en la escena internacional en relación a los denominados fenómenos delincuenciales complejos³, la cooperación, no solamente entre Servicios de Inteligencia, sino a través de órganos de integración de información e Inteligencia, es imprescindible.

En este sentido, los escenarios actuales obligan a establecer una mayor interacción y colaboración en Inteligencia, superando la tradicional cooperación bilateral ya consolidada⁴.

Ante la compleja realidad actual, una de las cuestiones que está presente en el debate internacional es la adecuación de las políticas y procedimientos de los organismos que componen las Comunidades de Inteligencia de

¹ Pulido Gragera, J. y D. Sansó-Rubert. “A Phenomenological Analysis of Terrorism and Organized Crime from a Comparative Criminological Perspective”. *Journal of Law and Criminal Justice* 2:2. (December 2014): 113-131. Web.

² Pulido Gragera, J. “Nuevos retos para la comunidad de inteligencia colombiana en un futuro postconflicto bajo un contexto de amenazas híbridas globales”. *Revista Perspectivas de Inteligencia*. 7:14. (Junio 2015). Web.

³ Pulido Gragera, J. y D. Sansó-Rubert. *Op.cit.*

⁴ En lo que respecta a la cooperación bilateral entre Estados, se realiza de dos formas. Por un lado, en términos expresos a través de los MoU’s y de manera tácita en base a las relaciones de confianza entre Agencias y oficiales de Inteligencia. Véase Pulido Gragera, J. “La Cooperación Internacional entre Servicios de Inteligencia”. *Al Servicio del Estado: Inteligencia y Contrainteligencia en España* (monografía). Revista *Arbor*. Centro Superior de Investigaciones Científicas (CSIC) N° 709, enero 2005.



los Estados, en cuanto a flexibilidad y rapidez preventiva ante fenómenos de naturaleza poliédrica.

2 ¿Pueden los constructos actuales de la Inteligencia hacer frente a los nuevos requerimientos de Seguridad?

Actualmente, no solo los llamados fenómenos delincuenciales complejos o las amenazas tradicionales presentan retos a la seguridad de los Estados, los nuevos modelos de construcción de los mismos que ponen en jaque al concepto *westfaliano* provocan nuevas dinámicas de colaboración entre los países⁵.

La consolidación de heterodomías⁶, en las que la separación territorial entre lo interno y lo externo se difumina, junto con el surgimiento de neomedievalismos⁷ benévolos, caracterizados por la cesión o transferencia de soberanía a instituciones supranacionales o a entes territoriales de naturaleza no estatal, contribuyen a dibujar un marco internacional no tradicional. Unido a ello, la aparición de subgobiernos e incluso dinámicas y grupos que, por la consecución de sus objetivos, logran convertir escenarios en entes para-estatales, dificultan la respuesta ante amenazas no convencionales.

Desde el punto de vista de lucha preventiva, las políticas de Inteligencia de los Estados deben adecuarse a los retos que plantean la evolución de estructuras de gobierno y poder que están surgiendo bajo la denominación de “sub-gobiernos”⁸ y que se confunden bajo criterios de “Estados fallidos” o espacios territoriales ocupados por insurgencias⁹.

El debate, por tanto, no se encuentra en qué se debe mejorar de las políticas preventivas o de Inteligencia, sino qué estrategias se deben establecer en la convivencia de amenazas tradicionales con híbridas y sobre todo, en aquellos espacios en los que conviven gobiernos legítimos con espacios subgobernados por grupos con naturaleza de proto-insurgencia¹⁰. Ante estos escenarios poliédricos, la Inteligencia debe adecuarse a los nuevos requerimientos que se plantean. En este sentido, la cooperación internacional es uno de los elementos indispensables.

Desde esta perspectiva, cabe la pregunta de si resulta eficaz la cooperación en Inteligencia multilateral, tal y como se ha planteado hasta el momento¹¹. En términos de eficacia, la cooperación bilateral resulta mucho más provechosa, tanto a largo como a corto plazo, fundamentalmente, porque a nivel multilateral, y desde una perspectiva puramente protectora de los intereses nacionales, los Estados se muestran reacios a compartir inteligencia de forma masiva entre



Sede de la CIA en Langley, Virginia.

otros entes estatales. Este hecho no contradice a que, en la actualidad, la ingente cantidad de información manejada y de necesario análisis resulta, en muchas ocasiones, difícilmente abarcable, por lo que el apogeo de órganos integradores de información e Inteligencia, está resultando la alternativa a la creación de centros productores de la misma desde un plano multiestatal.

Podemos afirmar que cuanto mayor es el número de integrantes en una alianza cooperativa en materia de Inteligencia, mayores son las dificultades para establecer un marco de igualdad en la colaboración. Por el contrario, cuanto más pequeño sea este, mayor será el nivel de entendimiento.

Por ello, la clave para lograr una óptima cooperación se encuentra en la búsqueda de objetivos comunes y en el que se logre un equilibrio de poder entre las Agencias, en el que ninguno perciba encontrarse en una posición desigual como consecuencia de un incremento de beneficios para un Servicio en detrimento de los otros.

Esto es así debido a la dificultad, no resuelta, en la implementación de la voluntad estratégica de cooperar. Aunque la intención por parte de los Estados es indiscutible, en realidad

La clave para lograr una óptima cooperación se encuentra en la búsqueda de objetivos comunes y en el que se logre un equilibrio de poder entre las Agencias

las diferentes idiosincrasias marcan los intereses vitales de los países, en lo que a un intercambio multilateral de información e Inteligencia se refiere. Esto se debe a dos cuestiones fundamentales. Por un lado, debido al afán de los Servicios de proteger sus fuentes. Por otro lado, como consecuencia de las diferentes normativas y concepciones en lo referido a información clasificada¹².

Pero lo que resulta indiscutible, son los esfuerzos que las organizaciones internacionales están realizando para conseguir un producto de inteligencia mucho más eficaz, utilizando nuevos

⁵ Pulido Gragera, J y D. Sansó-Rubert. *Op.cit.*

⁶ García Guindo, M. “Movimientos insurgentes: El papel, capacidades y respuestas de los Estados”. *Revista Política y Estrategia* 123 (2014): 35-52. Web.

⁷ *Ibidem.*

⁸ Keister, J. “The Illusion of Chaos Why Ungoverned Spaces Aren’t Ungoverned, and Why That Matters”. *Policy Analysis* 766 (diciembre 2014), Cato Institute. Web.

⁹ Pulido Gragera, J. *Op.cit.*

¹⁰ García Guindo, M. *Op.cit.*

¹¹ A modo de aclaración, la cooperación internacional en el ámbito multilateral se realiza fundamentalmente en base a dos factores. Por un lado, en relación a intereses compartidos, en cuyo caso, lo usual es la creación de clubs, como el grupo Egmont, UKUSA, etc. Y por otro lado, atendiendo a la pertenencia a un área geográfica que comparte objetivos de seguridad regional. En este sentido, un ejemplo de ello es la estrecha colaboración en materia de Inteligencia que ostentan los Estados pertenecientes al Sudeste asiático y que confluyen en la organización regional de ASEAN. Véase a este respecto: Pulido Gragera, J. “La Cooperación Internacional entre Servicios de Inteligencia”. *Al Servicio del Estado: Inteligencia y Contrainteligencia en España* (monografía). *Revista Arbor*. Centro Superior de Investigaciones Científicas (CSIC). N° 709. Enero 2005.

¹² Aldrich, R. “Transatlantic Intelligence and Security Cooperation”. *International Affairs* 80: 3. (2004): 733-755. Web.



Jens Stoltenberg, Secretario General de la Alianza Atlántica.

La Alianza Atlántica ha conseguido en los últimos años una inteligencia operacional mucho más precisa

métodos tanto de obtención como de análisis de información enfocados, tanto en la gestión de las fuentes abiertas, como en el tratamiento de HUMINT, cuestión fundamental para afrontar preventivamente las nuevas amenazas.

En este sentido, hay que destacar el avance que, una organización como la Alianza Atlántica, ha demostrado en los últimos años en la consecución de una inteligencia operacional mucho más precisa, favoreciendo las operaciones conjuntas en escenarios fuera de área.

3 Nuevos órganos de Inteligencia en la Alianza Atlántica

Uno de los ejemplos más destacados de la cooperación multilateral en lo que respecta a integración son los órganos especializados en la OTAN.

En el seno de la Alianza Atlántica, la cooperación entre Estados en materia de Inteligencia es un hecho cada vez más consolidado. Desde programas de formación, a instrumentos de colaboración en términos de cooperación expresa y tácita por medio de los órganos de Inteligencia de los Estados miembros. Pero el hecho singular, aunque no menos esperado, fue la creación del Centro de Fusión de Inteligencia a través de la firma del Memorándum de entendimiento por parte de los Estados miembros y el Comité Militar de la Alianza. Este Centro de integración y fusión de

Inteligencia es el órgano aglutinador de la Inteligencia de la organización internacional, contribuyendo y complementando a las actividades de Inteligencia del Mando Aliado de Operaciones y apoyando al Mando Supremo Aliado en Europa¹³.

Otra de las novedades en términos de cooperación son los centros especializados de Inteligencia de la Alianza. En Rumanía, se encuentra el Centro de Inteligencia Militar especializado en HUMINT y, en Eslovaquia, tendrá su sede la futura creación del Centro de Inteligencia Militar especializado en Contrainteligencia. Ambos centros tendrán la catalogación de centros de excelencia OTAN¹⁴. Por lo tanto, el ámbito preventivo en el seno de la Alianza se está convirtiendo en elemento prioritario, consiguiendo una importante sinergia entre los Estados miembros en cuestiones de Inteligencia.

Es importante que la Comunidad Internacional sea consciente del proceso de cambio conceptual que tiene que llevar a cabo ante los nuevos fenómenos delincuenciales complejos

Pero estos pasos en materia de colaboración y cooperación tanto desde un punto de vista estratégico como táctico y operativo, no son suficientes. Las nuevas amenazas mencionadas provocan que las respuestas de Inteligencia deban ser adaptadas a estos retos. Desde considerar la adecuación de nuevas formas de planeamiento operativo de la Inteligencia en escenario de operaciones, hasta plantear la

necesidad de llegar a alcanzar sistemas de Inteligencia integrales, se convierten en necesarios para afrontar nuevas formas de insurgencia y radicalización. En este sentido, no solamente la cooperación entre los Estados es imprescindible, tanto en la Alianza Atlántica, como a nivel bilateral y multilateral, sino es importante que la Comunidad Internacional sea consciente del proceso de cambio conceptual que tiene que llevar a cabo ante los nuevos fenómenos delincuenciales complejos, ya que, una vez producida la asunción de estas realidades, se podrán adecuar las estructuras, los procedimientos operativos y el proceso de toma de decisiones, dando lugar a una nueva concepción del ciclo de inteligencia, entendido éste como un proceso de pensamiento sistémico.

4 Relaciones bilaterales Estados Unidos y Europa en Inteligencia

Indudablemente, las relaciones trasatlánticas en lo que respecta a cuestiones de Inteligencia, han pasado por vaivenes en los últimos años debido a las consecuencias derivadas de los casos *Wikileaks* y *Snowden*. Gracias a ellas, retorna a la escena internacional el eterno debate entre las garantías en el cumplimiento de los derechos y libertades fundamentales y el aumento de la Seguridad.

A pesar de ello, en lo que respecta a la coordinación y cooperación en políticas de Inteligencia se han visualizado en acciones eficaces, sobre todo, en lo relativo a la implementación de nuevos planes y procedimientos anti-contraterroristas.

Desde un punto de vista de cooperación multilateral dentro de la Unión Europea, los dos grandes pilares, ejemplos de la misma son el correspondiente a Justicia y Asuntos de Interior y el referido a la Política Exterior y de Seguridad Común. Pero, fundamentalmente, es este último el que asume

¹³ Véase NATO webpage: Support to Operations.

¹⁴ *Ibidem*. Véase también: <http://web.ifc.bices.org/ops.htm>



Excelente y creciente relación en materia de cooperación e intercambio de información entre los Estados Unidos y la Unión Europea

el grueso de las políticas cooperativas en Inteligencia, debido a que le corresponden, el Centro de Inteligencia (INTCEN), el Centro de Satélites y la División de Inteligencia Militar¹⁵.

En lo que respecta a la amenaza terrorista, desde el año 2005 se han desarrollado numerosas estrategias contra la misma, llegando a firmarse hasta once, incluidas las cláusulas de asistencia mutua (art. 42.7 TUE) y la cláusula de solidaridad (art. 222 TFUE), siendo la “Estrategia Regional para Siria, Iraq y la amenaza del Daesh”, firmada en marzo del 2015, una de las más recientes y concretas. Estos documentos ponen de manifiesto la voluntad política y diplomática de lograr una unión indisoluble en Europa en lo que respecta a este tipo de amenaza.

En el caso de los aspectos más operativos, la Unión Europea en 2013 apoyó la implementación de un paquete de veintidós medidas propuestas por el Coordinador de Contraterrorismo de la UE, que consistían, fundamentalmente, en controlar aquellos individuos retornados de Iraq y Siria, fomentar el intercambio de información entre los Estados miembros en lo referente a viajes sospechosos y alcanzar una mayor cooperación y acercamiento con terceros países¹⁶. En agosto del 2014, los Jefes de Estado y Gobierno de los Estados miembros, instaron a acelerar la implementación de estas medidas.¹⁷

¹⁵ Hall, P.A. “Systematic Process analysis: when and how to use it”. *European Management Review* 3 (2006):24-31.Web.

¹⁶ European Council Conclusions, agosto 2014. Véase también: Archick, K. “U.S.-EU Cooperation against Terrorism”. CRS Report. Congressional Research Paper. Diciembre 2014.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ Archick, K. *Op.cit.*

¹⁹ *Ibidem*.

Un hecho a tener en cuenta, es la excelente y creciente relación en materia de cooperación e intercambio de información entre los Estados Unidos y la Unión Europea, además de la tradicional relación bilateral mantenida con cada uno de los países miembros de la organización supranacional. Ya desde 2001 y 2002 con la firma de sendos acuerdos entre Estados Unidos y Europol garantizando el intercambio de información estratégica, se consolida el estrechamiento en los aspectos judiciales y policiales trasatlánticos¹⁸.

No podemos dejar de mencionar, tanto la firma entre Estados Unidos y la UE del acuerdo que fija los estándares comunes para la seguridad de la información clasificada, facilitando el intercambio de la misma, como la firma, tras la aprobación por el Senado estadounidense y por los Estados miembros de la UE, de dos nuevos acuerdos en 2010 sobre extradición y asistencia legal mutua¹⁹. Estos acuerdos facilitan la lucha contra el terrorismo, el crimen transnacional en todos sus aspectos, el blanqueo de capitales y el narcotráfico.

En definitiva, todo un conjunto de medidas no solamente en el ámbito de la cooperación entre Agencias estatales de Inteligencia, sino en el ámbito policial y judicial, lo que fomenta unas estrechas relaciones en la prevención de riesgos y amenazas a la seguridad.

5 Conclusiones

Indudablemente, las relaciones entre las dos orillas del Atlántico en materia de cooperación e intercambio de información e Inteligencia, cada vez se muestran más consolidadas. Ante amenazas comunes y de naturaleza tan asimétrica y poco convencional como las que, en la actualidad, estamos



Sesión informativa de InCen ante Federica Mogherini, alta representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad.

sufriendo, los apoyos internacionales son de vital importancia.

Pero, quizás, la asignatura pendiente hasta alcanzar una mejora sustancial en la cooperación internacional, es la coordinación intraestatal. Al igual que resulta utópica la creencia de que se puede producir una colaboración internacional multilateral plena, la coordinación entre las distintas agencias que conforman el sistema de Seguridad de los Estados, es, en muchos casos, deficiente. La falta de coordinación e intercambio de información entre servicios intraestatales, dificulta la colaboración internacional. Por lo tanto, una de las mejoras a alcanzar es lograr una suficiente sinergia en las distintas Comunidades de Inteligencia para conformar un Sistema de

Inteligencia integral que actúe bajo unos criterios y objetivos únicos en cada uno de los Estados. Esto facilitará, en gran medida, la consecución de una Inteligencia actual mucho más eficaz, eficiente, concreta y fluida. Por tanto, las Comunidades de Inteligencia ganarán en interoperabilidad y, aunque resulte paradójico, en un tiempo de respuesta preventivo que contribuirá a facilitar la cooperación internacional.

La creación de órganos integradores de información e Inteligencia es uno de los primeros pasos, por lo que el Centro de Fusión de Inteligencia de la Alianza Atlántica es una importante apuesta en la reducción de la incertidumbre provocada por la naturaleza de las nuevas amenazas.

²⁰ *Ibidem*.