

Documento de trabajo 11/2018

27 de abril de 2018



# Las relaciones de la Comunidad de Inteligencia de EEUU con sus presidentes y con la Administración Trump

Gustavo Díaz Matey



# Las relaciones de la Comunidad de Inteligencia de EEUU con sus presidentes y con la Administración Trump

**Gustavo Díaz Matey** | Doctor y profesor asociado de la Universidad Complutense (UCM) de Madrid y gestor de inteligencia en ICEX España Exportación e Inversiones

## Índice

Resumen .....	3
(1) Principales elementos dinamizadores de la Comunidad de Inteligencia estadounidense: tecnología y operaciones encubiertas .....	3
(2) ¿Para qué necesita el presidente de EEUU a la Comunidad de Inteligencia? .....	6
(2.1) Sobre la confianza del presidente en la Comunidad de Inteligencia .....	9
(3) <i>The President's Daily Brief</i> : ¿qué tipo de inteligencia necesita el presidente de EEUU? .....	12
(3.1) Evolución del President's Daily Brief: el choque entre producción y consumo de inteligencia .....	13
(4) En busca de una mejor coordinación: el largo camino a la centralización de la Comunidad de Inteligencia estadounidense.....	15
(4.1) El largo camino a la centralización: críticas a las nuevas estructuras.....	17
(5) En busca de la diferenciación: la relación con la Comunidad de Inteligencia desde la Administración Obama a la llegada de la nueva Administración Trump .....	18
(6) Conclusiones: retos y oportunidades de la Administración Trump en su relación con la Comunidad de Inteligencia.....	19

## Resumen

La inteligencia es la principal línea de respuesta ante los riesgos y amenazas que se ciernen sobre la seguridad nacional de un país. La relación con los encargados de tomar decisiones será clave para que la inteligencia pueda hacer su trabajo de forma correcta. En el caso de EEUU, esa relación entre productores y consumidores de seguridad no está exenta de polémica y a lo largo de la historia se han sucedido los desencuentros entre la Comunidad de Inteligencia estadounidense y la Casa Blanca.

Este Documento de Trabajo analiza la evolución de la propia Comunidad de Inteligencia (de ahora en adelante la Comunidad), de sus estructuras y sus productos. La tecnología y las acciones encubiertas han sido elementos dinamizadores de esa evolución en una Comunidad tremendamente fraccionada desde sus orígenes y que ido progresando hacia su centralización para mejorar su coordinación y eficacia. También se analiza la interacción de los distintos presidentes con la Comunidad, especialmente la que mantiene el último presidente, Donald Trump.

*“Very often we were critical of what we were getting, but we weren’t very clear in demanding what we needed”*  
(Zbigniew Kazimierz Brzezinski)

### **(1) Principales elementos dinamizadores de la Comunidad de Inteligencia estadounidense: tecnología y operaciones encubiertas**

EEUU se resistió a crear estructuras de inteligencia permanentes hasta el final de la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, sí se crearon estructuras *ad hoc* en momentos de especial dificultad y hoy en día dispone de una de las Comunidades de Inteligencia con mayor presupuesto y capacidades de recolección de todo el mundo.<sup>1</sup> Esta transformación es fruto de un proceso evolutivo de funciones y requerimientos y en el que los mandatos de la inteligencia en EEUU han pivotado desde una posición activa, relacionada con operaciones encubiertas, hacia el desarrollo de capacidades tecnológicas de primer nivel para la localización y monitorización de objetivos en detrimento de las capacidades de análisis, lo que en último término repercute de forma directa en la habilidad para entender el mundo y hacer frente a riesgos y amenazas.

Dicha evolución se vio propiciada, en un primer momento, por los distintos escándalos relacionados con las operaciones encubiertas y comisiones de investigación durante los años 70, cuando el Congreso de EEUU impuso un mayor número de controles a la intervención directa de la inteligencia, condicionando la forma de llevar a cabo las operaciones encubiertas para evitar abusos.<sup>2</sup> Junto a este motivo, y en el contexto de la Guerra Fría, la necesidad de monitorizar al enemigo soviético impulsó notablemente el

---

<sup>1</sup> Sobre la creación y evolución de la Comunidad de Inteligencia estadounidense, véase Gustavo Díaz Matey (2009), “La Comunidad de Inteligencia estadounidense tras las elecciones de noviembre de 2008: retos y oportunidades de la Administración Obama”, *Documento de Trabajo*, nº 6/2009, Real Instituto Elcano.

<sup>2</sup> Entre los más famosos, los Church Committee Reports de 1975, *AARC Public Library Contents*, <http://www.aarclibrary.org/publib/church/reports/contents.htm>.

desarrollo de las capacidades tecnológicas, que fueron evolucionando desde el uso de imágenes al desarrollo de las capacidades satelitales y desde la interceptación de comunicaciones, a la monitorización y localización del tráfico en Internet.

De este modo, el desarrollo tecnológico y la innovación han tenido un claro impacto en la organización de la propia Comunidad estadounidense y en sus productos, transformando el trabajo de recogida de información y constituyéndose como uno de los elementos diferenciadores de la inteligencia estadounidense. Ambos instrumentos se han aplicado en las actuaciones más diversas, desde la guerra contra el comunismo o contra las drogas hasta la guerra contra el terrorismo.<sup>3</sup> Es en este punto cuando el espectacular desarrollo de las capacidades tecnológicas comienza a mezclarse con las operaciones encubiertas con el fin de llegar donde las capacidades humanas no eran capaces y dotando a la inteligencia estadounidense de un activo único para la cooperación en materias de inteligencia con otros actores, estatales y supraestatales.

En poco tiempo, la superioridad tecnológica de EEUU con respecto a sus aliados y competidores fue abrumadora, situándoles en una posición privilegiada para intervenir e influenciar en escenarios de interés, siendo la cooperación con Colombia durante los años 90 en la guerra contra el narcotráfico un claro ejemplo de ello. Sin embargo, su apuesta por las capacidades tecnológicas y el éxito de su aplicación en las acciones directas tuvieron un impacto negativo tras la Guerra Fría, cuando la Casa Blanca ya no necesitaba completar los *puzzles* de las capacidades soviéticas sino entender los misterios derivados de las intenciones de Pakistán sobre el desarrollo de sus capacidades nucleares, por ejemplo, o en las intenciones de Sadam Hussein para con Kuwait.

Centrados en el desarrollo de tecnología aplicada al mundo de la inteligencia, EEUU no prestaron atención suficiente al desarrollo de la información derivada de fuentes abiertas, como tampoco a la importancia de contar con expertos con un conocimiento especializado en cuestiones muy específicas fuera de la propia Comunidad. Lamentablemente, durante los años 70 y 80 con el desarrollo de distintas disciplinas en las Ciencias Sociales, la Comunidad estadounidense, centrada en la importancia de la tecnología, se limitó a implantar algunas mejoras en la estructuración de sus análisis, aplicando técnicas estructuradas de análisis (técnicas no científicas) y focalizadas en los *Presidential Daily Briefs* y en las *National Intelligence Estimates*, principalmente).

Hoy sabemos que dichas técnicas no científicas tienen importantes limitaciones a la hora de conseguir análisis integrados centrándose en la resolución de casos y situaciones específicas en detrimento de las capacidades de predicción de eventos geopolíticos.<sup>4</sup> De igual modo, las propias dinámicas internas de la Comunidad, la

---

<sup>3</sup> Michael C. Kenney (2003), "From Pablo to Osama: counter-terrorism lessons from the war on drugs", *Survival* 45, nº 3, IISS, Londres; e "Intelligence games: comparing the intelligence capabilities of law enforcement agencies and drug trafficking enterprises", *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, vol. 16, nº 2, 2003.

<sup>4</sup> La *Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act* (IRTPA) de 2004 y la *Intelligence Community Directive* (ICD) de 2007 trataron de corregir los fracasos de la Comunidad de Inteligencia. Hoy en día, la (cont.)

división y recelos existentes entre sus agencias y una cooperación interna que se apoyaba en las relaciones personales y en la confianza en lugar de apoyarse en mecanismos sistematizados de evaluación de fuentes repercutió de manera directa en fallos de las capacidades analíticas que impidieron una respuesta correcta ante los atentados del 11S.

Así, y como pondrían de manifiesto en 2004 las conclusiones de la Comisión encargada de investigar esos atentados,<sup>5</sup> la integración de los procesos de análisis se convirtió en uno de los elementos fundamentales para mejorar el desempeño en el trabajo de la Comunidad en su conjunto. Desde entonces EEUU fueron conscientes de la importancia de contar con unas capacidades analíticas capaces de integrar y contextualizar la información disponible (por medios abiertos y reservados) con el fin de entender el significado de una situación en su conjunto.

Sobre todo desde que la democratización de la información fruto de la revolución tecnológica aplicada ha supuesto, evidentemente, un aumento de canales de información disponibles y nuevos escenarios de intervención, pero, sobre todo, hoy somos testigos de una mayor complejidad e incertidumbre de los procesos de toma de decisiones y una reducción en los tiempos de decisión, lo que en última instancia impone en los trabajos de inteligencia una mayor urgencia en la mejora de los procesos de análisis.

También han cambiado el contexto de las operaciones encubiertas y las acciones directas, que continúan siendo uno de los elementos clave de la inteligencia estadounidense. La necesidad de reducir el despliegue de tropas sobre el terreno para evitar su exposición, convertida en la estrategia del *light footprint* de la Administración Obama, multiplicó la implicación de la Comunidad en ataques aéreos selectivos, sistemas no-tripulados, operaciones especiales clandestinas y apoyo en aliados locales con el fin de conseguir un repliegue físico en distintos escenarios.

De este modo, el que fuese director de la Agencia Central de Inteligencia y de la Agencia Nacional de Seguridad (CIA y NSA, respectivamente en sus siglas inglesas), Michael V. Hayden, relaciona directamente acciones directas y tecnología;<sup>6</sup> al igual que ha hecho el –hasta marzo de 2018– director de la CIA, Mike Pompeo, abogando por una visión más agresiva de la inteligencia, enviando un mayor número de oficiales de inteligencia sobre el terreno y aligerando los procesos administrativos para actuar.<sup>7</sup>

En definitiva, como veremos en el punto siguiente, la Comunidad estadounidense ha recorrido desde su creación un largo camino hasta convertirse en lo que es hoy en día.

---

*Intelligence Advanced Research Projects Activity (IARPA)* ofrece premios de hasta 200.000 dólares para quienes presenten soluciones más efectivas que las actuales para predecir eventos geopolíticos en <https://www.iarpa.gov/challenges/gfchallenge.html>.

<sup>5</sup> US National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States (2004), *The 9/11 Commission Report*, julio, pp. 77 y 276.

<sup>6</sup> Michael V. Hayden (2016), *Playing to the Edge*, Penguin Press, Nueva York, p. 10.

<sup>7</sup> “CIA Director says more agents being sent into field”, *New York Times*, 4/X/2017, <https://www.nytimes.com/aponline/2017/10/04/us/politics/ap-us-cia-director.html>.

Este camino, como hemos visto en este punto, ha estado condicionado al desarrollo de las capacidades tecnológicas a todos los niveles. Pero a pesar del impacto transformador que tiene sobre el conjunto de la Comunidad y sus productos, no debemos perder de vista que dicha transformación ha tenido también no pocas consecuencias negativas al marginar el correcto desarrollo de capacidades como la de análisis, por ejemplo.

En el siguiente punto vamos a intentar completar esta primera imagen que hemos trazado sobre la Comunidad, analizando su relación con productores y consumidores de inteligencia partiendo de la premisa de que una relación clara, correcta y fluida es fundamental para el correcto funcionamiento de la inteligencia.

## **(2) ¿Para qué necesita el presidente de EEUU a la Comunidad de Inteligencia?**

La Comunidad estadounidense ha venido sirviendo a todos los presidentes de EEUU desde su creación en 1949 tras la aprobación de la *National Security Act* de 1947.<sup>8</sup> Desde entonces, esta Comunidad ha evolucionado hasta convertirse en un ecosistema propio formado en la actualidad por 16+1 agencias. Su desarrollo y evolución es peculiar y está llena de tensiones entre distintos departamentos y organismos, no sólo por conservar y ampliar competencias sino también por la asignación de presupuestos. En lo que respecta a la situación con la nueva Administración Trump, como veremos, la realidad no es muy diferente.

En términos generales, la inteligencia aporta la información (derivada de fuentes clasificadas y no clasificadas) que un encargado de tomar decisiones tiene que conocer. En este sentido, la Comunidad estadounidense, en su conjunto, tiene la labor de proveer información precisa, certera, objetiva y a tiempo, con el fin de ayudar al presidente de EEUU a defender el territorio nacional y proteger los intereses nacionales en el extranjero.

Conseguir esa información, para que la Comunidad pueda reducir la incertidumbre en la toma de decisiones estratégicas presidenciales, es tremendamente costoso y exige enormes sacrificios. En un mundo como el actual, con una gran complejidad e interdependencia, con una gran incertidumbre y con una gran cantidad de amenazas cambiantes, intrincadas, híbridas y sin soluciones lineales, el trabajo de la inteligencia y sus productos derivados son claves para acertar en las decisiones estratégicas.

Sea como fuere, y aunque no existe una fórmula única para la relación entre productores y consumidores de inteligencia, está fuera de cuestión que se requiere de la implicación de ambos actores en el proceso de definición de las necesidades de información a cubrir para lograr una máxima efectividad en el trabajo de inteligencia. De lo contrario el proceso de producción, por muy bueno que sea, no podrá cubrir las necesidades reales de información de los encargados de tomar decisiones.

---

<sup>8</sup> *National Security Act*, Pub. L. No. 235, 80 Cong., 61 Stat. 496, 26/VII/1947, <https://legcounsel.house.gov/Comps/National%20Security%20Act%20Of%201947.pdf>.

La relación entre consumidores y productores de inteligencia, viene dependiendo en gran medida, no sólo de las circunstancias externas sino también de la personalidad, percepciones y experiencias de los distintos presidentes y sus administraciones. Eso también explica la multitud de cambios y reformas que ha experimentado la Comunidad desde su creación hasta la actualidad. Cambios propiciados por el impacto de sorpresas estratégicas, fallos atribuibles a su desempeño y organización o simplemente por la necesidad de adaptación de sus componentes a nuevas situaciones, pero también por la desconfianza, el recelo que genera en las distintas Administraciones y el miedo a concentrar el poder de los secretos y las actividades encubiertas en una sola organización.

A este respecto, una cuestión de suma importancia reside en las prioridades de las distintas Administraciones, las cuales condicionan enormemente la labor de la Comunidad, como apunta la *Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act* de 2004, especialmente las prioridades fijadas por el presidente.<sup>9</sup> Las prioridades presidenciales vienen orientadas, pero no predeterminadas, por las líneas estratégicas establecidas en las campañas electorales y revisadas según las circunstancias del momento. Así, mientras que el presidente Bush ganó las elecciones de 2000 con un discurso aislacionista, el 11 de septiembre lo precipitó al intervencionismo y elevó las cuestiones relacionadas con el terrorismo al primer puesto de la agenda de su Administración. Contingencias como la mencionada le obligaron a descartar estimaciones previas como las del *Global Trends* (diciembre de 2000) que situaban el cambio climático y las cuestiones económicas como amenazas crecientes y globales para los próximos años.<sup>10</sup>

Por su parte, las preferencias de la Administración Obama iban por otros derroteros. Al intentar distanciarse de su predecesor, el presidente Obama desplazó su prioridad estratégica hacia Asia-Pacífico al tiempo que situaba el acuerdo nuclear con Irán y la salida de Irak y Afganistán como bases de su política exterior, volviendo la espalda a Arabia Saudí e Israel y creando un vacío de poder en Irak que fomentó el incremento de la violencia sectaria en la zona y el consecuente desarrollo del Daesh.

Las preferencias y posiciones del nuevo presidente, Donald Trump, quedaron expuestas durante su campaña. “*America First*” significa aumentar la velocidad de la retirada de EEUU de distintos escenarios con una situación internacional heredada tremendamente complicada. Esto ha supuesto un cambio de prioridades, postergando a la Secretaría de Estado y a las iniciativas contra el cambio climático para centrarse en otras como la construcción de muros en su frontera sur. La ejecución de esas prioridades no siempre se produce con rapidez, pero el cambio de prioridades afecta al planeamiento de la inteligencia que tiene que reorientarse con cada Administración para atender a las prioridades de su programa.

---

<sup>9</sup> *Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act*, Título I, “Reform the Intelligence Community”, (2004) PUBLIC LAW 108–458—DEC. 17, 2004, <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-108publ458/pdf/PLAW-108publ48.pdf>.

<sup>10</sup> Desde 1997 el *Global Trends* se publica cada cuatro años. A este respecto véase “Global Trends 2015: a dialogue about the future with nongovernment experts”, diciembre de 2000, *National Intelligence Council*, [https://www.dni.gov/files/documents/Global%20Trends\\_2015%20Report.pdf](https://www.dni.gov/files/documents/Global%20Trends_2015%20Report.pdf).

Por otro lado, con el fin de responder correctamente a sus obligaciones y movidos por sus propios intereses, todos los presidentes de EEUU diversifican sus propias fuentes de información y utilizan, además de la información suministrada por la propia Comunidad, otras herramientas derivadas de sus propios contactos y preferencias personales. El presidente Bill Clinton, por ejemplo, adjuntaba recortes de periódicos a los *Daily Briefs* y el presidente Donald Trump, según diversas fuentes de información, es un ávido consumidor de televisión.

No podemos afirmar que este tipo de fuentes de información sean las únicas de las que beben los presidentes estadounidenses ni mucho menos, pero el propio presidente tiene, por razones también evidentes, sus propias preferencias a la hora de priorizar actores que le provean de la información necesaria. Lógicamente, la pluralidad de fuentes conlleva una competencia entre ellas y se producen claras tensiones entre distintos actores por ocupar una posición predominante en la línea de asesoramiento al presidente.

En esta complicada red, los propios actores dentro de la Comunidad tienen, de igual modo, sus propias preferencias y agendas. Un claro ejemplo lo encontramos en el uso de los tiempos por parte del ahora ex director del FBI, James B. Comey, con respecto a las investigaciones de los correos electrónicos de la candidata Hillary Clinton durante la campaña de las elecciones presidenciales de 2016. Pero también en las investigaciones en relación a la posible interferencia rusa en las elecciones de noviembre de 2016, ya que el *Russiagate* incluso llevó en su momento al FBI a pedir una orden judicial para monitorizar electrónicamente las conversaciones de Paul Manafort, jefe de campaña del entonces candidato Trump, y el yerno del presidente Trump, Jared Kushner, tuvo que testificar ante el Comité de Inteligencia del Senado.

En esta misma línea, a principios de febrero de 2018, el presidente ha dado el visto bueno a la publicación de un informe del mismo Comité de Inteligencia del Senado, controlado por los republicanos, donde al parecer se pone de manifiesto que el FBI se apoyó en informaciones derivadas del *dossier* Steele para perjudicar al propio presidente. Curiosamente a los pocos días hemos conocido la existencia de otro informe redactado por los demócratas.<sup>11</sup>

Como venimos apuntando, las tensiones y las luchas de poder en los círculos más cercanos a los presidentes suelen ser algo corriente en las distintas Administraciones; algo más que evidente en el gabinete de Reagan, por ejemplo, y que es patente en el caso de las luchas de poder entre los distintos miembros del equipo de Trump. Así, y

---

<sup>11</sup> Sobre la publicación del informe Demócrata véase “House committee votes to release Democrats’ classified Trump memo”, CNBC, 6/II/2018, <https://www.cnbc.com/2018/02/06/house-committee-votes-to-release-democrats-classified-memo.html>. Sobre la publicación del informe Republicano véase Nicholas Fandos y Adam Goldman (2018), “Trump clears way for secret memo’s release”, *Washington Post*, 1/II/2018, <https://www.nytimes.com/2018/02/01/us/politics/republicans-secret-memo-nunes.html>.

Sobre el Dossier Steele véase Howard Blum (2017), “How ex-spy Christopher Steele compiled his explosive Trump-Russia dossier”, *Vanity Fair*, abril, <https://www.vanityfair.com/news/2017/03/how-the-explosive-russian-dossier-was-compiled-christopher-steele>.



durante los primeros momentos de su Administración, el presidente Trump decidió sacar de las reuniones ordinarias del Consejo de Seguridad Nacional (máximo órgano consultor estratégico del presidente) al director nacional de Inteligencia y al presidente de la Junta de Jefes de Estado Mayor. Mientras reducía su participación a supuestos extraordinarios, asignaba un asiento permanente en estas reuniones al que fuese jefe de estrategia y hombre de confianza de Donald Trump, Steve Bannon.

Poco tiempo después de la dimisión forzosa de su asesor nacional de Seguridad, Michael Flynn, dio marcha atrás, y aconsejado por su sucesor, el general Herbert Raymond McMaster, retiró a Bannon de las reuniones y restauró la asistencia de los directores de la inteligencia y de las fuerzas armadas que había suprimido. Posteriormente, en abril de 2017, Trump prescindió de los servicios del controvertido Bannon. Todo lo cual evidencia no sólo las luchas de poder en el círculo más cercano al presidente o la falta de experiencia en cuestiones relacionadas con la administración pública de distintos cargos de confianza, sino también pone de manifiesto cómo la maquinaria estatal estadounidense matiza y reconduce los posibles arrebatos y desmanes de los presidentes mediante los contrapesos institucionales.

### (2.1) Sobre la confianza del presidente en la Comunidad de Inteligencia

Incluso antes de su toma de posesión, la prensa ha aireado no pocos desencuentros entre la Comunidad y la Administración Trump en relación al llamado *Russiagate* y a los intereses partidistas de distintos actores de la Comunidad. En concreto, el presidente focaliza el grueso de sus críticas sobre *the political hacks* a saber: el antiguo director del FBI, James Comey, el antiguo director de la CIA, John Brennan, y el antiguo director nacional de Inteligencia, James Clapper, quienes a su vez están manteniendo una intensa campaña en los medios acerca del papel de Rusia en dichas elecciones centrándose ambos bandos más en acusaciones sobre desempeños propios, deriva de personalidades y cuestiones personales que por las importantes repercusiones que este asunto tiene para la seguridad nacional.

Sin embargo, existen multitud de ejemplos similares a lo largo de la historia a este respecto. Uno de los más significativos es el del antiguo director de la CIA, Stansfield Turner, quien hoy sabemos tenía una relación tan poco fluida con el presidente James Carter como con su consejero de Seguridad Nacional, Zbigniew Brzezinski que se encargaba de excluir al propio Turner de las reuniones clave con el presidente.<sup>12</sup>

En este mismo sentido, otro ejemplo significativo es el de Richard Nixon, quien tenía una gran desconfianza en la CIA, tildando a sus miembros de *Ivy League liberals* aludiendo a que no tenían ninguna integridad analítica y que siempre se habían opuesto a él políticamente.<sup>13</sup> De hecho, Kissinger llegó a afirmar que la rama analítica de la CIA

---

<sup>12</sup> David Priess (2016), *The President's Book of Secrets*, Public Affairs, Nueva York, p. 117.

<sup>13</sup> Robert M. Hathaway y Russell Jack Smith (1993), "Richard Helms as Director of Central Intelligence", *CIA Center for the Study of Intelligence*, p. 9, [https://www.cia.gov/library/readingroom/docs/DOC\\_0001342704.pdf](https://www.cia.gov/library/readingroom/docs/DOC_0001342704.pdf).

(cont.)

parecía una subdivisión de la página editorial del *New York Times*.<sup>14</sup> Existen más ejemplos al respecto, como el de Jim Woolsey, director de Inteligencia con el presidente Clinton, quien afirmó que: “*I didn’t have a bad relationship with president Clinton, I just didn’t have one at all*”,<sup>15</sup> algo que corroboraría en el año 2000 David Gernen, un antiguo asesor del presidente Obama y que vendría a justificar el hecho de que el propio Woolsey hubiese respaldado a Trump para las últimas elecciones presidenciales. Esta situación era tan evidente en Washington que cuando en 1994 una avioneta se estrelló en el jardín de la Casa Blanca, el entonces director de la CIA bromeaba con que había sido él intentando conseguir una reunión con el presidente.

Vemos, por tanto, que las relaciones personales influyen mucho en la relación entre productores y consumidores de inteligencia, pero menos que sus diferencias ideológicas o políticas, ya que, por ejemplo, la relación del director de la CIA, George Tenet, no sería muy fluida con el presidente Clinton, siendo ambos demócratas y, sin embargo, sí que lo fue con el presidente Bush, que era republicano.<sup>16</sup>

En definitiva, estos ejemplos ponen de manifiesto cómo a lo largo de la historia de los distintos presidentes estadounidenses, la relación de éstos con la Comunidad ha sido muy desigual y dependido enormemente de la personalidad del líder, pero también de las circunstancias, lo que en última instancia se traduce en la relación de confianza que sean capaces de forjar entre ambos.

En este sentido, hasta el momento de la redacción de este documento, las relaciones de Trump y su equipo con la Comunidad no han estado exentas de polémica. La publicación del informe de la Oficina del Director Nacional de Inteligencia (ODNI) sobre las injerencias rusas en las elecciones presidenciales para ayudar al candidato Trump, entorpeciendo la carrera presidencial de su contrincante demócrata Hillary Clinton,<sup>17</sup> han exacerbado la idea del presidente Trump de que la Comunidad estadounidense está politizada y que necesita una profunda reforma, focalizándola en la ODNI y en la propia CIA principalmente.<sup>18</sup> Sin embargo, un año después de la llegada de Donald Trump a la Casa Blanca, y a pesar del constante ruido mediático, no se han emprendido reformas significativas en la Comunidad, sea porque se ha dado prioridad a otros asuntos o

---

<sup>14</sup> En gran medida porque Kissinger controlaba el flujo de toda la información que le llegaba a Nixon según se analiza en el ya mencionado libro de David Priess (2016, pp. 59 y 64) y según confesiones personales de Kissinger a Kristian Gustafson (1979), *White House Years*, Little Brown, Nueva York, p. 11.

<sup>15</sup> Priess (2016), *op. cit.*, p. 201.

<sup>16</sup> Bob Woodward (2004), *Plan of Attack*, Simon & Schuster, Nueva York, p. 68.

<sup>17</sup> “Background to assessing Russian activities and intentions in recent US elections”, Intelligence Community Assessment, ODNI, 6/VI/2017, [https://www.dni.gov/files/documents/ICA\\_2017\\_01.pdf](https://www.dni.gov/files/documents/ICA_2017_01.pdf).

<sup>18</sup> Como veremos en el punto siguiente, no son pocas las voces críticas con la ODNI bajo el argumento de que dicha oficina se ha convertido en una gran estructura burocrática que ha empeorado la eficiencia de las labores de recolección de las otras 16 agencias. A este respecto véanse Devin Nunes (R. Calif.), *Chairman of the House Intelligence Committee*, Mike Rogers (R., Mich.) y Alcee Hastings (D., Fla.), quienes llevaron la enmienda de congelación de crecimiento de la ODNI en el *House Intelligence Committee* el 1/V/2007 (Adopted, 297-122), “A bigger bureaucracy does not make better intelligence”, <http://www.nationalreview.com/article/442928/donald-trump-intelligence-agencies-reorganization-needed>.

(cont.)

porque la dimisión de Michael Flynn, uno de los máximos defensores de estas reformas, ha limitado, por el momento, la puesta en marcha de las mismas.

En su momento, Nixon ya intentó algo parecido (algo nada extraño, como hemos visto, si tenemos en cuenta las opiniones de Nixon y Kissinger sobre la CIA) y que curiosamente terminó derivando en el *Watergate*, el mayor escándalo por el uso político de la inteligencia hasta 2003 y en la posterior dimisión del propio Nixon.<sup>19</sup> En la actualidad estamos viendo cómo se ha moderado la postura de Trump en relación con su Comunidad durante los últimos meses y tanto Pompeo como Coats, hombres de confianza del presidente, le facilitan la información necesaria para la toma de decisiones, adecuándose a las preferencias y “gustos” de Trump, lo que en último término pone de manifiesto que son las instituciones y las personas que trabajan en ellas las que llevan a cabo las políticas día a día, a pesar de las declaraciones de los distintos presidentes. Esa misma lógica es la que llevó al presidente Trump en marzo de 2018 a sustituir al secretario de Estado, Rex Tillerson, por Mike Pompeo, con quién el propio presidente tiene más “química”,<sup>20</sup> y a éste como director de la CIA por la que fuese su número dos, Gina Haspel. En definitiva, los múltiples cambios en el círculo más cercano al presidente atestiguan no sólo un incremento de los “halcones” (reflejado en el nombramiento de Haspel, que dirigió una de las cárceles secretas de la CIA en Tailandia) sino también las tensiones y luchas de poder en la Casa Blanca. En el caso concreto de la salida de Tillerson, los desacuerdos con el presidente en diversos temas eran públicos, como el *Iran Deal* (que en pocas semanas acaba el ultimátum que dio para su revisión el propio Trump), Corea del Norte o el Cambio Climático. De igual forma, el interés de Trump por el Departamento de Estado se refleja en el recorte del 31% de su presupuesto.<sup>21</sup> En palabras de Richard Boucher, portavoz del Departamento de Estado con Colin Powell y Condoleezza Rice: “*You don’t run foreign policy by making statements, you run it with thousands of people working to implement programs every day*”.<sup>22</sup>

Sea como fuere, casi todos los presidentes salientes dejan el cargo con cierto descontento con el trabajo de la inteligencia debido a tres razones principalmente. En primer lugar, porque la inteligencia no es una bola de cristal e incluso, porque contando con buena información se pueden tomar malas decisiones o simplemente las circunstancias pueden malograr los resultados. En este sentido, la situación de Afganistán es clarificadora al respecto: EEUU tiene información precisa sobre el país, las fuerzas hostiles que operan y sus *modus operandi*. Sin embargo, las circunstancias

---

<sup>19</sup> 273 Memorandum from President Nixon to his Assistant (Haldeman), 19/V/1972, FRUS 1969-1976, vol. II, pp. 620-621.

<sup>20</sup> “Trump answers questions on Rex Tillerson and Mike Pompeo: full transcript”, *New York Times*, 13/III/2018, <https://www.nytimes.com/2018/03/13/us/politics/trump-pompeo-tillerson.html>.

<sup>21</sup> “Where does Mike Pompeo stand on the issues? Too close to Trump”, *New York Times*, 14/III/2018, <https://www.nytimes.com/2018/03/13/opinion/mike-pompeo-issues-trump.html?smid=tw-share>.

<sup>22</sup> Josh Rogin (2016), “The State Department’s entire senior administrative team just resigned”, *Washington Post*, 26/II/2016, [https://www.washingtonpost.com/news/josh-rogin/wp/2017/01/26/the-state-departments-entire-senior-management-team-just-resigned/?utm\\_term=.a5be3f62ee67](https://www.washingtonpost.com/news/josh-rogin/wp/2017/01/26/the-state-departments-entire-senior-management-team-just-resigned/?utm_term=.a5be3f62ee67); sobre las quejas del State Department, véase también “The desperation of our diplomats”, *New York Times*, 28/VII/2017, <https://www.nytimes.com/2017/07/28/opinion/sunday/trump-tillerson-state-department-diplomats.html?mcubz=0>.

(cont.)

de la política estadounidense y la propia naturaleza de la amenaza hacen que a principios de 2018 los talibán estén presentes en el 70% del país.

En segundo lugar, por los problemas que ocasionan las acciones encubiertas cuando son conocidas, ya que se acaba atribuyendo a los presidentes la responsabilidad política de las trasgresiones, tal y como ocurrió en los casos de torturas y vuelos secretos de la CIA en la lucha contra el terrorismo y la acusación al director del Servicio Clandestino de la CIA, José Rodríguez de destruir pruebas clave sobre los abusos en los interrogatorios secretos.<sup>23</sup>

Por último, la inteligencia en no pocas ocasiones es portadora de malas noticias, de noticias que los presidentes no querrían tener que escuchar o que, simplemente, desearían que fuesen diferentes. Entre los múltiples ejemplos encontramos en la politización de la inteligencia en Irak por parte de la Administración Bush como caso paradigmático del uso partidista de la información, discriminando aquella información que no coincidía o contradecía decisiones políticas previamente tomadas.

En definitiva, una correcta relación entre el presidente, su equipo y la Comunidad pasa necesariamente por el desarrollo de una confianza mutua capaz de saber qué pedir, hasta dónde pedir, teniendo claro que lo que se recibe es realmente lo que es. Tarea no poco difícil en un sistema con multitud de desconfianza, agendas políticas e intereses contrapuestos.

### **(3) *The President's Daily Brief*: ¿qué tipo de inteligencia necesita el presidente de EEUU?**

Como hemos apuntado en el punto anterior, incluso desde antes de su toma de posesión, la relación del presidente electo con la Comunidad no ha estado exenta de polémica. Uno de los puntos más controvertidos se ha centrado en la pertinencia de los *Presidential Daily Briefs* (PDB), como uno de los principales productos que la Comunidad estadounidense en su conjunto aporta a los encargados de tomar decisiones estratégicas; en concreto, al presidente y a su entorno más cercano.

Formalmente el PDB nació durante la Administración de Lyndon B. Johnson en 1964, aunque desde 1946 se elaboró un sumario diario elaborado de una forma legible para los consumidores de seguridad, tal y como recomendó el presidente en sus memorias. Desde entonces, el PDB ha servido a 10 presidentes como el análisis clave de las principales cuestiones relacionadas con la seguridad nacional. Ya en diciembre de 2016, Reuters publicaba una noticia afirmando que el presidente electo, Trump, solo recibía el PDB una vez a la semana.<sup>24</sup> Esto no es un caso aislado de la Administración Trump

---

<sup>23</sup> Mark Mazzetti y Charlie Savagenov (2010), "No criminal charges sought over CIA tapes", *New York Times*, 9/XI/2010, <http://www.nytimes.com/2010/11/10/world/10tapes.html>.

<sup>24</sup> "Trump gets one presidential intelligence briefing a week", *Reuters*, 8/XII/2016; "Donald Trump on Cabinet picks, transition process", *Fox News Sunday*, 11/XII/2016.

porque otros presidentes, como el presidente Obama, tampoco disponían de suficiente tiempo para atender todos los PDB.<sup>25</sup>

### (3.1) Evolución del President's Daily Brief: el choque entre producción y consumo de inteligencia

Desde su creación, el PDB ha sufrido distintas modificaciones, tanto en contenido como en forma. Modificaciones relacionadas con la su utilidad en relación a la toma de decisiones. Así, debido a que los PDB no alertaron a Nixon del estallido de la guerra de Yom Kippur en octubre de 1973 o a Carter de la revolución iraní de 1979, en 1981 se realizó la mayor reestructuración de la historia del *Presidential Daily Brief* bajo el mandato de Robert Gates con el fin de mejorar la calidad de los análisis y ajustar el contenido a las necesidades de información del presidente.

La reforma más importante, sin embargo, se ha producido tras la creación de la ODNI ya que, desde entonces, es su propio director el encargado de hacer llegar este documento al presidente, coordinando la labor de las 16+1 agencias en la redacción del mismo.<sup>26</sup>

Al final, estas reformas, como muchas otras a lo largo de la historia, no sólo tratan de adecuar sus análisis a los entornos y cambios que se producen en el contexto internacional sino también de ajustarse a los nuevos tiempos y a los nuevos presidentes. De este modo, en estas reformas se han ido adaptando el formato y la forma de presentar los PDB a las costumbres y preferencias de los distintos presidentes. Con el presidente Obama, por ejemplo, los PDB se comenzaron a diseminar en iPads, con mapas interactivos y videos. Trump, demanda inmediatez, parece que prefiere gráficos impactantes y un formato más visual (como Carter o Reagan) a pesar de que Dan Coats afirmase que Trump realiza multitud de preguntas interesantes y que alarga las reuniones diarias de manera considerable, llegándolo a calificar de un ávido consumidor de información.<sup>27</sup>

Por otro lado, las opiniones sobre este documento, el PDB, como uno de los principales productos de la Comunidad, son muchas y muy variadas. Son reflejo de las no pocas críticas al trabajo de la Comunidad, a su calidad y pertenencia y tienen su fundamento en los usos políticos de la inteligencia en las luchas internas de poder y, en definitiva, a favor o en contra de los intereses particulares en uno y otro sentido.

Entre sus defensores, George H.W. Bush, que además de presidente fue director de la CIA, afirmaba que el PDB le había servido para tomar decisiones informadas sobre los

---

<sup>25</sup> Marc Thiessen (2012), "Why is Obama skipping more than half of his daily intelligence meetings?", *Washington Post*, 10/IX/2012.

<sup>26</sup> Gustavo Díaz (2009), "La administración Obama y la Comunidad de Inteligencia estadounidense, retos y oportunidades", Documento de Trabajo, nº 6/2009, Real Instituto Elcano, p. 10, <http://biblioteca.ribei.org/1733/1/DT-6-2009.pdf>.

<sup>27</sup> Philip Rucker y Ashley Parker (2017), "How President Trump consumes –or does not consume– top-secret intelligence", *The Washington Post*, 29/VI/2017.

(cont.)

asuntos mundiales. Otros presidentes, sin embargo, no han sido tan generosos con el PDB. Quizá porque Bush padre y Bill Clinton eran ávidos lectores y, como Carter, estaban interesados en los trabajos de inteligencia, fueron más positivos sobre el uso y utilidad de los *Daily Briefs*. Ronald Reagan, quien, por el contrario, no estaba acostumbrado a este tipo de formatos prestaba menos atención al PDB.<sup>28</sup> En esta misma línea, ya hemos puesto de manifiesto la desconfianza de Nixon en la Comunidad, lo que se traducía en una desconfianza derivada de todo lo que ésta podía producir y aportar.

La desconfianza y las agendas paralelas han sido una constatación en los distintos colaboradores de las distintas Administraciones. Nelson Rockefeller, el que fuese vicepresidente de Gerald Ford, por ejemplo, estaba más bien poco interesado en los *Daily Briefs*, “mucho menos que en teorías de la conspiración dentro del aparato del Estado”.<sup>29</sup> Así, no pocos asesores y colaboradores de los distintos encargados de tomar decisiones en las distintas administraciones, demócratas y republicanas han venido criticando el PDB bajo el argumento de que era poco relevante, poco realista y demasiado académico. Leon Sigmund Fuerth, consejero de Seguridad Nacional del vicepresidente Al Gore, llegó a afirmar sobre el PDB que lo importante sobre los análisis de China no era lo que ocurría en China sino las repercusiones que tenía que lo que sucedía en China para EEUU.

En definitiva, el desajuste entre la producción y el consumo de inteligencia a lo largo de la historia presidencial tienen su origen en la desconfianza entre ambos mundos, como ya hemos apuntado. Pero también en la incapacidad de los encargados de tomar decisiones de trasladar lo que realmente necesitaban a la Comunidad que es quien tiene que producir este tipo de trabajos. ¿Dónde empieza y termina este argumento? No está claro.

No podemos achacar los desfases entre productores y consumidores de inteligencia a la falta de criterio de las distintas Administraciones para saber lo que realmente necesitaban o a la falta de capacidad de la comunidad para traducir las necesidades de información en planes claros de inteligencia, ya que esos argumentos tienen una raíz más política que académica. Si la Casa Blanca hubiese sabido en cada momento lo que necesitaba, simplemente lo hubiese pedido y si la Comunidad lo hubiese sabido interpretar, simplemente lo hubiese producido.

---

<sup>28</sup> Simi Valley (2011), “Ronald Reagan, Intelligence and the End of the Cold War: Ronald Reagan Presidential Library”, California, 2/XI/2011, <https://www.cia.gov/library/publications/cold-war/ronald-reagan-intelligence-and-the-end-of-the-cold-war/Reagan-and-intelligence.pdf>, p. 10.

<sup>29</sup> “Memorandum from Director of current intelligence William K. Parmenter to the Director of Central Intelligence July 10, 1975”, RDP80B01495 R000600140029-3 CREST, <https://www.cia.gov/library/readingroom/docs/CIA-RDP80B01495R000600140029-3.pdf>.

(cont.)

#### **(4) En busca de una mejor coordinación: el largo camino a la centralización de la Comunidad de Inteligencia estadounidense**

Mucho antes de los profundos cambios derivados de las recomendaciones de la Comisión encargada de investigar los atentados del 11S o de las reformas llevadas a cabo por las dos Administraciones Obama, hasta un total de 14 estudios desde 1947 recomendaron centralizar de un modo u otro los distintos servicios de inteligencia estadounidense.<sup>30</sup> Sin embargo, el alcance de las reformas en este sentido puede ser considerado como limitado y reactivo. Algunas pinceladas de esta evolución reactiva las podemos encontrar en la *National Security Act*, que se lanza, por ejemplo, como consecuencia del inicio de la Guerra Fría, o en el Informe Dulles de 1949, que se redactó después del desastre de la Guerra de Corea y sirvió para que Walter Bedell Smith, director nacional de Inteligencia, realizase importantes ajustes en la CIA al tiempo que creaba una estructura para coordinar la producción de las *National Intelligence Estimates* (NIE) y creaba la *Defense Intelligence Agency* (DIA) en lo que podemos considerar el nacimiento de una Comunidad permanente en EEUU a partir de 1961.

Años después, el Informe Schlesinger (1971) realizó una revisión de dicha Comunidad, presentando la idea de que era necesaria una figura que coordinara los esfuerzos de recolección. Sería la primera vez que en la literatura se hace referencia a la figura de un director nacional de Inteligencia, recurrente desde ese momento en posteriores estudios. El escándalo del *Watergate* y la derivada resignación de Nixon impedirían la adopción del conjunto de las medidas del ya citado informe Schlesinger, aunque éste sí tuvo un impacto claro a favor de una mayor centralización de la Comunidad.

Posteriormente, el Informe de la Comisión Church (1976), centrado principalmente en las operaciones encubiertas de la CIA tras los escándalos de este tipo de operaciones en Latinoamérica, alteró definitivamente la relación de la Comunidad con el Congreso al conseguir establecer mayores medidas de control y supervisión sobre el conjunto de la Comunidad.

En esta misma línea reactiva, el primer desarrollo de distintas estructuras relacionadas con el contraterrorismo, entre ellas el *Counterterrorism Center* (CTC) de la CIA en 1986, son consecuencia de los ataques a EEUU en los años 80. De igual modo, la creación del *National Counterintelligence Center* (NACIC) por la directiva 24PDD es consecuencia de la captura de Aldrich Ames, detenido y juzgado en 1994 por espionar para la URSS, en el peor caso de espionaje publicado en la contra-inteligencia estadounidense.

En este mismo sentido, la posterior reforma de dicha agencia, que crea la *Office of the National Counterintelligence Executive* (ONCIX) en 2001, está relacionada con la detención de Robert Hassen, agente del FBI detenido ese año por los mismos motivos

---

<sup>30</sup> Michael Warner y J. Kenneth McDonald (2005), "US Intelligence Community reform studies since 1947", *Center for the Study of Intelligence*, Washington DC, April, <https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/csi-publications/books-andmonographs/US%20Intelligence%20Community%20Reform%20Studies%20Since%201947.pdf>.

que Aldrich y que pondrá de manifiesto la imperiosa necesidad de coordinar las actividades de contrainteligencia.

Pero el principal argumento que sustenta esta reactividad en la reforma la observamos en los cambios y nuevas estructuras derivadas de los atentados del 11 de septiembre de 2001. El 27 de noviembre de 2002, George W. Bush creó la Comisión encargada de investigar los atentados del 11S: la *National Commission on Terrorist Attacks upon the United States*, también conocida como la Comisión independiente del 11S, donde una de las recomendaciones centrales de esta Comisión fue el establecimiento del puesto de director nacional de Inteligencia y de una estructura dependiente conocida como la Oficina del mismo con el fin de conseguir una mayor coordinación de la Comunidad de Inteligencia estadounidense en su conjunto a través de una mayor centralización.

Como consecuencia inmediata de las conclusiones de la Comisión de investigación publicadas en julio de 2004, en un primer momento, antes de la creación de la ODNI a finales de 2004, la Orden Ejecutiva 13355 de 27 de agosto de 2004 pretendía otorgar aún más autoridad a la antigua figura del *director of Central Intelligence* (DCI) para coordinar la Comunidad.<sup>31</sup>

Posteriormente, en diciembre de 2004 y tras multitud de deliberaciones, el presidente George W. Bush firmó una ley que creaba la nueva ODNI y reformaba la Comunidad en su conjunto; iba a ser, en sus propias palabras, la reforma más dramática y eficaz desde que el presidente Truman nombrase al almirante Sidney William Souers como primer director central de Inteligencia (DCI) en 1946.

El objetivo de esta nueva figura del director nacional de Inteligencia (DNI) sería la de dirigir la Comunidad en su conjunto (las 16 agencias preexistentes, también las militares y la de servir como el primer consejero del presidente en materias de inteligencia), además de la de dirigir su propia agencia, evidentemente. En definitiva, el objetivo de la ODNI es la de servir como una nueva capa burocrática creada con el objetivo de coordinar a toda la Comunidad mejorando la capacidad del conjunto para compartir información entre agencias y evitar duplicidades. En la actualidad, el director nacional de Inteligencia es de algún modo el puente entre su Oficina, las 16 agencias y la Casa Blanca, uniendo producción de inteligencia y procesos de toma de decisiones estratégicas.

Junto con la creación de la estructura de la ODNI en agosto de 2004, la Orden Ejecutiva 13354 establecía el Centro Nacional de Contraterrorismo (*National Counterterrorism Center*) dependiente en un primer momento de la antigua figura del DCI quien, a su vez desde diciembre de 2004 con la entrada en vigor de la *Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act*, quedaba bajo la coordinación de la nueva figura del DNI. El fin de este Centro, una vez más, es el de centralizar todos los esfuerzos de la lucha contra el terrorismo.

---

<sup>31</sup> "Executive Order 13355 of August 27, 2004", "Strengthened Management of the Intelligence Community", <http://www.fas.org/irp/offdocs/eo/eo-13355.htm>.



En esta línea, otro de los puntos clave de la reforma consistió en la creación de los *mission centers* de la CIA, que no tienen dependencia directa de ningún directorado, constituyéndose como un vertical propio dentro del organigrama de la CIA. Lo que en última instancia persigue fusionar análisis y operaciones, buscando una mayor agilidad en el trabajo diario de recolección y análisis de información.<sup>32</sup>

#### (4.1) El largo camino a la centralización: críticas a las nuevas estructuras

La creación de la figura del DNI ha tenido no pocos detractores, tanto demócratas como republicanos, mucho antes incluso de los comentarios de Trump en relación a la necesidad de simplificar las estructuras burocráticas de la Comunidad.

Curiosamente, estas voces provienen en su mayoría de mandos superiores que perdían cuotas de poder con la nueva reforma. Así, en octubre de 2004, el general R. Myers, comandante de la Junta de Jefes de Estado Mayor (JCS), escribió una carta al jefe del Comité de las Fuerzas Armadas del Congreso, Duncan D. Hunter, quejándose de que la nueva legislación menoscababa la habilidad del Pentágono para usar satélites de inteligencia y que esta situación repercutía directamente en el desempeño militar en el campo de batalla.<sup>33</sup> También Donald Rumsfeld, en su momento, mostró su recelo a la creación de esta nueva figura.<sup>34</sup>

Las críticas a la figura del DNI han sido constantes desde su creación, cuando se nombró a John Negroponte. Michael Hayden, quien era director adjunto en la Oficina del DNI de Negroponte, cuando sustituyó a Porter Gorss al frente de la CIA en 2006, las hizo públicas en 2010. En esa fecha, a mediados de 2010, dimitía Denis Blair, DNI, debido a discrepancias sobre "lo que debía ser la figura del DNI"<sup>35</sup> y las luchas con Leon Panetta.

En definitiva, Blair dimite antes de ser despedido, alegando que la Administración Obama no le otorgó ni la legitimidad ni las herramientas que necesitaba como DNI. Sin embargo, sendos informes del Comité de Inteligencia del Senado y de los líderes de la Comisión del 11S criticaban fuertemente a la Comunidad por los fallos que llevaron al intento de atentado el día de navidad de 2009 y las circunstancias que permitieron a Umar Farouk Abdul Mutallab embarcar en un vuelo hacia Detroit, lo que, en última instancia, se traducían en una crítica frontal a la figura del DNI personificada en Blair.

La dimisión de Blair puso de manifiesto que, desde su creación, con el nombramiento de Negroponte, pasaron por el puesto cuatro directores, lo que se traducían una vez más en luchas internas entre departamentos por el control de recursos y presupuesto y que, por tanto, el DNI necesitaba un impulso real para conseguir una mayor coordinación entre agencias o se quedaría en una capa administrativa más de la compleja red de

---

<sup>32</sup> Existen 11 centros incluyendo el último de Corea del Norte de mayo de 2017. Véase <https://www.cia.gov/offices-of-cia/mission-centers>.

<sup>33</sup> "Intelligence Bill gets fresh Bush support", *Washington Post*, 3/XII/2004.

<sup>34</sup> "Rumsfeld Memo on Intelligence criticized", *Washington Post*, 8/IV/2005.

<sup>35</sup> "Obama's top intelligence adviser resigns", CNN, 21/V/2010.

relaciones dentro de la Comunidad estadounidense. Esto parecía que se solucionaría con el nombramiento de James R. Clapper, quien estuvo en el puesto hasta el final del mandato de Obama. Quizá Clapper no tenía tantas objeciones como Blair ante el programa de drones de Obama (*Predator Drone Program*) o ante el recurso a acciones encubiertas de Panetta, dos de las puntas de lanza de la política contraterrorista de Obama, como se verá a continuación.

### **(5) En busca de la diferenciación: la relación con la Comunidad de Inteligencia desde la Administración Obama a la llegada de la nueva Administración Trump**

La Administración Obama llegó en noviembre de 2008 tras las reformas implementadas en la Comunidad por la Administración Bush por los atentados del 11S. Desde un primer momento intentó distanciarse de la anterior Administración enarbolando el mantra del cambio pero, en realidad, podemos hablar de más continuidad en sus iniciativas que de reformas. Salvo un mayor pragmatismo político de la Administración Obama o un relato más elaborado de cuestiones como los interrogatorios de la CIA o la reducción de tropas en los distintos escenarios de conflicto, lo cierto es que no podemos hablar de un cambio radical entre las dos Administraciones.

Este pragmatismo llevó a la propia Administración Obama a decantarse por el conocido *light footprint*, un enfoque de las intervenciones apoyado en tres pilares estrechamente relacionados con la inteligencia: las acciones encubiertas desde la inteligencia y el uso de drones, la implicación de las fuerzas especiales en los escenarios de conflicto y una ofensiva diplomática sin precedentes. El objetivo era seguir con la lucha global contra el terrorismo distanciándose lo más posible de su predecesor, reducir la presencia militar y reducir el gasto sin perder efectividad.<sup>36</sup>

En este sentido, desde un primer momento, el presidente Trump, al igual que su predecesor Obama, está intentando diferenciarse lo más posible de su antecesor, pero las repercusiones de los debates sobre la campaña electoral y el comportamiento personal del nuevo presidente siguen aportando hasta la fecha más incertidumbre que certeza en las políticas que va a seguir su Administración.

A todo ello hay que sumar el papel que juegan los férreos marcos teóricos sobre los que se sustentan las acciones del nuevo inquilino de la Casa Blanca. Marcos teóricos que reducen la realidad y sustentan suposiciones sobre cómo funciona el mundo, sobre el porqué de las cosas. La información es la materia prima sobre la cual construimos y entendemos el mundo que nos rodea. Con la información que recibimos a través de los sentidos construimos vivencias y experiencias subjetivas que necesariamente nos condicionan a la hora de analizar el futuro.

---

<sup>36</sup> Committee for a Responsible Federal Budget, "Panetta presents new defense budget", <http://www.crfb.org/blogs/panetta-presents-new-defense-budget>; a este respecto, véase también US Code, Title 50, S. 3093, *Presidential approval and reporting covert actions*, <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/50/3093>.

De este modo, Trump construye de forma subjetiva dichos marcos teóricos como prismas con los que analizar la realidad. Así, sus elecciones y preferencias son reflejo de un conjunto de asunciones acerca de lo que cree y espera de los datos, ya que para Trump al igual que para el resto de los humanos, sin esos modelos *a priori* (marcos teóricos), los datos son simple ruido. Es, por esta razón, por la que Trump no tiene el más mínimo interés en que le cuenten cómo son las cosas, él es “... *like a smart person*” y tiene unas asunciones sólidas que no tiene pensado modificar. Lamentablemente, el progreso se basa en las teorías para refutar ideas convencionales y desarrollar nuevas ideas por medio de la comprobación y la evaluación crítica. Como afirmaba en enero de 2018 el antiguo director de la CIA, Mike Pompeo, los productos de inteligencia que le pasamos al presidente tienen como finalidad situarle en una mejor posición para tomar decisiones, el punto clave está en el *valor real* de dichos productos y en el impacto que tienen en la capacidad del presidente para tomar decisiones en consecuencia.

La confianza también cuenta. Se ha demostrado con el mencionado cese de Bannon, con las constantes reformas de su círculo más cercano, con el nombramiento del nuevo director del FBI, Christopher Wray, y en las respectivas manifestaciones del DNI, Dan Coats y el antiguo director de la CIA, Mike Pompeo, sobre su buena relación directa con Trump. Su sustituta, Gina Haspel, que tiene un perfil relacionado con las acciones directas y con mayor agresividad en la recolección de información, también cuenta con la confianza del presidente y del propio Pompeo, lo que le ha valido convertirse en la primera mujer que dirige la CIA,<sup>37</sup> un patrón de comportamiento basado en la afinidad que probablemente seguirá condicionando las relaciones de la Comunidad con su presidente actual.

## **(6) Conclusiones: retos y oportunidades de la Administración Trump en su relación con la Comunidad de Inteligencia**

La inteligencia es la principal línea de respuesta ante los riesgos y amenazas que se ciernen sobre la Seguridad Nacional de un país y EEUU, hoy en día, dispone de una de las comunidades de inteligencia con mayor presupuesto y capacidades de recolección de todo el mundo. Fruto de un complicado proceso evolutivo de funciones y requerimientos en el que los mandatos de la inteligencia en EEUU han pivotado desde una posición activa, relacionada con operaciones encubiertas, en detrimento de las capacidades de análisis, las estructuras de inteligencia estadounidenses han ido adaptándose de manera reactiva a las nuevas realidades de la esfera internacional. Como hemos visto en este trabajo, tras el análisis de la evolución de la propia Comunidad, sus estructuras y sus productos, esta situación ha estado condicionada tanto por la personalidad de los distintos dirigentes como por los distintos esfuerzos por conseguir centralizar un mastodonte que presenta no pocos problemas a los encargados de tomar decisiones.

---

<sup>37</sup> “Gina Haspel, Trump’s choice for CIA, played role in torture program”, *New York Times*, 14/III/2018, <https://www.nytimes.com/2018/03/13/us/politics/gina-haspel-cia-director-nominee-trump-torture-waterboarding.html>.

De este modo, la relación entre productos de inteligencia y encargados de tomar decisiones será una cuestión fundamental para que la inteligencia pueda hacer su trabajo de forma correcta. En el caso de la inteligencia estadounidense, como hemos visto, esta relación no está exenta de polémica. Tras el análisis de la relación de la actual Administración Trump con su Comunidad de Inteligencia podemos concluir que uno de los mayores riesgos, a la hora de construir esta buscada relación, es la politización. Así, gran parte de las muchas reticencias entre las distintas administraciones para con la Comunidad se basan en los intereses partidistas en el seno de sus estructuras y en las tensiones políticas entre ellas. Por todo lo cual, uno de los mayores retos a los que se enfrenta la inteligencia estadounidense es el de ser capaces de construir y matizar una correcta relación con la Casa Blanca. En el caso de concreto de esta administración será complicado hasta que no se diriman las diferencias derivadas del *Russiagate*.

En términos generales, más allá de las cuestiones coyunturales o de las salidas de tono del nuevo inquilino de la Casa Blanca, lo cierto es que el comportamiento de la Administración Trump es imprevisible y eso genera dudas, desconcierto e incertidumbre entre aliados y enemigos. Pero lo que está fuera de dudas es que Trump, como todo encargado de tomar decisiones, necesita de información estructurada para poder reducir la incertidumbre inherente a los procesos de toma de decisiones. En este sentido, la Comunidad y la Casa Blanca están condenados a entenderse. Parece que el paso del tiempo, las propias dinámicas de la del sistema estadounidense y el trabajo de Trump con Dan Coats y Mike Pompeo hasta su reemplazo han aliviado la difícil relación entre la Inteligencia y la Casa Blanca. Sólo el final de la legislatura y el devenir de los acontecimientos relacionados con la Seguridad Nacional y los intereses estadounidenses nos dirán si al final la inteligencia ha podido servir de forma correcta a esta Administración.

En esta coyuntura interna, la Comunidad se enfrenta a un escenario volátil, complejo y con mucha más incertidumbre que durante la Guerra Fría. Tienen que estar preparados para afrontar un futuro cada vez más incierto sí, pero a esta situación hay que añadir un mundo de “postverdad”, de los nuevos sofistas y de las realidades particulares, en ocasiones incluso desde el interior del propio sistema. Por ello, el uso del pensamiento crítico –para la Comunidad, pero también para la opinión pública– será determinante para saber qué nos quieren decir y por qué. En un mundo como el actual, donde las palabras son difusas, donde el lenguaje político se basa en generalizaciones y donde la inmediatez se tiende a imponer sobre la reflexión, debemos tener la capacidad de verificar, de analizar y de pensar de forma crítica con el objetivo de interpretar la realidad en un mundo con cada vez más incertidumbre.

Esta situación viene derivada de la propia naturaleza de la inteligencia, la cual nace de la necesidad de saber, de entender lo desconocido, de herramienta aplicada a lo diferente. Como bien afirma Constantine Fitzgibbon, la inteligencia es conocimiento del enemigo, del competidor, del que no pertenece a lo que consideramos “el nosotros”. La inteligencia se basa en la anticipación, tratando de reducir la incertidumbre inherente a los procesos de decisiones, aplicando conocimiento adquirido para entender nuevas situaciones y/o derivadas de situaciones pasadas. Este entendimiento es, en definitiva, la capacidad de contextualizar el conocimiento y aplicarlo a los problemas reales, viendo

las implicaciones de las opciones disponibles. Sin embargo, y a pesar de las enormes capacidades para recopilar datos y de convertirlos en información, de poco le servirá a EEUU si no es capaz de convertir estas informaciones en un conocimiento vivo, aplicable a las realidades específicas actuales con el fin de dar respuesta a las preguntas de los encargados de tomar decisiones. En el caso concreto de la Administración Trump, será fundamental superar las desconfianzas mutuas con el fin de poder entender y consecuentemente hacer frente a los riesgos y amenazas que se ciernen sobre EEUU.

De este modo, la inteligencia se basa en la coyunturalidad; en este campo, la práctica es la prueba última de verdad y cualquier producto de inteligencia que no esté dirigido a la acción (o a la no acción) es del todo irrelevante. La labor de la inteligencia en cualquier organización es, por tanto, la de reducir la incertidumbre en los procesos de toma de decisiones. Entender los límites y limitaciones de la inteligencia es fundamental para poder aventurarnos en el porqué de la, cuanto menos tirante, relación de Trump con su Comunidad de Inteligencia, aunque como se ha argumentado su presidencia no tiene el monopolio de las tensiones con la misma.