



Revista Científica General José María Córdova

ISSN: 1900-6586

ISSN: 2500-7645

Escuela Militar de Cadetes "General José María Córdova"

Guisado, Álvaro Cremades; Franco, Henry Cancelado  
La inteligencia como organización burocrática: disfunciones del modelo weberiano  
Revista Científica General José María Córdova, vol. 19, núm. 34, 2021, Abril-Junio, pp. 478-496  
Escuela Militar de Cadetes "General José María Córdova"

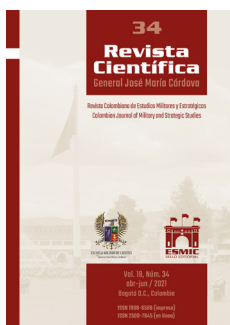
DOI: <https://doi.org/10.21830/19006586.701>

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=476268663010>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

UAEH  
redalyc.org

Sistema de Información Científica Redalyc  
Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal  
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso  
abierto



## Revista Científica General José María Córdova

(Revista colombiana de estudios militares y estratégicos)

Bogotá D.C., Colombia

ISSN 1900-6586 (impreso), 2500-7645 (en línea)

Web oficial: <https://www.revistacientificaesmic.com>

## La inteligencia como organización burocrática: disfunciones del modelo weberiano

**Álvaro Cremades Guisado**

<https://orcid.org/0000-0001-9347-5061>

[acremades@nebrija.es](mailto:acremades@nebrija.es)

Universidad Nebrija, España

**Henry Cancelado Franco**

<https://orcid.org/0000-0002-5756-0856>

[henry.cancelado@esdegue.edu.co](mailto:henry.cancelado@esdegue.edu.co)

Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, Bogotá D.C., Colombia

**Citación:** Cremades Guisado, Á., & Cancelado Franco, H. (2021). La inteligencia como organización burocrática: disfunciones del modelo weberiano. *Revista Científica General José María Córdova*, 19(34), 479-496. <http://dx.doi.org/10.21830/19006586.677>

**Publicado en línea:** 1.º de abril de 2021

Los artículos publicados por la *Revista Científica General José María Córdova* son de acceso abierto bajo una licencia Creative Commons: Atribución - No Comercial - Sin Derivados.



**Para enviar un artículo:**

<https://www.revistacientificaesmic.com/index.php/esmic/about/submissions>



Miles Doctus



**Revista Científica General José María Córdova**

(Revista colombiana de estudios militares y estratégicos)  
Bogotá D.C., Colombia

Volumen 19, número 34, abril-junio 2021, pp. 479-496  
<http://dx.doi.org/10.21830/19006586.679>

## La inteligencia como organización burocrática: disfunciones del modelo weberiano

Intelligence as a bureaucratic organization:  
dysfunctions of the Weberian model

**Álvaro Cremades Guisado**

Universidad Nebrija, España

**Henry Cancelado Franco**

Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, Bogotá D.C., Colombia

**RESUMEN.** Si bien el desarrollo histórico de los servicios de inteligencia durante el siglo XX fue altamente dispar, desde una aproximación comparativa se observa que gran parte de las comunidades de inteligencia de regímenes políticos democráticos mantienen hoy en su estructura y funcionamiento grandes semejanzas, producto de una institucionalización determinada por el modelo de organización burocrática de tipo weberiano. Así, este artículo busca comprender los aspectos organizacionales de los servicios de inteligencia desde la perspectiva de la racionalidad burocrática, con el propósito de explorar las críticas a este modelo y evaluar su relación con las disfunciones en el ámbito particular de los servicios de inteligencia. Los resultados muestran que estas distorsiones afectan tanto la funcionalidad como la legitimidad de estas organizaciones, lo que muestra la necesidad de buscar cambios estructurales más allá del modelo actual.

**PALABRAS CLAVE:** burocracia; gestión; organización gubernamental; seguridad del Estado; servicios de inteligencia.

**ABSTRACT.** Despite the disparity of the intelligence services' historical development during the 20th century, a comparative approach reveals that most of today's democratic political regimes' intelligence communities maintain apparent similarities in their structure and operation, a product of the Weberian-type bureaucratic organization model's institutionalization. This article seeks to understand the intelligence services' organizational aspects from bureaucratic rationality to explore the criticisms of this model and evaluate its relationship with dysfunctions in the specific field of intelligence services. The results show that these distortions affect both the functionality and the legitimacy of these organizations, revealing the need to seek structural changes beyond the current model.

**KEYWORDS:** bureaucracy; government organization; intelligence services; management; state security

Sección: INTELIGENCIA Y LOGÍSTICA • Artículo de investigación científica y tecnológica

Recibido: 23 de agosto de 2020 • Aceptado: 26 de enero de 2021

**CONTACTO:** Álvaro Cremades Guisado ✉ [acremades@nebrija.es](mailto:acremades@nebrija.es)

## Introducción

Los servicios de inteligencia, en sus diferentes expresiones organizacionales, son indudablemente un ámbito de especial opacidad institucional, lo cual dificulta en la actualidad una comprensión profunda de su funcionamiento. Ello se debe, fundamentalmente, a que estas organizaciones por lo general desarrollan sus actividades al margen del principio de publicidad que normalmente (y formalmente) rige el funcionamiento de la administración pública. En consecuencia, los servicios de inteligencia mantienen en general una alta discreción en sus actividades, por lo que de manera habitual se han desarrollado y luego mantenido bajo el manto del secreto.

Sin embargo, y pese a la mitología existente en torno a los servicios de inteligencia (mitología conformada primordialmente por la cultura de masas de la Guerra Fría), gran parte de las labores que realizan la mayoría de servicios de inteligencia es de naturaleza rutinaria. Al respecto, resulta pertinente recordar las palabras de Sherman Kent, considerado por muchos uno de los fundadores de este campo de estudio:

La inteligencia es una institución; es una organización física de personas vivientes que persiguen el tipo especial de conocimiento en cuestión. Tal organización debe estar preparada para poner a los países extranjeros bajo vigilancia y debe estar preparada para exponer su pasado, presente y posibles futuros. Debe estar segura de que lo que produce a modo de información sobre estos países es útil para las personas que toman las decisiones: es decir, que es relevante para sus problemas, que es completa, precisa y oportuna. De ello se deduce que dicha organización debe tener un personal de expertos habilitados que al mismo tiempo saben (o pueden ser informados) de cuáles son los actuales problemas estratégicos y de política exterior, y quienes dedicarán sus habilidades profesionales a producir información útil sobre esos problemas. (Kent, 1965, p. 69, traducción propia)

Así, tal y como muestra este trabajo, no existen grandes diferencias en términos organizacionales entre los servicios de inteligencia institucionalizados en Europa y EE. UU. durante el siglo XX y cualquier otra agencia de los Estados contemporáneos, pues estas en su gran mayoría se constituyeron siguiendo un modelo de organización concreto: el ideal burocrático weberiano. No cabe duda de que esta forma de organización racionalista representó un salto cualitativo indudable en lo que al desarrollo del Estado se refiere. Sin embargo, cabe preguntarse si esto no ha conllevado al mismo tiempo ciertos efectos perversos que han terminado por limitar el desempeño de los servicios de inteligencia en el cumplimiento de sus tareas legalmente atribuidas, lo que puede haber afectado su funcionalidad (a la hora de proporcionar insumos a los decisores en asuntos relacionados con la seguridad nacional) y su legitimidad (ante los consumidores de sus productos y ante la opinión pública en general). Para dar respuesta a tal interrogante, se procede a exponer los fundamentos principales de la concepción weberiana sobre la burocracia, así como los apuntes realizados acerca de las disfunciones que este modelo padece, para trasladar dichos

elementos al ámbito particular de las instituciones estatales dedicadas a la producción de inteligencia.

## Marco teórico

Desde el nacimiento del Estado moderno, la provisión de seguridad se articula como uno de los elementos constituyentes del contrato social, para lo cual se han construido grandes maquinarias institucionales como parte del proceso de racionalización de la función pública<sup>1</sup>. En ese sentido, de acuerdo con Weber (2008):

[...] entre los factores puramente políticos influye con especial persistencia, en la tendencia a la burocratización, la creciente necesidad de una sociedad acostumbrada a una pacificación absoluta por medio de la aplicación del orden y la protección (“policía”) en todos los sectores. (p. 730)

En última instancia, los servicios de inteligencia modernos han sido concebidos desde su constitución, al igual que muchas otras agencias estatales, como organizaciones burocráticas en un sentido weberiano, cuyo precepto fundamental es desarrollar su actividad bajo la premisa de la racionalidad en un sentido técnico. Estas organizaciones se encuentran caracterizadas por un sistema normativo propio que regula su actividad; la articulación de una jerarquía de naturaleza vertical en múltiples niveles; la primacía del documento escrito; la pertenencia individual a la estructura con base en un criterio de experticia, y la exclusividad laboral del personal funcional, que es elegido conforme a un criterio de calificación profesional y que aspira a una carrera profesional de ascenso en la organización.

Cabe preguntarse, no obstante, en qué medida es posible construir una organización burocrática con apego a los términos descritos, y si la aspiración a materializar este ideal weberiano no conduce a desviaciones en el funcionamiento organizacional esperado. Teniendo en cuenta los planteamientos críticos recogidos en este trabajo acerca de la concepción que ha imperado en torno a la inteligencia y sus procesos de producción y consumo, resulta pertinente aproximarnos al funcionamiento de los servicios de inteligencia reconsiderando los preceptos de la aproximación weberiana sobre la burocracia. En este sentido, la crítica realizada por Merton al tipo ideal de burocracia weberiana permite caracterizar como disfuncionales las organizaciones regidas en su funcionamiento por una

1 Weber distingue entre racionalización conforme a valores, es decir, la acción social fundamentada en una idea del deber, y la racionalidad de acuerdo a fines, por la cual “actúa racionalmente con arreglo a fines quien oriente su acción por el fin, medios y consecuencias implicadas en ella y para lo cual sopesa racionalmente los medios con los fines, los fines con las consecuencias implicadas y los diferentes fines posibles entre sí; en todo caso, pues, quien no actúe ni afectivamente (emotivamente, en particular) ni con arreglo a la tradición” (Weber, 2008, p. 21).

adherencia excesiva a los procedimientos reglados<sup>2</sup>. Merton caracteriza este tipo de funcionamiento con los siguientes rasgos:

- *Escasa capacidad de adaptación a la casuística*: Partiendo del concepto de incapacidad adiestrada, tradicionalmente atribuido a Veblen, Merton señala que la necesidad de la burocracia por mantener una total adherencia a las normas conduce a su absolutización, lo cual dificulta la actuación ante circunstancias extraordinarias no contempladas por el reglamento y, por ende, crea “puntos ciegos”. En ese sentido:

La disciplina, fácilmente interpretada como conformidad con las regulaciones, cualquiera que sea la situación, no se ve como una medida diseñada para propósitos específicos, sino que se convierte en un valor inmediato en la organización vital del burócrata. Este énfasis, resultante del desplazamiento de las metas originales, se convierte en rigideces y en la incapacidad de adaptarse fácilmente. (Merton, 1968, p. 253)

- *Resistencia al cambio intrainstitucional*: La supervivencia y progresión del funcionario en el seno de la organización burocrática depende en gran medida de su adherencia a la norma establecida, debido a la existencia de determinados mecanismos institucionales, por lo cual la norma termina convertida en un elemento de carácter simbólico, más que puramente utilitarista, y su observancia termina por hacerse preponderante frente al servicio prestado. En consecuencia, según Merton (1968):

Los funcionarios burocráticos se identifican sentimentalmente con su modo de vida. Tienen un orgullo de gremio que los induce a hacer resistencia al cambio en las rutinas consagradas; por lo menos, a los cambios que se consideran impuestos por otros. (p. 255)

- *Despersonalización de relaciones entre funcionario y cliente*: La observancia hacia normas abstractas que no responden a la casuística supone, según Merton, una tensión entre el burócrata y el usuario final del servicio, dado que prima entre ellos un vínculo netamente formulario. Así:

[...] como los funcionarios reducen al mínimo las relaciones personales y recurren a la categorización, con frecuencia se desconocen las peculiaridades de los casos individuales. Pero el cliente que, de manera totalmente comprensible, está

2 Otros autores clásicos sobre teoría de la organización plantearían que tras estas supuestas disfunciones se encuentran, en realidad, estrategias que implementan los actores integrantes de la burocracia como sistema organizacional siguiendo una racionalidad eminentemente exhaustiva. Así, de acuerdo con Crozier (2010): “En vez de describir las disfunciones burocráticas meramente como la consecuencia automática del ordenamiento de factores técnicos y humanos necesarios para alcanzar una forma superior de racionalidad, hemos tratado de entenderlas como elementos de un equilibrio más complejo que afecta a patrones de acción, relaciones de poder y los rasgos básicos de personalidad característicos de los sistemas culturales e institucionales de una sociedad determinada” (p. 265).

convencido de las características especiales de su problema, se opone con frecuencia a ese tratamiento por categorías. La conducta estereotipada no se adapta a las exigencias de los problemas individuales. (Merton, 1968, p. 256)

Dedicaremos las siguientes páginas a explicar el nacimiento y desarrollo de los servicios de inteligencia modernos con base en el modelo weberiano de organización burocrática, para posteriormente evaluar en qué medida experimentan disfunciones como las que suelen caracterizar a estas organizaciones.

## Resultados

En el caso de los EE. UU., la construcción de servicios de inteligencia como organizaciones burocráticas en el sentido anteriormente referido tiene su apogeo en el transcurso de la Segunda Guerra Mundial y los años inmediatamente posteriores. El proceso de institucionalización sería especialmente intenso entre 1941, con el memorándum de establecimiento del Servicio de Inteligencia Estratégica —que sentaría las bases para la creación de la Oficina de Servicios Estratégicos (OSS), precursora de la Agencia Central de Inteligencia (CIA) (Donovan, 1941)—, y 1947, con la Ley de Seguridad Nacional de ese año, que sentaría las bases para la progresiva construcción de la comunidad de inteligencia estadounidense (Office of the Director of National Intelligence [ODNI], 2019).

Dicho proceso, lejos de ser homogéneo y lineal, tal y como han apuntado Warner y McDonald (2005), se desarrolló de forma variada en las diferentes dependencias donde existían departamentos dedicados a la producción de inteligencia. De acuerdo con Kent (1965): “El Departamento de Estado, por ejemplo, no tenía servicio de inteligencia como tal hasta el otoño de 1945 [...]. La misión de inteligencia, hasta el momento, era realizada por personas no especialistas, quienes también tenían otras mil cosas que hacer” (p. 113, traducción propia). Aunque es bien conocido que Kent definía la inteligencia, además de como actividad y como conocimiento, como organización, la primera alusión en la bibliografía especializada a los servicios de inteligencia como organizaciones burocráticas data de 1976, y se refieren a la ya mencionada OSS como “primera burocracia internacional de inteligencia” de los EE. UU. (Stephens, 1976, p. 2).

Si bien los modelos de elección racional tuvieron su apogeo apenas a finales de la década de los cincuenta (especialmente las aplicaciones derivadas de la teoría de juegos), ya durante la contienda bélica el Applied Mathematics Panel (integrado en el National Defense Research Committee) comenzó a desarrollar bajo la dirección de Warren Weaver modelos matemáticos dirigidos a apoyar el esfuerzo bélico (Weintraub, 2016). En este contexto nace en 1946 el concepto de “valor militar” (*military worth*) como elemento central del planeamiento estratégico en las fuerzas militares estadounidenses<sup>3</sup>, concepto,

3 De acuerdo con Weaver (1946), “el procedimiento esencial de una teoría general de la guerra es determinar, para cualquier operación O, un plan P, cuyos valores de las variables de decisión D maximicen el valor militar MW” (p. 201, traducción propia).

según Weaver (1946), “fuertemente relacionado con el concepto general de utilidad de la teoría económica” (pp. 200-201). En consecuencia, puede decirse que, en el contexto histórico-organizacional de las fuerzas militares estadounidenses en el interludio entre la Segunda Guerra Mundial y la Guerra Fría, el decisor estratégico era entendido como un actor enteramente racional:

La cuantificación de las medidas de Valor Militar, junto con la cuantificación de coste y calidad, pueden promover juicios racionales y consistentes. Usando estos valores en conjunción con equipamiento electrónico de procesamiento de datos y técnicas de programación, es posible computar secuencias de miles de alternativas. El resultado final es la selección de las mejores alternativas. (Brewin, 1964, p. 21, traducción propia)

En este contexto histórico y organizacional, los recién constituidos servicios de inteligencia, como organizaciones burocráticas, no tardarían en dotarse de procedimientos reglados para el ejercicio de su función. De acuerdo con Wheaton (2012), los orígenes del ciclo de inteligencia se remontan a la publicación en 1948 de *Intelligence is for commanders*, obra escrita por los tenientes coroneles Glass y Davidson, que habían formado parte de la Armada estadounidense durante la Segunda Guerra Mundial, y que en dicha obra afirmaban que, “para un comandante competente, la inteligencia veraz es un arma, un apoyo. Cuando es adecuadamente entendida por el comandante, y usada con confianza, incrementa sus capacidades para el éxito en todos los niveles” (citado en Taylor, 1993, p. 9, traducción propia). Durante las décadas posteriores, esta concepción del proceso de producción de inteligencia se popularizaría dentro de la comunidad de inteligencia estadounidense (siendo actualmente reivindicado por el FBI y la CIA, como puede verse en sus respectivas páginas web), siendo también asumido en la actualidad por una cantidad nada desdeñable de servicios de inteligencia de todo el mundo. Sin embargo, en la actualidad no son pocos los autores que son abiertamente críticos con una concepción ortodoxa del ciclo de inteligencia:

Uno de los primeros y más importantes puntos en consideración con el ciclo es recordar que no debería ser tomado como una plantilla para estructurar una organización, sino como un modelo conceptual vago para nuevas incorporaciones. Hay una tendencia dentro de grandes burocracias, las cuales necesitan organizar, entrenar y gestionar grandes cantidades de personas, hacia la búsqueda de modelos de procesos formateados que puedan ser fácilmente transmitidos y administrados. (Richards, 2013, p. 56, traducción propia)

No es de extrañar, en consecuencia, que otros autores hayan realizado sus propias propuestas dirigidas a esquematizar el proceso de producción de inteligencia de manera más realista (Jordán, 2016). Esta particular aproximación a la toma de decisiones —dominante durante los años posteriores, especialmente con el auge de la teoría de juegos (Cremades, 2016)— ha pervivido en el *ethos* de generaciones enteras de analistas



de inteligencia, lo cual ha facilitado la aparición de sorpresas estratégicas ante cursos de acción adoptados por la política exterior estadounidense (Aid, 2011), especialmente cuando estos se han diseñado partiendo de la expectativa de que otros actores internacionales se comportarían de manera “racional” (Wahlert, 2012).

Pero a pesar de que otras aproximaciones teóricas al proceso de producción de inteligencia, como la aproximación basada en objetivos propuesta por Robert M. Clark (2013), han hecho énfasis en la idea de que la toma de decisiones racional se enfrenta a aspectos culturales y emocionales que pueden limitar la racionalidad, y que autores como Peter Gill han afirmado que “la acción racional es únicamente útil como un ‘tipo ideal’ contra el cual la práctica debe ser medida” (2018, p. 578, traducción propia), este tipo de reflexiones han tenido un alcance limitado en el ámbito de los estudios de inteligencia, con poca incidencia en lo que se refiere al vínculo entre productores y consumidores. Así, pese a existir una abundante literatura en torno a los obstáculos propiamente analíticos que enfrentan los productores (Heuer, 1999), la posición de los consumidores ha recibido una atención mucho menor.

El proceso de institucionalización burocrática de los servicios de inteligencia no tardó en trascender los márgenes nacionales de los EE. UU. para imponerse paulatinamente, primero en el marco de la llamada “Alianza de los Cinco Ojos” (EE. UU., Canadá, Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda) (Pfluke, 2019), y posteriormente en otros países con regímenes políticos democráticos<sup>4</sup>. Esta situación de “dominación simbólica” fundada, en términos bourdieanos, en un determinado *habitus* (Pouliot & Mérand, 2011) no debe resultar extraña, habida cuenta de que, de acuerdo con Shiraz y Aldrich (2019), “tanto el enfoque empírico de la investigación académica como el marco conceptual de la inteligencia permanece profundamente enraizado en las experiencias de los EE. UU. y sus aliados de habla inglesa” (p. 1, traducción propia). Entre las causas que han llevado a esta situación pueden señalarse, entre otras, el papel protagonista del Gobierno estadounidense en el devenir de la segunda mitad del siglo XX; la gran cantidad de información de acceso público disponible acerca del funcionamiento de la comunidad de inteligencia estadounidense (incluyendo una cantidad considerable de documentación desclasificada); el alto grado de internacionalización de la literatura especializada procedente de los EE. UU., y la habitual participación de expertos que

<sup>4</sup> Si bien no son objeto de estudio de este artículo, cabe en este punto hacer una distinción acerca de los servicios de inteligencia bajo regímenes no democráticos. Partiendo de la tipología de agencias de inteligencia realizada por Gill, estos organismos adoptan bajo regímenes autoritarios y totalitarios la forma de policías políticas y, en su forma más extrema, lo que Gill denomina *Estado de seguridad independiente* (Gill, 2005). Si bien ambos tipos de organizaciones pueden presentar rasgos típicos en organizaciones burocráticas como los ya descritos, requieren de un tratamiento diferenciado debido a su grado distinto de autonomía y penetración en la sociedad civil (y, por tanto, la distinta relación con otras instituciones del Estado y el tipo de actividades que desarrollan).

han tenido una trayectoria en la comunidad de inteligencia estadounidense en los comités editoriales de algunas de las principales revistas del sector<sup>5</sup>.

Pese a lo anterior, durante décadas posteriores han proliferado aproximaciones alternativas a los procesos de toma de decisiones (Allen & Coates, 2009) que han puesto en entredicho algunos de los axiomas de la racionalidad exhaustiva (Hill, 2005). Entre dichas aproximaciones se pueden destacar la racionalidad limitada o acotada de Herbert Simon (1990) —o, de manera más reciente, Daniel Kahneman (2003) y Ariel Rubinstein (1998)—; el incrementalismo propuesto por Charles Lindblom (Braybrooke & Lindblom, 1998), y el modelo “cubo de basura” planteado por Cohen et al. (1972).

Sea como fuere, y parafraseando a Alan Turing, todo modelo es una idealización y una simplificación, y en consecuencia una falsificación (Turing, 1952, p. 641), así que su valor reside, por tanto, en el mejor de los casos, en poner de manifiesto los mecanismos que podrían operar tras el proceso en cuestión para profundizar el conocimiento que disponemos sobre ellos. Sin embargo, tanto en lo referido a los procesos de toma de decisiones como en los de producción de inteligencia, existe un fuerte empeño por modelar tales actividades con el objetivo de ofrecer secuencias presuntamente óptimas para su desarrollo, cuando los contextos culturales y organizacionales en los que estas se desarrollan son tan variados que la casuística concreta puede presentar grandes variaciones. Por tanto, es muy probable que ninguna de las aproximaciones teóricas descritas responda por sí sola a todos los interrogantes que, en un plano empírico, el proceso de toma de decisiones puede encontrar.

### **Escasa capacidad de atención a la casuística**

La bibliografía dedicada al estudio de los fallos de inteligencia es abundante, ya que esta es una de las temáticas más profusamente abordadas en el seno de los estudios de inteligencia (Díaz, 2005). En esos estudios, uno de los elementos señalados de forma recurrente como causa de los fallos es la rigidez organizacional:

El gran volumen de información y personas que las agencias de inteligencia necesitan administrar crea una necesidad de estandarización en todos los niveles. Como resultado, las agencias producen plantillas, procedimientos operativos estándar y pautas para el movimiento de archivos, comunicación, procesos de contratación, etc. (Hoffmann, 2019, p. 9, traducción propia)

5 De manera reciente, diversos autores angloparlantes han señalado las carencias en materia de diversidad de que adolecen hoy en día los estudios de inteligencia, con referencia, entre otras cosas, al predominio de los países angloparlantes en este ámbito. Buena muestra de ello es la investigación realizada por Van Puyvelde y Curtis (2016), que, tras analizar 1913 trabajos publicados en *Intelligence & National Security* e *International Journal on Intelligence and Counterintelligence* entre 1986 y 2015, constataron el fuerte protagonismo de autores estadounidenses o ingleses (1066 y 608, respectivamente), que toman mayoritariamente como objeto de estudio organizaciones dedicadas a la producción de inteligencia radicadas en los EE. UU. y el Reino Unido (996 y 519, respectivamente).

De manera general, la puesta en práctica de estos cánones no atiende a particularidades concretas, de modo que el cumplimiento formal de los procesos termina articulándose como un fin en sí mismo antes que como un medio para la consecución de objetivos. Por esa razón, existe una escasa capacidad para enfrentar situaciones atípicas, ante las cuales los procedimientos reglados pueden no ser los instrumentos idóneos.

Esta estandarización de procesos termina por dejar una fuerte impronta en el organigrama de la institución con base en un criterio de especialización funcional, lo que condiciona la cooperación en el seno de las organizaciones y entre ellas. De acuerdo con Wirtz (2016), “las burocracias tienen sus propios intereses organizacionales, que habitualmente hacen que su personal atienda amenazas y asuntos que apoyan sus prioridades programáticas y presupuestarias e ignoren cuestiones que no pueden ser para promover sus intereses burocráticos” (p. 4, traducción propia). Ello puede resultar especialmente lesivo para el cumplimiento de la misión encomendada, especialmente en el caso de comunidades de inteligencia altamente compartimentadas, ya sea bajo un criterio de especialización temática, geográfica o funcional, pues esto hace que los mecanismos de colaboración existentes estén condicionados por dinámicas de rivalidad entre organizaciones.

Buen ejemplo de ello es la investigación *post-mortem* acerca de la actividad de la comunidad de inteligencia ante los atentados del 11 de septiembre, que puso de manifiesto cuán nocivas habían resultado estas dinámicas en aspectos como el compartir información (U.S. Senate Select Committee on Intelligence & U.S. House Permanent Select Committee on Intelligence, 2002). Estas dinámicas se encuentran también presentes muy habitualmente en la cooperación internacional en asuntos de inteligencia, incluso en aquellos casos en los que existen vínculos políticos estrechos, como es el caso de la Unión Europea y su Centro de Situación y Análisis de Inteligencia (EU INTCEN) (Arcos & Palacios, 2019).

Todo esto conduce a una mayor exposición a acontecimientos de alto impacto, tanto aquellos cuya probabilidad de ocurrencia es muy baja y que son impredecibles por definición —los llamados “cisnes negros” (Taleb, 2007)— como aquellos altamente probables pero que no son percibidos como amenaza y tampoco son enfrentados como tales —los conocidos como “rinocerontes blancos” (Wucker, 2016) o “flamencos rosas” (Hoffman, 2015)—. Es claro que, por definición, los fallos de inteligencia son ocasionalmente inevitables debido a la acumulación de pequeñas disfunciones propias de los sistemas complejos (Perrow, 1984) y a los márgenes de incertidumbre consustanciales a la toma de decisiones (Betts, 1978), no siempre atribuibles a los servicios de inteligencia, si no a los decisores políticos (Marrin, 2011); no obstante, hay cierto consenso en torno a la idea de que existe un amplio margen de mejora en el desempeño de los servicios de inteligencia para evitar este tipo de situaciones indeseadas (Hedley, 2007).

## Resistencia al cambio intrainstitucional

Debido a su naturaleza burocrática y su opacidad institucional, los servicios de inteligencia son estructuras que normalmente tienden a regirse bajo inercias organizacionales altamente refractarias al cambio. Según Durbin (2017):

Desde la segunda guerra mundial, los esfuerzos de reforma de la inteligencia han venido dados por ataques sorpresa, escándalos de espionaje, revelación de sus actividades ilícitas y grandes transformaciones del orden global, tales como la caída de la Unión Soviética. Con pocas excepciones, estos esfuerzos han fallado a la hora de traer un cambio significativo. (p. 2, traducción propia)

De este modo, pese a los canales de innovación existentes en su seno de manera reciente y al innegable peso del relevo generacional (que provoca una creciente disonancia entre, por un lado, las nuevas generaciones de analistas y consumidores, y, por otro lado, el rígido aparato burocrático “sigloveintesco”) (Richards, 2013), que ha facilitado la modificación de algunos aspectos de su doctrina (Torres, 2018), el cambio intrainstitucional en los servicios de inteligencia suele producirse de manera reactiva, habitualmente ante acontecimientos o tendencias asentadas de diferente orden que han puesto en entredicho de algún modo sus actividades y procedimientos. A partir de ello, los procesos de cambio profundo de los servicios de inteligencia pueden venir dados por diferentes motivos, pero la casuística gira en general en torno a dos ejes fundamentales:

- *La funcionalidad de los servicios de inteligencia*, es decir, la adaptación ante panoramas cambiantes de riesgos y amenazas mediante la actualización de la doctrina o la incorporación de nuevas tecnologías. En este ámbito, es destacable el impacto de los fallos de inteligencia como hitos que suelen desencadenar el cambio institucional; aquí resulta de particular interés la reforma impulsada en el seno de la comunidad de inteligencia estadounidense tras los atentados del 11 de septiembre de 2001 (Negroponte & Wittenstein, 2010). Este proceso de transformación, lejos de revestir un marco estrictamente nacional, terminó por trascender las fronteras estadounidenses para generar un impacto indirecto en otras comunidades de inteligencia, debido a algunos factores que favorecieron la internacionalización del modelo, que se abordaron de manera superficial en páginas anteriores.
- *La legitimidad de los servicios de inteligencia*. No es extraño que los servicios de inteligencia sean con frecuencia observados por la opinión pública como organizaciones que operan al margen de la legalidad mediante procedimientos contrarios a los principios fundamentales de los regímenes democráticos. Ello es especialmente habitual en contextos donde se procede a reformar el sector de la seguridad en su conjunto, con un destacado papel de la justicia transicional (Matei & De Castro, 2019). Tal es el caso en países inmersos en

procesos de transición política o en situación de posconflicto, en los que los servicios de inteligencia se han involucrado en la violación de derechos humanos (Cremades, 2017). Por otro lado, en el caso de regímenes democráticos, se suele proceder a la reforma estructural de los servicios de inteligencia a causa de escándalos relacionados con la extralimitación en sus funciones legalmente establecidas, como el uso de estas organizaciones y sus capacidades especiales (como la interceptación de comunicaciones) con fines partidistas. No es de extrañar, en consecuencia, que autores como Andregg hayan afirmado que “las burocracias de inteligencia temen a la ética” (2012).

Es pertinente apuntar que estas son dos dimensiones interdependientes. Así, del desempeño de los servicios de inteligencia depende en gran medida la receptividad de sus productos por parte de los decisores políticos y la aceptación de sus actividades por la opinión pública; y al mismo tiempo, del crédito que gocen estos servicios derivarán cuestiones tan determinantes para su funcionamiento como las partidas presupuestarias o su diseño institucional. Por tanto, es común que se produzcan procesos de reforma de los servicios de inteligencia que aspiren a mejorar tanto la funcionalidad como la legitimidad de estas organizaciones de manera sinérgica.

Por último, es importante mencionar que el secreto, como práctica característica de los servicios de inteligencia (Gill, 2009), es otro de los factores determinantes que explican la resistencia al cambio en estas organizaciones. Esto se debe a dos razones fundamentales. En primer lugar, hay dificultades en el ejercicio de fiscalización sobre estas organizaciones por otras entidades, lo cual las dota de una alta impermeabilidad ante la influencia exógena. Estas carencias en materia de fiscalización tienen una doble dimensión: por una parte, las que afectan el control político de la comunidad de inteligencia, máxime cuando las evidencias empíricas en este terreno apuntan a que “el más importante impedimento en la fiscalización efectiva es la denegación de acceso a personas, lugares, documentos y grabaciones” (Farson, 2012, p. 39, traducción propia); por otra parte, las carencias que afectan la evaluación del desempeño de los servicios de inteligencia en el cumplimiento de las misiones encomendadas (Cayford & Pieters, 2020).

En segundo lugar, el secreto actúa como facilitador de una determinada arquitectura de poder en el seno de la institución en la medida que establece diferentes niveles de acceso a la información protegida; así, funciona “como una forma de poder simbólico que tiene fuertes efectos en las posiciones de los actores” (Bigo, 2019, traducción propia). Por estas razones, los procesos de innovación institucional en los servicios de inteligencia se encuentran altamente condicionados por la existencia de trayectorias dependientes que operan en su seno (Piedra, 2012), aun en mayor medida de lo condicionadas que pueden estar instituciones de otra naturaleza (Streeck & Thelen, 2005).

## **La despersonalización de relaciones entre productores y consumidores de inteligencia**

Todo esto nos lleva a una conclusión: los analistas de inteligencia deben conocer en profundidad los procesos de toma de decisiones a los que brindan asistencia con sus productos, incluyendo los actores involucrados y los procedimientos empleados (Cremades & Payá, 2017). Sin embargo, como otras organizaciones burocráticas, los servicios de inteligencia no tardarían en articularse con base en un criterio de despersonalización de la relación entre productores y consumidores de inteligencia, siguiendo el tradicional paradigma kentiano: “la inteligencia debe estar lo suficientemente cerca de las políticas, planes u operaciones para tener la mayor cantidad de guía, y no debe estar tan cerca como para perder la objetividad e integridad en sus juicios” (Kent, 1965, p. 180, traducción propia).

Si bien esta fórmula ha regido el funcionamiento de la comunidad de inteligencia estadounidense y otras tantas, y continúa siendo dominante, lo cierto es que de un tiempo a esta parte viene siendo discutida en las publicaciones especializadas. Al respecto, destacan las contribuciones realizadas por Stephen Marrin (2014) rescatando otros autores clásicos que han manifestado críticas a la posición kentiana en este y otros aspectos relacionados con el análisis de inteligencia, como Willmoore Kendall (1949) o Roger Hilsman (1956), quienes se mostraron partidarios de un mayor acercamiento entre productores y consumidores de inteligencia. Kendall consideraba que la propuesta de Kent parte “de un estado mental dominado por una concesión esencialmente burocrática del Gobierno de los EE. UU. y del problema de la inteligencia” (Kendall, 1949, p. 549, traducción propia). Tiempo después, documentación desclasificada de los servicios de inteligencia estadounidenses han manifestado esta misma preocupación en su seno, con el diseño de acciones específicas dirigidas a divulgar su labor entre los consumidores de sus servicios:

La comunidad de inteligencia necesita hacer un mejor trabajo permitiendo a los consumidores conocer el amplio abanico de productos que están disponibles para ellos, alertándoles de productos de inteligencia relevantes para las políticas y facilitando un contacto más directo entre productores y usuarios. (Deputy to the DCI for Resource Management, 2004, p. 5, traducción propia)<sup>6</sup>

Las razones parecen evidentes: el distanciamiento entre analistas y decisores no ha garantizado la integridad y la objetividad de los primeros frente a las malas prácticas de los segundos, y no han sido pocos los casos en que se han dado problemas de politización (Select Committee on Intelligence, 2004; House of Commons, 2004; 2016). Además, esta brecha entre productores y consumidores ha provocado un fuerte desconocimiento teórico y empírico mutuo de la labor que realizan los unos y los otros, lo cual genera

6 Este memorándum daría lugar a la creación de una guía dirigida a proveer de conocimientos básicos a los decisores políticos sobre la labor de la comunidad de inteligencia estadounidense, que aún hoy se sigue editando con periodicidad variable (ODNI, 2011).

recíprocas percepciones irreales y distorsionadas al respecto. Con todo ello, la influencia empírica de la inteligencia en los procesos de toma de decisiones es hoy, cuando menos, limitada. Así lo muestran los estudios realizados sobre el uso de productos de inteligencia por parte de los consumidores, si bien ponen de manifiesto que, en última instancia, los decisores perciben la inteligencia como una fuente de información entre otras de las que disponen (Marrin, 2018; Díaz, 2006).

## Discusión

Tal y como se ha señalado en este trabajo, los servicios de inteligencia contemporáneos en los EE. UU. y gran parte del continente europeo se articulan como organizaciones dedicadas a producir conocimiento orientado a la acción. Estas organizaciones nacieron en el contexto bélico de la primera mitad del siglo XX con el propósito de brindar apoyo a los más altos órganos encargados de la toma de decisiones del Estado, y en décadas posteriores han experimentado un paulatino proceso de institucionalización que los ha convertido en servicios y comunidades de inteligencia tal y como hoy los conocemos, es decir, como organizaciones burocráticas en un sentido weberiano. Al igual que otras burocracias creadas en el transcurso del proceso de racionalización de la función pública, estas organizaciones adolecen de disfunciones como la escasa capacidad de adaptación a la casuística, la resistencia al cambio institucional y la despersonalización entre el productor y el consumidor de la inteligencia.

Sin lugar a dudas, al igual que otras agencias del Estado, la adopción implícita del modelo weberiano de organización burocrática por los servicios de inteligencia ha facilitado su desarrollo institucional en un contexto histórico caracterizado por la percepción del conflicto interestatal como principal riesgo a la seguridad nacional. Sin embargo, pese a que las referencias al carácter cambiante del entorno en el que operan los Estados son muy habituales en la literatura especializada (particularmente tras los atentados del 11 de septiembre de 2001 en los EE. UU.), la reflexión teórica sobre la adaptación organizacional de los servicios de inteligencia contemporáneos aún presenta importantes carencias. Esto pasa en especial fuera del mundo anglosajón, donde ciertamente existen más diversos debates al respecto. Sea como fuere, es innegable que la discusión sobre qué tipo de organizaciones actúan con mayor o menor eficiencia es actualmente un elemento capital ante las exigencias de la seguridad nacional. Más aún al tratarse de procesos de transformación institucional de largo recorrido que trascienden las reformas puntuales que puedan hacerse en el seno de los servicios de inteligencia, con independencia de que estas puedan resultar igualmente necesarias.

En este sentido, es posible identificar, al menos, cuatro líneas de investigación principales que se deben considerar de cara a futuros trabajos. En primer lugar, el análisis desde esta perspectiva teórica de la muy rica casuística existente en lo que al desarrollo histórico de los diferentes servicios de inteligencia se refiere, con especial énfasis en las



experiencias de Hispanoamérica. En segundo lugar, la exploración de modelos organizacionales alternativos al de la burocracia weberiana, cuya implementación permita alcanzar un desempeño superior en el funcionamiento de los servicios de inteligencia o diseñar instrumentos para mitigar las disfunciones que este modelo tradicional presenta. En tercer lugar, el estudio de los servicios de inteligencia bajo regímenes políticos no democráticos, observando sus particularidades y concomitancias frente a la configuración burocrática de los servicios de inteligencia en países democráticos. Y en cuarto lugar, el análisis de cómo estas organizaciones burocráticas establecen marcos de interacción entre ellas, tanto en un plano interagencial (en el seno de una determinada comunidad de inteligencia) como a escala internacional (de forma bilateral o multilateral).

## Conclusión

Las disfunciones propias de las organizaciones burocráticas weberianas suponen un importante obstáculo para el óptimo funcionamiento de los servicios de inteligencia. Así, pese a los procesos de reforma impulsados en diversas comunidades de inteligencia, las inercias institucionales predominan, lo que tiene sensibles implicaciones en cuanto a su legitimidad y funcionalidad. En ese sentido, es necesario reconsiderar las bases fundamentales sobre las que se han construido los servicios de inteligencia contemporáneos y articular canales de innovación que permitan impulsar procesos de transformación organizacional.

Pese al modelo general planteado en este trabajo, el panorama de los servicios de inteligencia a nivel global dista de ser homogéneo. Podemos intuir que existe cierto grado de diversidad en cuanto a las instituciones estatales dedicadas a la producción de inteligencia, incluso entre organizaciones que desarrollan su actividad bajo regímenes democráticos. Sin embargo, existen todavía importantes carencias que limitan en gran medida nuestro conocimiento de estas diferencias. Aunque no pocos autores han señalado la necesidad de avanzar en la consolidación de los estudios de inteligencia como campo de estudio, su sistematización es todavía escasa, con un fuerte predominio del estudio de caso como método de investigación. Ello encuentra, además, una barrera difícilmente franqueable: la disparidad en cuanto al grado de información existente acerca de cada organización, y particularmente en cuanto al material desclasificado de cada una de ellas. Dicha asimetría es un grave obstáculo para emprender cualquier tipo de aproximación comparativa entre instituciones, y de su paulatina resolución depende la posibilidad de que otras realidades que en la actualidad quedan en la periferia disciplinar de los estudios de inteligencia cobren un mayor protagonismo.

## Agradecimientos

Los autores desean agradecer a la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto” por su apoyo en la realización de este artículo.



## Declaración de divulgación

Los autores declaran que no existe ningún potencial conflicto de interés relacionado con el artículo. Este artículo es resultado del proyecto de investigación “Nuevas amenazas en el siglo XXI: fronteras y derechos humanos”, de la línea de investigación “Políticas y modelos de seguridad y defensa” del grupo de investigación Centro de Gravedad, reconocido y categorizado en A1 por Minciencias (código COL0104976). El grupo está vinculado al Centro de Estudios Estratégicos en Seguridad y Defensa Nacionales (CSEDN), adscrito y financiado por la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”.

## Financiamiento

Los autores declaran que la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto” financió la realización de este artículo.

## Sobre los autores

**Álvaro Cremades Guisado** es profesor de la Universidad Nebrija y estudiante del Doctorado en Ciencias Políticas y de la Administración y Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid. Es investigador en materia de seguridad internacional y servicios de inteligencia.

<https://orcid.org/0000-0001-9347-5061> - Contacto: [acremades@nebrija.es](mailto:acremades@nebrija.es)

**Henry Cancelado Franco** es estudiante del Doctorado en Ciencia Política de la Universidad de los Andes. Magíster en análisis de problemas contemporáneos de la Universidad Externado de Colombia y politólogo de la Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá. Es profesor e investigador en la Escuela Superior de Guerra.

<https://orcid.org/0000-0002-5756-0856> - Contacto: [henry.cancelado@esdegue.edu.co](mailto:henry.cancelado@esdegue.edu.co)

## Referencias

- Aid, M. M. (2011). Sins of omission and commission: Strategic cultural factors and US intelligence failures during the Cold War. *Intelligence and National Security*, 26(4), 478-494. <https://doi.org/10.1080/02684527.2011.580602>
- Allen, C. & Coates, B. (2009, julio). *Strategic decision-making paradigms: A primer for seniors leaders*. U.S. Army War College.
- Andregg, M. (2012). Do intelligence bureaucracies fear ethics, and if so, why? *International Journal of Intelligence Ethics*, 3(2), 100-120. <https://journals.flvc.org/ijie/article/view/83455>
- Arcos, R., & Palacios, J. M. (2019). EU INTCEN: A transnational European culture of intelligence analysis? *Intelligence and National Security*, 35(1), 1-23. <https://doi.org/10.1080/02684527.2019.1649912>
- Betts, R. K. (1978). Analysis, war, and decision: Why intelligence failures are inevitable. *World Politics*, 31(1), 61-89.
- Bigo, D. (2019). Shared secrecy in a digital age and a transnational world. *Intelligence and National Security*, 34(3), 382. <https://doi.org/10.1080/02684527.2019.1553703>

- Braybrooke, D., & Lindblom, C. E. (1963). *A strategy of decision*. The Free Press.
- Brewin, R. L. (1964). *A review of the concept of military worth and its application in military decision making* [master's thesis, United States Naval Postgraduate School, California]. Defense Technical Information Center. <https://apps.dtic.mil/sti/citations/AD0479605>
- Cayford, M., & Pieters, W. (2020). Effectiveness fettered by bureaucracy – why surveillance technology is not evaluated. *Intelligence and National Security*, 36(7), 1026-1041. <https://doi.org/10.1080/02684527.2020.1772539>
- Clark, R. M. (2013). *Intelligence analysis. A target-centric approach*. CQ Press.
- Cohen, M. D., March, J. G., & Olsen, J. P. (1972) A garbage can model of organizational choice. *Administrative Science Quarterly*, 17, 1-25.
- Cremades, A. (2016, 7 de marzo). *Teoría de juegos y análisis estratégico: una revisión metodológica en torno a la toma de decisiones y el conflicto internacional* (Documento de Opinión 23). Instituto Español de Estudios Estratégicos. <https://bit.ly/3cQlr0I>
- Cremades, A. (2017). *Inteligencia y secreto en Guatemala: la trascendencia del Archivo Histórico de la Policía Nacional*. Universidad de San Carlos de Guatemala.
- Cremades, A., & Payá, A. (2017). Inteligencia y decisión: apuntes sobre el papel de los analistas. En J. J. Delgado (Coord.), *Inteligencia aplicada a la seguridad del siglo XXI*. Epraxis.
- Crozier, M. (2010). *The bureaucratic phenomenon*. Transaction Publishers.
- Deputy to the DCI for Resource Management. (2004). *National Index of Intelligence Products for Intelligence Consumers. Memorandum for Director of Central Intelligence*. Originalmente publicado el 17 de julio de 1978.
- Díaz, A. (2006). *El papel de la comunidad de inteligencia en la toma de decisiones de la política exterior y de seguridad de España* (Documento de Trabajo 3/2006). Observatorio de Política Exterior Española, Fundación Alternativas.
- Díaz, G. (2005, enero). *Methodological approaches to the concept of intelligence failure* (Unisci Discussion Papers).
- Donovan, W. (1941, 10 de junio). *Memorandum of Establishment of Service of Strategic Information*. Washington D. C.
- Durbin, B. (2017). *The CIA and the politics of US intelligence reform*. Cambridge University Press.
- Farson, S. (2012). Establishing effective intelligence oversight systems. En H. Born & A. Wills (Eds.), *Overseeing intelligence services: A toolkit*. DCAF.
- Gill, P. (2005). *Policing politics: Security intelligence and the liberal democratic state*. Frank Cass.
- Gill, P. (2009). Theories of intelligence ¿Where are we, where should we go and how might we proceed? En P. Gill, S. Marrin, & M. Phytian, *Intelligence theory: Key questions and debates*. Routledge.
- Gill, P. (2018). The way of explaining intelligence organization and process. *Intelligence and National Security*, 33(4), 578. <https://doi.org/10.1080/02684527.2018.1452566>
- Hedley, J. H. (2007). Learning from intelligence failures. *Intelligence Journal of Intelligence and Counterintelligence*, 18(3), 435-450. <https://doi.org/10.1080/08850600590945416>
- Heuer, R. J. (1999). *Psychology of intelligence analysis*. Center for the Study of Intelligence, Central Intelligence Agency.
- Hill, M. (2005). *The public policy process*. Pearson Longman.
- Hilsman, R. (1956). *Strategic intelligence and national decisions*. The Free Press.
- Hoffman, F. (2015, 19 de agosto). *Black swans and pink flamingos: Five principles for force design*. War on the Rocks. <https://bit.ly/2OMnoVc>

- Hoffmann, S. (2019). *Why is there no IR scholarship on intelligence agencies? Some ideas for a new approach* (ZMO Working Paper 23). SSOAR. <https://bit.ly/3tuh4QO>
- House of Commons. (2004, 14 de julio). *Review of intelligence on weapons of mass destruction. Report of a Committee of Privy Counsellors*. <https://fas.org/irp/world/uk/butler071404.pdf>
- House of Commons. (2016, 6 de julio). *The report of the Iraq inquiry. Report of a Committee of Privy Counsellors*. <https://bit.ly/3cVMEAd>
- Jordán, J. (2016). *Una revisión del ciclo de inteligencia* (Análisis GESI, 2). <http://hdl.handle.net/10481/40628>
- Kahneman, D. (2003). Maps of bounded rationality: Psychology for behavioral economics. *The American Economic Review*, 93(5), 1449-1475.
- Kendall, W. (1949). The function of intelligence. *World Politics*, 1(4), 542-552.
- Kent, S. (1965). *Strategic intelligence for american world policy*. Archon Books.
- Marrin, S. (2011). The 9/11 terrorist attacks: A failure of policy not strategic intelligence analysis. *Intelligence and National Security*, 26(2-3), 182-202. <https://doi.org/10.1080/02684527.2011.559140>
- Marrin, S. (2014). Improving intelligence studies as an academic discipline. *Intelligence and National Security*, 31(2), 266-279. <https://doi.org/10.1080/02684527.2014.952932>
- Marrin, S. (2018). Why intelligence analysis has limited influence on American foreign policy. *Intelligence and National Security*, 32(6), 725-742. <https://doi.org/10.1080/02684527.2016.1275139>
- Matei, F. C., & De Castro, A. (2019). Transitional justice and intelligence democratization. *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, 32(4), 717-736. <https://doi.org/10.1080/08850607.2019.1621106>
- Merton, R. C. (1968). *Social theory and social structure*. The Free Press.
- Negroponte, J. D., & Wittenstein, E. M. (2010). Urgency, opportunity, and frustration: Implementing the intelligence reform and terrorism prevention act of 2004. *Yale Law & Policy Review*, 28(2), 379-417.
- Office of the Director of National Intelligence (ODNI). (2011). *U.S. National Intelligence: An overview 2011*.
- Office of the Director of National Intelligence (ODNI). (2019). *Intelligence community legal reference book*. Office of General Council.
- Piedra C., L. (2012). *Coyunturas críticas en los sistemas de inteligencia*. Flacso-Sede Ecuador.
- Perrow, C. (1984). *Normal accident: Living with high-risk technology*. Basic Books.
- Pfluke, C. (2019). A history of the Five Eyes Alliance: Possibility for reform and additions. *Comparative Strategy*, 38(4), 302-315. <https://doi.org/10.1080/01495933.2019.1633186>
- Pouliot, V., & Mérand, F. (2011). Bourdieu's concepts. En R. Adler-Nisse (Ed.), *Bourdieu in international relations: Rethinking key concepts in IR*. Routledge.
- Richards, J. (2013). Pedalling hard: Further questions about the intelligence cycle in the contemporary era. En M. Phythian (Ed.), *Understanding the intelligence cycle*. Routledge.
- Rubinstein, A. (1998). *Modeling bounded rationality*. The MIT Press.
- Select Committee on Intelligence. (2004, 7 de julio). *Report on the U.S. Intelligence Community's prewar intelligence assessments on Iraq*. United States Senate. [https://fas.org/irp/congress/2004\\_rpt/ssci\\_iraq.pdf](https://fas.org/irp/congress/2004_rpt/ssci_iraq.pdf)
- Shiraz, Z., & Aldrich, R. J. (2019). Secrecy, spies and the global south: Intelligence studies beyond the "Five Eyes" alliance. *International Affairs*, 95(6), 1313-1329. <https://doi.org/10.1093/ia/iiz200>
- Simon, H. A. (1990). Invariants of human behavior. *Annual Review of Psychology*, 41, 1-19.
- Stephens, T. W. (1976). Bureaucracy, intelligence and technology: a reappraisal. *World Affairs*, 139(3), 231-243.
- Streeck, W., & Thelen, K. (2005). *Beyond continuity: Institutional change in advanced political economics*. Oxford University Press.

- Taleb, N. (2007). *The black swan: The impact of the highly improbable*. Random House.
- Taylor, R. J. (1993). *Operational art and intelligence: What is the relationship?* [monografía, United States Army Command and General Staff College, Fort Leavenworth]. <https://apps.dtic.mil/sti/pdfs/ADA331320.pdf>
- Torres F., M. (2018). Servicios de inteligencia como estructuras burocráticas: origen y doctrina. En R. Salgado & D. Gudiño (Eds.), *Desde el sur: visiones y aportes a los estudios internacionales desde Latinoamérica*. Friedrich-Ebert-Stiftung (FES-ILDIS) Ecuador.
- Turing, A. M. (1952). The chemical basis of morphogenesis. *Philosophical Transactions of the Royal Society of London*, 237(641), 37-72.
- U.S. Senate Select Committee on Intelligence & U.S. House Permanent Select Committee on Intelligence. (2002). *Joint inquiry into intelligence community activities before and after the terrorist attacks of September 11, 2001*. <https://bit.ly/3lzMkeC>
- Van Puyvelde, D., & Curtis, S. (2016). Standing on the shoulders of giants: diversity and scholarship in intelligence studies. *Intelligence and National Security*, 31(7), 1040-1054. <https://doi.org/10.1080/02684527.2016.1185323>
- Wahlert, M. H. (2012). The “motivated bias” dilemma in warfare and intelligence. *Defense & Security Analysis*, 28(3), 247-259.
- Warner, M., & McDonald, J. J. (2005). *US Intelligence Community Reform Studies Since 1947*. Center for the Study of Intelligence, Washington DC.
- Weaver, W. (1946). *Analytical studies in aerial warfare. Summary technical report of the Applied Mathematics Panel, vol. 2*. Office of Scientific Research and Development.
- Weber, M. (2008). *Economía y sociedad*. Fondo de Cultura Económica.
- Weintraub, E. Roy (2016). *Game theory and Cold War rationality: A review essay* (CHOPE Working Paper, 2016-19). Duke University, Center for the History of Political Economy (CHOPE), Durham, NC.
- Wheaton, K. (2012). *Re-imagining the intelligence process*. 2012 Annual Conference of the International Studies Association.
- Wirtz, J. J. (2016). *Understanding intelligence failure: Warning, response and deterrence*. Routledge.
- Wucker, M. (2016). *The gray rhino: How to recognize and act on the obvious dangers we ignore*. St. Martin's Press.