



Facultad de Ciencias Humanas y Sociales  
Grado en Relaciones Internacionales

Trabajo Fin de Grado

# **Análisis comparativo de los servicios secretos de Israel y el Reino Unido a partir de la teoría del insitucionalismo**

Estudiante: Sofía Salazar Ramos

Director: Francisco Javier Lion Bustillos

Madrid, Junio de 2020

## TABLA DE CONTENIDO

<b>1. INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>1</b>
<b>2. FINALIDAD, MOTIVOS Y METODOLOGÍA</b> .....	<b>3</b>
I. FINALIDAD Y MOTIVOS.....	3
II. METODOLOGÍA .....	5
<b>3. MARCO TEÓRICO</b> .....	<b>6</b>
III. LA TEORÍA INSTITUCIONALISTA: NEOINSTITUCIONALISMO Y VERTIENTES .....	6
I. I. <i>Institucionalismo de elección racional</i> .....	10
I. II. <i>Institucionalismo histórico</i> .....	14
I. III. <i>Institucionalismo sociológico</i> .....	19
<b>4. OBJETIVOS GENERALES Y PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN</b> .....	<b>22</b>
<b>5. ANÁLISIS Y DISCUSIÓN</b> .....	<b>23</b>
I. LA COMUNIDAD DE INTELIGENCIA ISRAELÍ: EL MOSSAD .....	23
I. I. <i>Historia</i> .....	24
I. II. <i>Estructura organizativa</i> .....	26
I. III. <i>Personal</i> .....	27
I. IV. <i>Conclusiones</i> .....	27
II. LA COMUNIDAD DE INTELIGENCIA DEL REINO UNIDO .....	31
II.I <i>Historia</i> .....	33
II.II <i>Estructura organizativa</i> .....	36
II.III <i>Personal</i> .....	37
II.IV <i>Conclusiones</i> .....	38
<b>6. CONCLUSIONES FINALES</b> .....	<b>39</b>
<b>7. BIBLIOGRAFÍA Y TRABAJOS CITADOS</b> .....	<b>42</b>

# **1. Introducción**

El estudio de las instituciones políticas es fundamental para el análisis y la propia disciplina de la ciencia política. Cuando la ciencia política surgió como un campo o disciplina independiente, se basó sobre todo en el estudio de los acuerdos jurídico-formales como su objeto de estudio (Eckstein, 1963). Durante un tiempo, las instituciones «se alejaron de la posición que ocupaban en las teorías anteriores de los politólogos» (March & Olsen, *The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life.*, 1984). En las últimas décadas se ha producido un resurgimiento neoinstitucionalista en la ciencia política, es decir, un retorno a las raíces del estudio de la política, al análisis de las propias instituciones.

Si bien hoy en día se suele caricaturizar el estudio más antiguo de las instituciones como un estudio mayormente descriptivo y ateorico, los enfoques de los orígenes del estudio de la política recuerdan el abordaje a las instituciones políticas como prescriptivas basadas en consideraciones comparativas, históricas y filosóficas (Rhodes, Binder, & Rockman, 2006). Los estudios más antiguos de las instituciones tenían sus raíces en el derecho y las instituciones jurídicas, y se centraban no sólo en la forma en que «las reglas» canalizaban el comportamiento, sino también en cómo y por qué se crearon las reglas en primer lugar y, sobre todo, si estas funcionaban o no en beneficio del bien común.

Como la ciencia política previó sus fundamentos históricos, legales y filosóficos, tomó prestado de otras disciplinas, como la economía, la sociología, la antropología y la psicología social y cognitiva, las corrientes de conocimiento que formaron las bases de la «revolución del comportamiento político» (Dahl, 1961). Esa revolución fue el resultado de observaciones empíricas en la sociología y psicología organizacional e industrial que revelaron discrepancias entre los comportamientos y las formas de organización observadas en la década de 1930 (Rhodes, Binder, & Rockman, 2006).

Con frecuencia, las personas no se adherían a las normas, y los grupos informales de compañeros a menudo se volvían más influyentes que los entornos organizativos formales en los que se encontraban estos individuos. Además, el avance de la tecnología de las encuestas masivas a mediados del siglo XX permitió a los investigadores descubrir cuán alejados estaban los ciudadanos medios del papel normativo de la racionalidad

aplicada hacia la comprensión del entorno político (Converse & Pierce, 1986). Las instituciones del gobierno constitucional parecían funcionar a cierta distancia de los límites cognitivos de los ciudadanos.

A pesar del increíble crecimiento de los estudios institucionales en las últimas décadas, carecemos de una definición universal de «institución» en la que los estudiantes de política puedan encontrar un amplio acuerdo. De hecho, en todo caso, hemos sido testigos de una diversidad de ideas aún mayor durante el período en cuanto a lo que constituye una institución. Este abanico de ideas es consecuente: indica que también hay considerables diferencias de opinión sobre el por qué y el cómo debemos estudiar las instituciones, sobre el impacto de las instituciones y, de hecho, sobre la medida en que se puede considerar que las instituciones son endógenas (independientes o autónomas) o inextricablemente exógenas (entrelazadas en tradiciones, cultura, normas y preferencias). Es por ello que encontramos tres teorías del nuevo institucionalismo, cada una con su propia definición y características, que abordaremos más adelante en este trabajo.

Sin embargo, aunque no exista una definición ampliamente aceptada por los defensores del neoinstitucionalismo, no cabe duda la importancia que estas tienen en el estudio de las ciencias políticas y las relaciones internacionales. Por ejemplo, puede pensarse que incorporan la historia y el pensamiento político y que rechazan, por lo tanto, un conjunto de tradiciones y prácticas, ya sean escritas o no escritas. Así pues, puede interpretarse que las instituciones rechazan hábitos y normas, que tienen más probabilidades de evolucionar que de crearse. Pero las instituciones también pueden considerarse como una arquitectura y unas normas que determinan las oportunidades e incentivos para el comportamiento, la inclusión y la exclusión de los posibles agentes, y la estructuración de la relativa facilidad o dificultad de inducir el cambio, y los mecanismos mediante los cuales se puede facilitar o negar el cambio (Campbell, 1998).

Unas de las instituciones más importantes para un Estado son sus agencias de inteligencia. Este tipo de instituciones, no suelen ser objeto de estudio para teorías organizativas, de comportamiento o incluso institucionales. Esto se puede deber al secretismo que las rodea y la falta de información desclasificada que ofrecen. Sin embargo, este trabajo tiene como objetivo elaborar un análisis comparativo de dos

importantes agencias de inteligencia exterior (el Mossad israelí y el Servicio de Inteligencia Secreto británico), en base a las teorías del nuevo institucionalismo.

## **2. Finalidad, motivos y metodología**

### **I. Finalidad y motivos**

El presente trabajo de investigación propone realizar un análisis comparativo de los servicios de inteligencia en el exterior de Israel (Mossad) y el Reino Unido (MI6) en las últimas décadas. Para ello, se empleará la nueva teoría institucionalista, subrayando los elementos de continuidad y cambio.

Como estudiante del grado de Relaciones Internacionales, he ido estudiando a lo largo de mis años como universitaria diferentes teorías relativas a las Relaciones Internacionales en varias asignaturas y aplicadas a diversos casos de estudio. Sin embargo, este estudio ha hecho mucho hincapié en las teorías base dejando de lado otras igual de interesantes y complejas a la hora de explicar el comportamiento de un actor en la esfera internacional.

Existe un acuerdo generalizado en el ámbito de las ciencias sociales de que las instituciones son importantes. Aunque hay un amplio acuerdo en que las instituciones dan forma al comportamiento de los actores, hay desacuerdos sobre la medida en que realmente influyen en los individuos y el grado en que la gente puede darles forma. El objetivo de este trabajo es analizar la construcción teórica metodológica de las teorías institucionalistas y del neoinstitucionalismo como explicaciones de la realidad de los fenómenos de gestión internacional de las instituciones, usando como ejemplo dos casos de estudio relativos a agencias de inteligencia.

La elección de los estudios de caso, la agencia de inteligencia israelí en el exterior (Mossad) y su homónima británica (MI6) se debe a una falta de aplicación de estas teorías a la explicación de cómo funcionan instituciones de este tipo. Para poder definir qué es una agencia de inteligencia debemos explicar primero qué se entiende por inteligencia:

Formular una breve definición de un término tan amplio como la inteligencia es como hacer un retrato microscópico de un continente. Podríamos decir que la inteligencia, en lo relativo a las operaciones gubernamentales y militares, es la encargada de evaluar la información relativa a la fuerza, las actividades y los probables cursos de acción de países extranjeros o de agentes no estatales que suelen ser, aunque no siempre, enemigos. Este término también se utiliza para referirse a la reunión, análisis y distribución de esa información y a la intervención secreta en los asuntos políticos o económicos de otros países. La inteligencia es un componente importante del poder nacional y un elemento fundamental en la toma de decisiones en materia de seguridad nacional, defensa y política exterior (Bimfort, 1995).

Si unimos esta definición de inteligencia a la propia de «agencia», podremos obtener una clara descripción del tipo de institución que vamos a analizar en el presente trabajo. El *Diccionario de la Real Academia Española* define agencia como una «organización administrativa especializada a la que se le confía la gestión de un servicio» (DRAE, s.f.). En el caso de las agencias de inteligencia podemos completar que ese servicio es el destinado a la reunión, análisis y distribución de información relativo a las actividades de otros actores.

Por otro lado, el Centro Nacional de Inteligencia (CNI) propone una definición para el término «servicio de inteligencia»:

Los Servicios de Inteligencia son organismos del Estado que tienen como misión obtener información, no alcanzable por otros organismos, y difundir inteligencia sobre diversas amenazas, a fin de hacer posible su prevención y facilitar la toma de decisiones por el Gobierno. Las amenazas pueden ser de diversa índole, lo que puede producir una especialización de los Servicios de Inteligencia (por ejemplo, por actuar dentro o fuera del territorio) [...]. Habitualmente no tienen carácter policial, por lo que no persiguen delitos ni tienen sus miembros consideración de agentes de la autoridad. (CNI, s.f.)

Estas definiciones nos ayudan a comprender por qué hemos escogido dos de las agencias de inteligencia con más reputación en el mundo a las que aplicaremos las

diferentes teorías institucionalistas. Desde el punto de vista práctico, estas teorías solo se habían visto aplicadas a grandes empresas internacionales u organismos públicos. Estos servicios de inteligencia no sólo son agencias públicas sino que en cierto modo, también pueden ser considerados actores internacionales dada su especialización en actividades en el exterior. Es por ello que proponemos el Mossad israelí y el MI6 británico como dos grandes estudios de caso para la elaboración de un análisis comparativo a partir de la teoría institucionalista.

## **II. Metodología**

Una vez explicado brevemente la finalidad de este trabajo y el motivo de la elección de los estudios de caso, procederemos a definir los puntos metodológicos del mismo.

Para la elaboración del presente trabajo seguiremos un método deductivo, por el cual haremos un gran énfasis en el marco teórico para la posterior realización de un análisis comparativo a partir de dos instituciones diferentes.

A través de una densa explicación de tres teorías del nuevo institucionalismo podremos observar los diferentes puntos de vista en cuanto a la definición de institución, organización de la misma y forma de trabajo que tienen cada una de estas teorías, el institucionalismo de elección racional, el institucionalismo histórico, y el institucionalismo sociológico.

Para el análisis posterior, hemos elegido dos instituciones que no se han visto relacionadas con estas teorías. El estudio de una Comunidad de Inteligencia siempre suele ser algo más complicado que cualquier otro tipo de institución pública debido a su carácter secreto. Sin embargo, para poder analizar la historia, la estructura organizativa, el personal y las operaciones más importantes de dos de las agencias de inteligencia con más reputación a lo largo de la historia, el MI6 británico y el Mossad israelí, hemos contado con las nociones de Antonella Colonna Vilasi, presidenta del Centro de Investigación de Inteligencia de Roma (Italia).

Como autora, ha destacado por ser la primera autora europea en publicar una trilogía sobre temas de inteligencia (Vilasi, Biografía, s.f.). Entre sus obras, encontramos las dos que han servido como base para la elaboración del análisis del presente trabajo, *The History of Mossad* (2014) y *The History of MI6: The Intelligence and Espionage Agency of the British Government* (2013).

Este análisis cuenta con datos puramente cualitativos, en el que haremos uso de un estudio de casos en base a una dimensión histórica y descriptiva.

Por último, tras elaborar unas pequeñas conclusiones en cada uno de los casos, concluiremos el presente trabajo de investigación con un análisis comparativo final de ambas agencias de inteligencia en base a la o las teorías institucionalistas que explican y definen sus actuaciones a lo largo de su historia.

### **3. Marco teórico**

#### **III. La teoría institucionalista: Neoinstitucionalismo y vertientes**

El nuevo institucionalismo o neoinstitucionalismo es un término que aparece cada vez con más frecuencia en el ámbito de la ciencia política. Sin embargo, existe una confusión considerable sobre qué es el neoinstitucionalismo, en qué se diferencia de otros enfoques y qué tipo de características o problemas presenta.

Algunas de las ambigüedades que rodean al nuevo institucionalismo pueden disiparse si reconocemos que no constituye una teoría sólida y con una defensa uniforme. En cambio, en los últimos años han aparecido al menos tres enfoques analíticos diferentes: institucionalismo de elección racional, institucionalismo histórico e institucionalismo sociológico. Cada una de estas teorías se desarrollaron como reacción a las perspectivas de comportamiento que influyeron durante los años sesenta y setenta y todos tratan de dilucidar el papel que desempeñan las instituciones en la determinación de los resultados sociales y políticos (Hall & Taylor, 1996).

El neoinstitucionalismo explora la forma en que las estructuras institucionales, las reglas, las normas y las culturas limitan las opciones y las acciones de los individuos

cuando forman parte de una institución política. Tal metodología se hizo prominente en la década de 1980 entre los politólogos de los Estados Unidos. March y Olsen (2010, p.7) sostienen que los politólogos debían redescubrir el análisis institucional para comprender mejor el comportamiento de los distintos agentes políticos dentro de las instituciones políticas. En otras palabras, según esos autores, el estudio del comportamiento político individual sin examinar las limitaciones institucionales de ese comportamiento estaba dando a los estudiosos una comprensión sesgada de la realidad política..

Como ya hemos mencionado, el regreso de los politólogos al estudio de las instituciones ha sido explorado y desarrollado en muchos lugares, de manera más visible quizás por March y Olsen (March & Olsen, *The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life.*, 1984). Como ha quedado claro en los numerosos ensayos que examinan el giro institucional e histórico de la ciencia política, no hay una sola orientación que caracterice la gran labor académica que se inscribe en el marco del neoinstitucionalismo (Hall & Taylor, 1996) (Pierson & Skocpol, *Historical institutionalism in contemporary political science.*, 2002). Además, tal y como se muestra en los capítulos que siguen más adelante, la gama de enfoques teóricos que subyacen al estudio contemporáneo de las instituciones es notablemente diversa, por no hablar de la gama de orientaciones empíricas y metodológicas.

A pesar del increíble crecimiento de los estudios institucionales en los últimos decenios, carecemos de una definición singular de institución en la que los estudiantes de política puedan encontrar un amplio acuerdo. De hecho, si acaso, hemos sido testigos de una diversidad de ideas aún mayor durante el período en cuanto a lo que constituye una institución. Este abanico de ideas es consecuente: indica que también hay considerables diferencias de opinión sobre el por qué y el cómo debemos estudiar las instituciones, sobre el impacto de las instituciones y, de hecho, sobre la medida en que se puede considerar que las instituciones son endógenas (independientes o autónomas) o inextricablemente exógenas (entretnejidas en tradiciones, cultura, normas y preferencias). No cabe duda de que las instituciones tienen un papel importante. Por ejemplo, puede pensarse que incorporan la historia y el pensamiento político y que reflejan, por lo tanto, un conjunto de tradiciones y prácticas, escritas o no escritas. Así pues, puede interpretarse que las instituciones reflejan hábitos y normas que tienen más probabilidades de evolucionar que de crearse. Pero las instituciones también pueden considerarse como una

arquitectura y unas normas que determinan las oportunidades e incentivos para el comportamiento, la inclusión y la exclusión de los posibles agentes, y la estructuración de la relativa facilidad o dificultad de inducir el cambio, y los mecanismos mediante los cuales se puede facilitar o negar el cambio.

Una institución es un conjunto relativamente duradero de normas y prácticas organizadas, insertadas en estructuras de significado y recursos que son relativamente invariables frente a la rotación de los individuos y relativamente resistentes a las preferencias y expectativas idiosincráticas de los individuos y a las cambiantes circunstancias externas (March & Olsen, *The institutional dynamics of international political orders.*, 1998). Existen normas y prácticas constitutivas que prescriben el comportamiento adecuado de los agentes específicos en situaciones concretas. Hay estructuras de significado, incrustadas en identidades y pertenencias: propósitos y relatos comunes que dan dirección y significado al comportamiento, y explican, justifican y legitiman los códigos de conducta. Hay estructuras de recursos que crean capacidades para actuar. Las instituciones facultan y limitan a los actores de manera diferente y los hacen más o menos capaces de actuar de acuerdo con las reglas prescriptivas de idoneidad. Asimismo, las instituciones también se ven reforzadas por terceros para hacer cumplir las normas y sancionar su incumplimiento.

Si bien el concepto de institución es fundamental para gran parte del análisis político, y del análisis de este trabajo en cuestión, existe una gran diversidad dentro de las disciplinas y entre ellas en cuanto a los tipos de normas y relaciones que se interpretan como «instituciones» (Goodin, 1996). Por otra parte, los enfoques de las instituciones políticas son diferentes en cuanto a la forma en que entienden: a) la naturaleza de las instituciones, como el entorno organizado en el que actúan más habitualmente los agentes políticos modernos; b) los procesos que traducen las estructuras y las normas en repercusiones políticas; y c) los procesos que traducen el comportamiento humano en estructuras y normas y establecen, mantienen, transforman o eliminan las instituciones.

El institucionalismo, tal como se utiliza ese término en el presente trabajo, connota un enfoque general del estudio de las instituciones políticas, un conjunto de ideas teóricas e hipótesis relativas a las relaciones entre las características institucionales y la agencia política, el desempeño y el cambio (March & Olsen, *Elaborating the "New Institutionalism"*, 2006). El institucionalismo enfatiza la naturaleza y la construcción

social de las instituciones políticas. Las instituciones no son simplemente contratos de equilibrio entre actores individuales, sino conjuntos de estructuras, normas y procedimientos operativos estándar que tienen un papel parcialmente autónomo en la vida política (Hall & Taylor, 1996).

El institucionalismo presenta, a su vez, diferentes vertientes, pero todas son perspectivas para entender y mejorar los sistemas políticos. Complementan y compiten con otras dos amplias interpretaciones y teorías políticas. Se puede interpretar que la mayoría de los sistemas políticos funcionan mediante una combinación de principios de organización. Las perspectivas tampoco son siempre fáciles de distinguir. Sin embargo, pragmáticamente, las tres perspectivas son diferentes. Centran la atención en diferentes aspectos de la vida política, en diferentes factores explicativos y en diferentes estrategias para mejorar los sistemas políticos.

Según March y Olsen, podemos encontrar dos distinciones claves: a) la medida en que una perspectiva considera las normas e identidades definidas en las instituciones políticas como epifenómenos que reflejan las circunstancias ambientales o las preferencias individuales y los recursos iniciales predeterminados; y b) la medida en que una perspectiva imagina las normas e identidades reproducidas con cierta fiabilidad que es, al menos en parte, independiente de la estabilidad o el cambio ambiental (March & Olsen, *Elaborating the "New Institutionalism"*, 2006).

Dentro de una perspectiva institucional, un supuesto básico es que las instituciones crean elementos de orden y previsibilidad. Forman, capacitan y constriñen a los actores políticos al actuar dentro de una lógica de acción apropiada. Las instituciones son portadoras de identidades y funciones y son marcadores del carácter, la historia y las visiones de una política. Proporcionan vínculos que unen a los ciudadanos a pesar de las muchas cosas que los dividen.

Otro supuesto básico es que la traducción de las estructuras en acción política y la acción en continuidad y cambio institucional, se generan por procesos comprensibles y rutinarios. Esos procesos producen modos de acción y pautas de organización recurrentes. Un reto para el estudio de las instituciones es explicar cómo se estabilizan o desestabilizan esos procesos y qué factores sostienen o interrumpen los procesos en curso (March & Olsen, *Elaborating the "New Institutionalism"*, 2006).

Como ya hemos mencionado, en las últimas décadas, el neoinstitucionalismo se ha convertido en el principal campo de batalla metodológico entre los politólogos. Esto se debe a que los politólogos difieren en su enfoque neoinstitucionalista preferido para las ciencias políticas. Existen tres enfoques institucionalistas básicos que abordaremos con más detenimiento más adelante. En primer lugar, el institucionalismo de elección racional se centra en los actores racionales que persiguen sus intereses y siguen sus preferencias dentro de las instituciones políticas, definidas como estructuras de incentivos, según una «lógica de interés». Por otro lado, el institucionalismo histórico se concentra, en cambio, en la historia de las instituciones políticas y sus partes constitutivas, que tienen su origen en los resultados (a menudo no deseados) de elecciones decididas y condiciones iniciales históricamente únicas, y que se desarrollan a lo largo del tiempo siguiendo una «lógica de *path-dependence*». Por último, el institucionalismo sociológico considera que las instituciones políticas están constituidas socialmente y enmarcadas culturalmente, y que los agentes políticos actúan de acuerdo con una «lógica de conveniencia» que se desprende de reglas y normas culturalmente específicas (Schmidt, 2006).

Estos tres institucionalismos tienen un enfoque central, la importancia de las instituciones, pero por lo demás difieren a lo largo de una amplia variedad de continuos: de la estructura a la agencia, del positivismo al constructivismo, del universalismo al particularismo, de la estática a la dinámica, y más. Asimismo, estas tres teorías comparten el compromiso de volver a introducir las instituciones en la explicación de la acción política. Pero más allá de esto, difieren en sus objetos de explicación, ya sea el comportamiento de los actores racionales para los institucionalistas de elección racional, las estructuras y prácticas institucionales para los institucionalistas históricos, o las normas y la cultura para los institucionalistas sociológicos.

### **I. I. Institucionalismo de elección racional**

El institucionalismo de elección racional plantea la existencia de actores racionales con preferencias fijas que calculan estratégicamente para maximizar sus preferencias, y para los cuales las instituciones representan las estructuras de incentivos que reducen las incertidumbres resultantes de la multiplicidad de preferencias y cuestiones individuales (Schmidt, 2006). En ausencia de instituciones que promuevan un comportamiento

complementario a través de la coordinación, se considera que estos actores se enfrentan a problemas de acción colectiva como el «dilema del prisionero», en los que la elección de los actores individuales sólo puede conducir a soluciones que no son óptimas (Shepsle, 2006).

El institucionalismo de elección racional cree que las instituciones son un sistema de reglas e incentivos. Nos recuerda que esta forma de ver las instituciones tiene sus raíces en el derecho, pero también en la ingeniería política. Los fundadores de la ciencia política americana fueron los propulsores de una ciencia de la ingeniería política para mejorar el bien común, o al menos justificaron estos esfuerzos de esta manera. Por supuesto, los fundadores de la ciencia política en Estados Unidos se vieron muy afectados por el surgimiento del progresismo de clase media como fuerza política, que hizo hincapié en la reforma de las instituciones políticas como una forma de eliminar tanto la corrupción como el partidismo de la política, con el objetivo de reorganizar la política en forma de administración (Rhodes, Binder, & Rockman, 2006). El motivo de la reforma institucional de la ciencia política americana a principios del siglo XX reflejaba no sólo el enfoque de la reforma de su época sino también la idiosincrasia de su propia cultura política. Las instituciones políticas se consideraban en gran medida como endógenas: reglas, diseño, estructuras. Era plausible imaginar instituciones de esta manera particular en una sociedad que había desarrollado una fuerte tradición legalista basada en documentos escritos y que carecía de una lucha pasada entre la aristocracia y el comercio o de una poderosa movilización de la clase obrera. Así pues, había poca historia (o así se percibía) en las instituciones de gobierno de los Estados Unidos que no fuera a través de su experiencia colonial.

Definidas como reglas, diseño y estructuras, las instituciones son una variable potencial en el proceso político. Desde este punto de vista, es probable que las reglas que definen las instituciones o que alteran los umbrales de participación en la institución sean impugnadas en beneficio político inmediato de un conjunto de actores respecto de otro. En este sentido, las instituciones proporcionan espacios para el conflicto, y los esfuerzos por alterarlas estimulan el conflicto en la medida en que modifican las reglas del juego de tal manera que alteran la asignación de ventajas y desventajas. Desde este punto de vista, las reglas nunca son neutrales, sino que forman parte de una «lucha entre los desafiantes y los titulares del poder» (Rhodes, Binder, & Rockman, 2006).

Sin embargo, una visión más extendida de las instituciones como reglas (derivada de los modelos económicos de cooperación) sugiere que las instituciones pueden ser el producto de acuerdos que son «Óptimos de Pareto» (Rhodes, Binder, & Rockman, 2006), es decir, una parte se beneficia, pero nadie se perjudica. Los intercambios de favores, las reciprocidades y las ventajas mutuas también producen nuevos acuerdos institucionales. Y aquí existe una relación recíproca; es decir, diversas instituciones, en particular las que fragmentan el poder y proporcionan múltiples puntos de veto, probablemente induzcan a los ya mencionados intercambios de favores, reciprocidades y ventajas mutuas. Estas condiciones hacen menos probable un cambio o dirección coherente y un liderazgo central, aunque difícilmente imposible.

Inevitablemente, las instituciones benefician a algunos a corto plazo y perjudican a otros, pero a largo plazo puede ser una historia diferente. Las mismas reglas y estructuras pueden, a lo largo de períodos más largos de tiempo, proporcionar ventajas o desventajas a diferentes intereses, e incluso invertir qué intereses están favorecidos o desfavorecidos. El llamado «filibusterismo» del Senado de Estados Unidos, irónicamente producto de un esfuerzo por crear una mayor eficiencia institucional disuadiendo a las minorías de condicionar al Senado de manera indefinida, ayuda claramente a las minorías concertadas y sustanciales y frustra a las mayorías (Rhodes, Binder, & Rockman, 2006). Esta técnica ha sido utilizada por los republicanos para bloquear los programas de derechos civiles de los demócratas en numerosas ocasiones. Asimismo, los demócratas también han hecho uso de ella para impedir los objetivos de los republicanos. En este sentido, se puede afirmar que las instituciones que refuerzan el poder de bloqueo de las minorías pueden ser notablemente equitativas, aunque tal vez sólo cuando se ven en términos históricos, más que inmediatos (DiMaggio & Powell, 1991).

Como todas otras escuelas de pensamiento, el institucionalismo de elección racional contiene debates internos y alguna variación en su perspectiva. Sin embargo, Hall y Taylor destacan cuatro características notables de este enfoque (Hall & Taylor, 1996). En primer lugar, los institucionalistas de elección racional emplean un conjunto característico de supuestos de comportamiento. En general, postulan que los actores pertinentes tienen un conjunto fijo de preferencias o gustos, se comportan de manera totalmente instrumental para maximizar la consecución de estas preferencias, y lo hacen de una manera extremadamente estratégica que supone un cálculo exhaustivo.

En segundo lugar, si todas las escuelas de pensamiento tienden a promulgar una imagen característica de la política, ya sea como una «lucha por el poder», un «proceso de aprendizaje social» o algo similar, el institucionalismo de elección racional también proporciona una imagen distintiva de la política. Tienden a ver la política como una serie de dilemas de acción colectiva. Es decir, un conjunto de casos en que los individuos que actúan para maximizar el logro de sus propias preferencias tienen probabilidades de producir un resultado que colectivamente no es óptimo (en el sentido de que se podría encontrar otro resultado que mejorara la situación de al menos uno de los actores sin empeorar la de los demás) (Hall & Taylor, 1996). Normalmente, lo que impide a los actores adoptar una acción colectivamente superior es la ausencia de acuerdos institucionales que garanticen un comportamiento complementario de los demás. Estos ejemplos de situaciones políticas presentan una variedad de grandes problemas, como el conocido «dilema del prisionero».

En tercer lugar, una de las grandes contribuciones del institucionalismo de elección racional ha sido poner de relieve el papel de la interacción estratégica en la toma de decisiones políticas. Es decir, postulan, en primer lugar, que es probable que el comportamiento de un actor no esté impulsado por fuerzas históricas impersonales, sino por un cálculo estratégico y, en segundo lugar, que este cálculo se verá profundamente afectado por las expectativas del actor sobre cómo es probable que otros también se comporten (Hall & Taylor, 1996). Las instituciones estructuran esas interacciones, afectando a la variedad y el orden de alternativas en la agenda de elección o proporcionando información y mecanismos de aplicación que reducen la incertidumbre sobre el comportamiento correspondiente de los demás y que permiten beneficios a cambio, llevando así a los actores hacia cálculos particulares y resultados sociales potencialmente mejores (Schmidt, 2006). Podemos ver que, para explicar cómo las instituciones afectan a la acción individual, los defensores del institucionalismo de elección racional apuestan por un clásico «cálculo de pérdidas y ganancias».

Por último, los institucionalistas de elección racional también han desarrollado un enfoque distintivo a la hora de explicar cómo se crean las instituciones. Normalmente, comienzan utilizando un método deductivo para llegar a una descripción detallada de las funciones que realiza una institución. Luego explican la existencia de la institución haciendo referencia al valor que esas funciones tienen para los agentes involucrados en dicha institución (Schmidt, 2006). En esta formulación se supone que los agentes crean

la institución con el fin de cumplir esas funciones, que se suele conceptualizar, como se ha señalado anteriormente, en términos de beneficios o ganancias derivados de la cooperación.

Así pues, el proceso de creación de una institución suele girar en torno al acuerdo voluntario de los actores involucrados; y, si la institución está sujeta a un proceso de selección competitiva, sobrevive principalmente porque proporciona más beneficios a los actores pertinentes que otras formas institucionales alternativas **Fuente especificada no válida.**

## I. II. Institucionalismo histórico

El institucionalismo histórico ve las instituciones como continuidades. Para esta teoría, las instituciones están destinadas a ser conservadoras. De hecho, el énfasis en el término «*path dependency*» (Pierson & Skocpol, *Historical institutionalism in contemporary political science.*, 2002), en español «dependencia de la trayectoria», es otra forma de decir que los costos de transacción de hacer las cosas de manera diferente son casi siempre extremadamente altos, aunque las condiciones extremas pueden reducir los costos marginales del cambio. Pero si las instituciones tienen que ver con la preservación, la política tiene que ver con la manipulación y el liderazgo con la superación de las limitaciones. Por consiguiente, las instituciones son como el cemento seco. Esta metáfora ofrecida por diversos autores de *The Oxford Handbook of Political Institutions*, dice que «el cemento puede ser desarraigado cuando se ha secado, pero el esfuerzo para hacerlo es sustancial; es más fácil alterar la sustancia antes de que se endurezca» (Rhodes, Binder, & Rockman, 2006). Aquellos líderes que dejan la organización quieren endurecer sus preferencias a través de las instituciones, mientras que los nuevos líderes a menudo quieren extirpar el pasado. La consecuencia es que las instituciones pueden estar diseñadas para fracasar. Dada la incertidumbre sobre el futuro control político, las mayorías pueden preferir cubrir sus apuestas o incluso preferir diseñar instituciones ineficaces que arriesgarse a que sus creaciones se utilicen en su contra (Pierson & Skocpol, *Historical institutionalism in contemporary political science.*, 2002) (Hall & Taylor, 1996).

El institucionalismo histórico se centra en la forma en que las instituciones, entendidas como conjuntos de prácticas regularizadas con cualidades de tipo normativo, estructuran la acción y los resultados (Thelen, 1999). Tiende a centrarse en las secuencias del desarrollo, el momento de los acontecimientos y las fases del cambio político. Hace hincapié no sólo en las asimetrías de poder relacionadas con el funcionamiento y el desarrollo de las instituciones, sino también en las dependencias de la trayectoria y las consecuencias imprevistas que se derivan de ese desarrollo histórico (Hall & Taylor, 1996) (Steinmo, Thelen, & Longstreth, Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis, 1992). La dependencia de la trayectoria o *path dependency* asegura que la racionalidad en el sentido estricto de la elección racional está presente sólo en la medida en que las instituciones sean las consecuencias previstas de las elecciones de los actores.

El institucionalismo histórico se desarrolló en respuesta a las teorías de grupo y el funcionalismo estructural prominente en la ciencia política durante los años sesenta y setenta (Sanders, 2006). Aunque tomó prestadas ideas de ambos enfoques, el institucionalismo histórico trató de profundizar un poco más. A partir de la teoría de grupos, los institucionalistas históricos aceptaron el argumento de que el conflicto entre grupos rivales por los escasos recursos es el núcleo de la política, pero buscaron mejores explicaciones para el carácter distintivo de los resultados políticos nacionales y para las desigualdades que marcan esos resultados (Hall & Taylor, 1996).

Los institucionalistas históricos también se vieron influidos por la forma en que los funcionalistas estructurales veían el sistema de gobierno como un sistema global de partes que interactúan. Aceptaron este argumento pero reaccionaron contra la tendencia de muchos funcionalistas estructurales a considerar los rasgos sociales, psicológicos o culturales de los individuos como los parámetros que impulsan gran parte del funcionamiento del sistema. En cambio, vieron la organización institucional del sistema de gobierno o la economía política como el principal factor que estructuraba el comportamiento colectivo y generaba resultados distintivos (Hall & Taylor, 1996).

¿Cómo definen los institucionalistas históricos las instituciones? En general, las definen como los procedimientos, rutinas, normas y convenciones formales o informales incorporados en la estructura organizativa del sistema de gobierno o de la economía política. Pueden ir desde las reglas de un orden constitucional o los procedimientos

operativos estándar de una burocracia hasta las convenciones que rigen el comportamiento de los sindicatos o las relaciones entre bancos y empresas (Thelen, 1999). En general, los institucionalistas históricos asocian las instituciones con las organizaciones y las normas o convenciones promulgadas por la organización formal.

Esta teoría cuenta con, según Hall y Taylor, cuatro características principales. En primer lugar, los institucionalistas históricos tienden a conceptualizar la relación entre las instituciones y el comportamiento individual en términos relativamente amplios (Hall & Taylor, 1996). Para cualquier análisis institucional es necesario preguntarnos cómo afectan las instituciones al comportamiento de los individuos. Después de todo, es a través de las acciones de los individuos que las instituciones tienen un efecto en los resultados políticos. En términos generales, los institucionalistas históricos (al igual que los de elección racional) elaboran la respuesta a esta pregunta a través del «enfoque de cálculo» (*calculus approach*) y «enfoque cultural» (*cultural approach*), respectivamente. Cada uno de ellos da respuestas ligeramente diferentes a dos preguntas fundamentales: cómo se comportan los actores y qué hacen las instituciones.

Para explicar cómo se comportan los actores, el enfoque de cálculo se centra en aquellos aspectos del comportamiento humano que son instrumentales y se basan en el cálculo estratégico. Asumen que los individuos buscan maximizar el logro de un conjunto de objetivos según sus intereses y, al hacerlo, se comportan de manera estratégica, es decir, sondean todas las opciones posibles para seleccionar aquellas que les confieren el máximo beneficio (Hall & Taylor, 1996). Asimismo, y como respuesta a la segunda pregunta, para este enfoque, las instituciones afectan al comportamiento ya que estas proporcionan a los actores un mayor o menor grado de certidumbre sobre el comportamiento presente y futuro de otros actores. Lo más importante es que afectan a la acción individual al alterar las expectativas que un actor tiene sobre las acciones que otros probablemente realicen en respuesta a su propia acción. La interacción estratégica desempeña claramente un papel fundamental en esos análisis (Schmidt, 2006).

Por otro lado, el enfoque cultural hace hincapié en el grado en que el comportamiento no es totalmente estratégico, sino que está limitado por la visión del mundo de un individuo. Es decir, sin negar que el comportamiento humano es racional o intencional, hace hincapié en la medida en que los individuos recurren a rutinas establecidas o patrones de comportamiento familiares para lograr sus propósitos. Tiende

a destacar el grado en que la elección de un curso de acción depende de la interpretación de una situación más que del cálculo puramente instrumental, es decir, los individuos dejan de ser maximizadores de utilidad (Hall & Taylor, 1996). ¿Qué hacen, según el enfoque cultural, las instituciones? Desde esta perspectiva, el individuo es visto como una entidad profundamente inmersa en un mundo de instituciones, compuesto de símbolos, guiones y rutinas, que proporcionan los filtros para la interpretación, tanto de la situación como de uno mismo, a partir de los cuales se construye un curso de acción. Las instituciones no sólo proporcionan información estratégicamente útil, sino que también afectan a las propias identidades, imágenes de sí mismo y preferencias de los actores (March & Olsen, Elaborating the "New Institutionalism", 2006).

La segunda característica principal del institucionalismo histórico es el énfasis en las asimetrías de poder asociadas con el funcionamiento y desarrollo de las instituciones. Todos los estudios institucionales tienen una relación directa con las relaciones de poder (Hall & Taylor, 1996). Los teóricos del institucionalismo histórico han prestado especial atención a la forma en que las instituciones distribuyen el poder de manera desigual entre los grupos sociales. Por ejemplo, en lugar de plantear escenarios de individuos con libertad de contratación, es más probable que asuman un mundo en el que las instituciones dan a algunos grupos un acceso desproporcionado al proceso de toma de decisiones. Además, en lugar de hacer hincapié en el grado en que un resultado hace que todos estén mejor, tienden a subrayar cómo algunos grupos pierden mientras que otros ganan. (Steinmo, Thelen, & Longstreth, Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis, 1992).

En tercer lugar, tienden a tener una visión del desarrollo institucional que hace hincapié en la dependencia de la trayectoria o *path dependency* y las consecuencias no deseadas. La teoría de dependencia de la trayectoria defiende la tendencia de las instituciones a comprometerse a desarrollarse en ciertas maneras como resultado de sus propiedades estructurales o de sus creencias o valores. Para estos teóricos «la historia importa» (Thelen, 1999).

El institucionalismo histórico es firme defensor de una imagen de causalidad social que es «dependiente de la trayectoria», es decir, rechaza el postulado tradicional de que las mismas fuerzas operativas generarán los mismos resultados en todas partes, defendiendo que el efecto de esas fuerzas estará mediado por las características

contextuales de una situación determinada, a menudo heredadas del pasado (Pierson & Skocpol, *Historical institutionalism in contemporary political science.*, 2002). Por supuesto, se dice que las más significativas de estas características son de naturaleza institucional. Se considera que las instituciones son rasgos relativamente persistentes del paisaje histórico y uno de los factores centrales que impulsan el desarrollo histórico por una serie de «trayectorias» o «*paths*» (Steinmo, *What is Historical Institutionalism?*, 2008).

La teoría de la dependencia de la trayectoria parte de la premisa de que las organizaciones y los actores forman parte de instituciones que estructuran y canalizan sus normas de comportamiento y actividades por trayectorias establecidas. Estas trayectorias están constituidas por instituciones (con sus valores, normas y reglas) y políticas públicas determinadas por elecciones previas que imponen restricciones a los procesos de desarrollo institucional (Pierson, *Increasing Returns: Path Dependence and the Study of Politics*, 2000). Así pues, la noción de dependencia en relación con la trayectoria elegida pone de relieve la dinámica histórica que dicta que, una vez elegido un camino, es difícil cambiarlo porque los procesos se institucionalizan y se refuerzan con el tiempo (Palier & Bonoli, 1999). Cada vez es más difícil invertir las elecciones institucionales del pasado porque el hecho de no seguir las reglas y normas establecidas por las elecciones anteriores (opción de salida) genera "costos" en términos de inversión, aprendizaje, coordinación y anticipación. Por ello, las instituciones existentes suelen modificarse y no reemplazarse a pesar de su carácter menos que óptimo, y se genera inercia institucional (Steinmo, Thelen, & Longstreth, *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, 1992) (Palier & Bonoli, 1999).

Por último, se preocupan especialmente por integrar el análisis institucional con la contribución que otros tipos de factores, como las ideas, pueden hacer a los resultados políticos (Hall & Taylor, 1996). Los institucionalistas históricos rara vez insisten en que las instituciones son la única fuerza causal en la política. Normalmente tratan de ubicar las instituciones en una cadena causal que da cabida a un papel para otros factores, en particular el desarrollo socioeconómico y la difusión de ideas. Los institucionalistas históricos prestan especial atención a la relación entre las instituciones y las ideas o creencias (March & Olsen, *Elaborating the "New Institutionalism"*, 2006).

### **I. III. Institucionalismo sociológico**

El institucionalismo sociológico surgió a partir de la teoría de la organización. El movimiento se remonta aproximadamente a finales de los años setenta, cuando algunos sociólogos comenzaron a cuestionar la distinción tradicionalmente establecida entre aquellas partes del mundo social que se decía que reflejaban una «racionalidad» formal de medios y fines asociados con las formas modernas de organización y burocracia, y aquellas partes del mundo social que mostraban un conjunto diverso de prácticas asociadas con la «cultura» (Hall & Taylor, 1996). Hasta entonces, muchos sociólogos habían visto las estructuras burocráticas que dominan el panorama moderno, en departamentos gubernamentales, empresas, escuelas, organizaciones y similares, como el producto de un intenso esfuerzo por idear estructuras cada vez más eficientes para llevar a cabo las tareas asociadas con la sociedad moderna. Se decía que las sorprendentes similitudes en la forma que adoptaban estas organizaciones, que eran a su vez bastante diversas, eran el resultado de la racionalidad o eficiencia inherentes a dichas formas para llevar a cabo esas tareas (Dobbin, 1994). La cultura era considerada algo totalmente diferente.

Contrarios a estas ideas, los nuevos institucionalistas sociológicos comenzaron a argumentar que muchas de las formas y procedimientos institucionales utilizados por las organizaciones modernas no se adoptaron simplemente porque eran más eficientes para las tareas en cuestión, sino que sostenían que muchas de esas formas y procedimientos debían considerarse prácticas culturalmente específicas, afines a los mitos y ceremonias concebidos por muchas sociedades y asimilados en organizaciones, y no necesariamente para aumentar su eficiencia formal de medios y fines, sino como resultado del tipo de procesos asociados a la transmisión de prácticas culturales en general (Hall & Taylor, 1996). Del mismo modo, defendían que incluso las prácticas más aparentemente burocráticas tienen que explicarse en términos culturales. (March & Olsen, *Elaborating the "New Institutionalism"*, 2006)

Este institucionalismo presenta tres características fundamentales que lo diferencian de los dos ya explicados anteriormente en este trabajo. En primer lugar, los institucionalistas sociológicos tienden a definir las instituciones de manera mucho más amplia que los politólogos incluyendo, no solo reglas, procedimientos o normas formales,

sino también los sistemas de símbolos, las normas, los marcos cognitivos y los sistemas que guían la acción humana, así como los guiones y esquemas culturales difundidos a través de los entornos organizativos, que sirven para fines simbólicos y formales y no sólo utilitarios. Es decir, el institucionalismo sociológico ve a las instituciones como normas y cultura (Campbell, 1998).

Esta definición rompe la división conceptual entre instituciones y cultura. Los dos se mezclan entre sí, lo que presenta dos implicaciones importantes. En primer lugar, pone en tela de juicio la distinción que a muchos politólogos les gusta establecer entre «explicaciones institucionales» basadas en estructuras organizativas y «explicaciones culturales» basadas en una definición de cultura como actitudes o valores compartidos (Hall & Taylor, 1996). En segundo lugar, este enfoque tiende a redefinir la en sí misma como instituciones. Se aleja de las formulaciones que asocian la cultura exclusivamente con actitudes o valores afectivos, acercándose a aquellas teorías que ven la cultura como una red de rutinas, símbolos o guiones que proporcionan patrones de comportamiento. (March & Olsen, 2010)

En segundo lugar, los institucionalistas sociológicos también tienen una interpretación diferente de la relación entre las instituciones y la acción individual, que sigue el «enfoque cultural» descrito anteriormente pero que, al mismo tiempo, presenta algunos matices característicos. Según Hall y Taylor, el análisis sociológico ya había presentado una definición para la relación entre las instituciones y la acción asociando las instituciones con «funciones» a las que se atribuían «normas de comportamiento» prescriptivas. Desde este punto de vista, los individuos forman parte de una institución internalizan las normas asociadas a esta, y de esta manera se dice que las instituciones afectan el comportamiento (Hall & Taylor, 1996). Esto último podría considerarse como la «dimensión normativa» de las instituciones. Sin embargo, muchos institucionalistas sociológicos dan más importancia a la «dimensión cognitiva» de estas, es decir, hacen hincapié en la forma en que las instituciones influyen en el comportamiento proporcionando los red de rutinas, símbolos o guiones que proporcionan patrones de comportamiento y que son indispensables para la acción (DiMaggio & Powell, 1991).

En muchos casos, se dice que las instituciones proporcionan los mismos términos a través de los cuales se asigna el significado en la vida social. De ello se desprende que

las instituciones no solamente afectan a los cálculos estratégicos de los individuos, como sostienen los institucionalistas de elección racional, sino también a sus preferencias más básicas y a su propia identidad. Asimismo, las imágenes e identidades propias de los agentes sociales se constituyen a partir de las formas, imágenes y signos institucionales que proporciona la vida social (March & Olsen, *Elaborating the "New Institutionalism"*, 2006).

Por consiguiente, muchos institucionalistas sociológicos destacan el carácter sumamente interactivo y constitutivo de la relación entre las instituciones y la acción individual. «Cuando actúan como especifica una convención social, los individuos se constituyen simultáneamente en actores sociales, en el sentido de participar en actos socialmente significativos, y refuerzan la convención a la que se adhieren» (Hall & Taylor, 1996). Para el institucionalismo histórico, la acción está estrechamente ligada a la interpretación, de manera que, los institucionalistas sociológicos insisten en que, ante una situación específica, el individuo debe encontrar la manera de reconocerla y de responder a ella, y los guiones o patrones de comportamiento implícitos en el mundo institucional proporcionan los medios para llevar a cabo ambas tareas, de manera más o menos simultánea (DiMaggio & Powell, 1991). De este modo, la relación entre el individuo y la institución se construye sobre una especie de razonamiento por el cual el individuo trabaja a partir de esos guiones y patrones institucionales para, después, idear un curso de acción.

Esta característica no dice que los individuos no tengan un objetivo o propósito, sino que el institucionalismo histórico hace hincapié en que lo que un individuo ve como «acción racional» está en sí mismo constituido socialmente. (March & Olsen, *The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life.*, 1984) Es decir, la racionalidad para los institucionalistas sociológicos está construida socialmente y es cultural e históricamente contingente. Esta se define por las instituciones culturales que establecen las preferencias y la identidad básicas y fijan el contexto en el que se considera aceptable la acción intencionada y orientada a objetivos según una «lógica de adecuación» (DiMaggio & Powell, 1991).

Por último, los institucionalistas sociológicos también adoptan un enfoque distintivo a la hora de explicar cómo se originan y cambian las instituciones. Estos

sostienen que las organizaciones a menudo adoptan una nueva práctica institucional, no porque promueva la eficiencia de los medios y fines de la organización, como el institucionalismo de elección racional, sino porque aumenta la legitimidad social de la organización o de sus participantes (Hall & Taylor, 1996). En otras palabras, las organizaciones adoptan formas o prácticas institucionales específicas porque estas últimas son ampliamente aceptadas en un entorno cultural más amplio (March & Olsen, 2010). En algunos casos, esas prácticas pueden ser en realidad disfuncionales en lo que respecta al logro de los objetivos oficiales de la organización. Campbell capta bien esta perspectiva al describirla como una «lógica de adecuación social» (Campbell, 1998).

Para el institucionalismo sociológico, los individuos se rigen, por dicha «lógica de la adecuación», lo que significa que las instituciones pueden considerarse como reglas y rutinas que definen lo que constituye una acción apropiada (March & Olsen, *The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life.*, 1984). Se dice que los individuos, en lugar de actuar por un interés propio racional, se comportan de acuerdo con su sentido del deber y la obligación, estructurado por las normas y rutinas de una institución (Rhodes, Binder, & Rockman, 2006). Este punto de vista de las instituciones tiene repercusiones en el carácter y el ritmo del cambio institucional. Podríamos decir que las instituciones son estables porque están entramadas en una estructura histórica y normativa. En otras palabras, no hay medios obvios para alterar las instituciones, salvo un cambio social, cultural o político significativo. La implicación importante es que las instituciones evolucionan de una manera bastante indeterminada, más que a un diseño premeditado (Schmidt, 2006).

#### **4. Objetivos generales y preguntas de investigación**

El objetivo de este trabajo de investigación es aplicar una de las teorías, aparentemente olvidada en los estudios de Relaciones Internacionales, el neoinstitucionalismo a dos de las Comunidades de Inteligencia con más reputación a lo largo de la historia. A través de esta investigación se persigue explicar el proceso por el cual una teoría es capaz de definir las acciones, historia y estructura organizativa de una institución.

A partir del estudio del marco teórico, en el cual hemos explicado tres nuevas ramas del neoinstitucionalismo (de elección racional, histórico y sociológico) procederemos a analizar cada una de las instituciones elegidas (el Mossad israelí y el MI6 británico, respectivamente) para probar cómo la historia, el personal o las operaciones llevadas a cabo por una institución pueden ser explicadas por dichas teorías.

Finalmente, y después de una ardua investigación, la meta última de este trabajo será la elaboración de un análisis comparativo de estas teorías a partir de dos casos tangibles y ejemplificar esas diferencias ya mencionadas en el marco teórico.

## **5. Análisis y discusión**

### **I. La Comunidad de Inteligencia Israelí: el Mossad**

La resolución de la Asamblea General de la ONU del 29 de noviembre de 1947 llevó a la Tierra de Israel a un vórtice de batallas. Al principio, fueron los árabes que vivían en la Tierra de Israel los que iniciaron acciones violentas contra el Yishuv (la población judía), y luego, cuando terminó el Mandato Británico y se estableció el Estado de Israel, los ejércitos de los estados árabes se les unieron e invadieron el país desde el sur, el este y el norte.

Hasta ese momento, había varias organizaciones clandestinas y semiclandestinas operando en el *Yishuv*, y naturalmente, requerían inteligencia para la actividad designada, incluyendo el rescate de judíos, la inmigración ilegal, el ataque a los alborotadores árabes y la acción contra el Mandato Británico (Mossad, s.f.).

La mayor organización paramilitar de *Yishuv*, la *Haganah* (La Defensa), estableció el *Sherut Yediot* (Shai, servicio de información) para reunir información, tanto para la actividad de la *Haganah* como para proporcionar información de inteligencia a los dirigentes de *Yishuv* para su contención político-militar con los árabes de Israel, los estados árabes y las autoridades del Mandato.

El *Shai* se estableció de manera significativa durante los años anteriores a la formación del Estado de Israel, y uno de sus líderes fue Isser Harel, quien más tarde

dirigió el *Shin Bet* (Agencia de Seguridad de Israel) y el *Mossad*. El resto de las organizaciones funcionaban de manera independiente y se centraban en la recopilación de información que servía para la actividad que les correspondía.

El establecimiento del Estado y la invasión de los ejércitos regulares de los Estados árabes requirió un despliegue diferente. La necesidad de crear una infraestructura de inteligencia, establecer marcos nacionales y definir responsabilidades era ahora clara y urgente (Vilasi, *The History of Mossad*, 2014).

David Ben Gurion creó la inteligencia israelí en 1951, con el objetivo de defender una nación recién nacida. Además del Mossad, la Comunidad de Inteligencia israelí incluye Agaf Modin (o Aman), Shabak (o Shin Bet), y Lakam (desmantelada en 1987).

## **I. I. Historia**

La creación del *Mossad* formaba parte del reconocimiento por parte de David Ben Gurion, inmediatamente después de la formación del Estado de Israel, de la necesidad de establecer marcos nacionales para los órganos de inteligencia que habían funcionado durante el período anterior al Estado. El 7 de junio de 1948, Ben Gurion se reunió con Reuven Shiloah, miembro del Departamento Político de la Agencia Judía, y con Isser Be'eri, que en la práctica era el jefe del *Shai* (el servicio de información). De acuerdo con Vilasi (2014) en su libro *The History of Mossad*, después de esta reunión, Ben Gurion decidió lo siguiente:

- La creación de un servicio de información militar por parte del Cuartel General (Estado Mayor), encabezado por Isser Be'eri y Chaim Herzog. El servicio de información militar (más tarde el Servicio de Inteligencia de Defensa de Israel) se encargaba de la seguridad, la censura y la contrainteligencia (Vilasi, *The History of Mossad*, 2014).
- El establecimiento de un servicio de información interna (más tarde el *Shin Bet*), encabezado por Isser Halperin y Yosef Yizraeli.
- La creación de un servicio de información del Estado externo (más tarde el Mossad), encabezado por Reuven Shiloah, que estaría subordinado al

Ministerio de Defensa hasta el final de la guerra, y luego posiblemente al Ministerio de Relaciones Exteriores. En la práctica, el servicio de inteligencia externa operaba bajo el Ministerio de Relaciones Exteriores como parte del Departamento de Estado, y tenía dos brazos: *Collection*, que operaba principalmente en Europa, y *Analysis*, que operaba en la sede del Ministerio de Relaciones Exteriores en Tel Aviv.

Esta decisión fue sólo el comienzo del proceso constitutivo del Mossad, que incluía varias medidas intra e interorganizativas con los demás órganos de inteligencia del Estado, hasta que el Mossad tomó forma con sus características actuales.

Estas medidas de constitución incluían el establecimiento del Comité Supremo de Coordinación Interservicios en abril de 1949, encabezado por Reuven Shiloah. Este comité (que más tarde se convirtió en el Comité de Jefes de Servicios) incluía el *Shin Bet*, que se formulaba desde el *Shai*, el Departamento de Estado, el departamento de inteligencia militar y la Policía de Israel.

En julio de 1949 Shiloah envió una carta a Ben Gurion en la que pedía la creación de un instituto central de seguridad e información, puesta bajo el control del Primer Ministro. Este fue el primer paso para la creación de la Inteligencia israelí (Mossad, s.f.). El objetivo de la propuesta era lograr una mayor coordinación y dirección de la actividad de inteligencia. Ben Gurion aprobó la propuesta, y este organismo se estableció el 13 de diciembre de 1949. El Instituto de Coordinación controlaba el Departamento de Estado y debía coordinar la actividad de los otros dos organismos, el Shin Bet y el departamento de inteligencia de la división de operaciones de las FDI (Fuerzas de Defensa de Israel) (Vilasi, *The History of Mossad*, 2014).

El 2 de marzo de 1951 Ben Gurion creó el «Instituto Central para la Coordinación», y el 1 de abril de 1951 se iniciaron las operaciones bajo el mando del fundador y primer director Reuven Shiloah. En 1963, el instituto cambió su nombre por el actual, es decir, el «Instituto de Inteligencia y Operaciones Especiales».

Al principio el «Instituto» tuvo que sortear algunas dificultades; a finales de los años 50 hubo algunos problemas debido a la división política y con las Fuerzas de

Defensa de Israel (FDI). Finalmente, la necesidad concreta de unificar cada operación bajo el control del Mossad resolvió este problema, integrando la Inteligencia en una sola organización (Vilasi, *The History of Mossad*, 2014).

## **I. II. Estructura organizativa**

El Mossad está dividido en diferentes Departamentos, que realizan diferentes funciones; el Departamento de Operaciones Especiales tiene un papel de particular importancia. A lo largo de los años el «Instituto» fue remodelando los diferentes Departamentos, reduciendo el número de agentes de más de dos mil a los mil doscientos actuales, divididos de la siguiente manera (Mossad, s.f.):

- Departamento de Recolección de la Información: representa el más grande y articulado, directamente responsable de las operaciones en el extranjero. Incluye una serie de secciones operativas en diferentes partes de la tierra y cada una de ellas puede contar con un funcionario principal en el lugar que, a su vez, tiene a su disposición algunos agentes;
- Departamento de Acción Política y Enlace: este es responsable de trabajar con las agencias de inteligencia aliadas en el extranjero, y con aquellas naciones que no tienen relaciones diplomáticas con Israel;
- Departamento LAP (Lohamah Psichlogit): se encarga la guerra psicológica y la propaganda;
- División de Operaciones Especiales: conocida también como *Metsada* y luego rebautizada como *Komemiute*, tiene principalmente un papel operativo. representa el ala militar del Mossad y está a cargo de las operaciones de sabotaje y de la eliminación de objetivos seleccionados. Kidon, la famosa sección de élite, pertenece a este Departamento e incluye al agente «superasesino». Tiene mucha libertad de acción y ha demostrado la eficacia para garantizar la seguridad nacional.

Por otro lado, encontramos departamentos no operativos. El más importante de todos ellos es el de investigación (Lakam), que tiene la tarea de recoger y analizar toda la información recogida, redactando informes semanales y mensuales. Este Departamento está dividido en quince divisiones más, una para cada área geográfica: EE.UU., Canadá y Europa del Este, América Latina, Rusia y los países de la antigua Unión Soviética, China, África, Magreb (Marruecos, Argelia, Túnez), Libia, Irak, Jordania, Siria, Arabia Saudita, Emiratos e Irán. Además, cuenta también con una división nuclear especializada en la cuestión atómica, que supervisa las actividades de otros países (Vilasi, *The History of Mossad*, 2014).

### **I. III. Personal**

La fase más delicada para formar parte del Mossad consiste en el reclutamiento y la formación de agentes; una evaluación errónea puede tener consecuencias catastróficas y no hay lugar para errores. Por esta razón, según Vilasi (2014), después de que el agente potencial es identificado, se le somete, durante semanas e incluso meses, a diferentes experiencias más o menos desagradables. Una vez que la fase de reclutamiento ha terminado, entonces comienza el entrenamiento real (que dura dos años) dentro del Midrasha, la escuela del Mossad.

La excepcional dureza del entrenamiento asegura que sólo una pequeña parte de los hombres seleccionados lleguen a formar parte del Instituto; la proporción es de unos 15 sobre 500. Cada aspirante a agente, o *katsa*, debe contar con una red de informantes de confianza propia.

Aunque se desconoce el número exacto de personal del Mossad, a finales de los años 80 se calculó que el personal del Mossad era de entre 1.500 y 2.000 personas, mientras que las estimaciones más recientes sitúan el personal en una cifra estimada de 1.200 personas (Vilasi, *The History of Mossad*, 2014). El Mossad es principalmente una organización civil y sus oficiales no tienen rango militar. Sin embargo, la mayoría de los miembros de la agencia son antiguos miembros de las Fuerzas de Defensa de Israel. El Mossad está directamente bajo el control del Primer Ministro israelí.

### **I. IV. Conclusiones**

Con el objetivo de analizar el trabajo del Mossad bajo el marco teórico del institucionalismo, examinaremos algunos hechos que han marcado la actuación de esta agencia de inteligencia exterior.

Como ya hemos explicado, el Mossad siempre ha sido el símbolo de la seguridad para todas las personas que viven en el Estado de Israel y pronto se convirtió en el emblema de la eficiencia y la invencibilidad, como si «representara la garantía de la supervivencia de un Estado rodeado de enemigos» (Vilasi, *The History of Mossad*, 2014, p. 39). El «Instituto» (tal y como se conoce al Mossad) creó una barrera protectora alrededor del Estado judío principalmente a través de acciones caracterizadas por cálculos independientes y una eficiencia impecable.

Sin embargo, como resultado de algunos fracasos hace unos años también se ha afirmado que su actuación no es muy fiable. De todos modos, en la actualidad el Mossad ha vuelto a los estándares anteriores de excelencia organizativa y operativa, que caracterizan al «Instituto» desde su creación. La interferencia política en la Comunidad de Inteligencia Israelí es un tema eterno en la historia de la Inteligencia Israelí, creando presión a través de demandas y un estricto control sobre las actividades de Inteligencia, pero también evitando tomar el mando cuando las operaciones no tuvieron éxito.

Por esta razón el caso Lavon es bastante simbólico, instigando una cuestión recurrente (es un acontecimiento que siguió teniendo consecuencias durante casi dos décadas): Lo mismo sucede con el escándalo de 1986, causado por el asesinato de algunos prisioneros árabes por el Shin Bet y el reclutamiento del espía judío-americano Jonathan Pollard, cuya captura e identificación causó considerables problemas en la relación entre la Inteligencia de los Estados Unidos e Israel. Pollard era un vínculo entre algunos agentes de la CIA e Israel y robó archivos muy importantes (considerados de alto secreto) del gobierno americano a los agentes de Tel Aviv (Kahana, 2001).

Una vez desenmascarado el espía fue condenado a cadena perpetua. El caso Pollard tuvo graves consecuencias y la relación bilateral entre los dos Estados quedó seriamente resquebrajada. La inteligencia tiene dos grandes objetivos: prever y prevenir las amenazas del enemigo y la transmisión de información y evaluaciones basadas en estudios cuidadosos que pueden ser la base de la política nacional (Bimfort, 1995).

Cuando no se pueden alcanzar estos dos objetivos, las consecuencias pueden ser catastróficas.

Un ejemplo de ello, y como consecuencia de desgaste en la confianza en el Mossad, es el de 1973, cuando Egipto y Siria atacaron el Sinaí y el Golán, cogiendo desprevenidos a los israelíes. Este ataque, recogido dentro del marco de la guerra del Yom Kippur de ese mismo año puso en peligro la seguridad y la inteligencia del Estado de Israel.

A mediados de 1973 la inteligencia militar israelí estaba casi completamente al tanto de los planes de guerra árabes. Sabían que el segundo y tercer ejército egipcio intentaría cruzar el Canal de Suez a una profundidad de unos diez kilómetros dentro del lado israelí del Sinaí. Tras el asalto de la infantería, las divisiones acorazadas egipcias intentarían entonces cruzar el Canal de Suez y avanzar hasta los pasos de Mitla y Gidi, puntos de cruce estratégicos para cualquier ejército del Sinaí (The Jewish Agency for Israel, s.f.). Sin embargo, los analistas israelíes no creían que los árabes fueran en serio e incluso cuando todas las señales indicaban que los árabes estaban preparados para la guerra, estos analistas continuaron creyendo que no lo harían, casi hasta el día en que estalló la guerra.

A finales de la década de 1960 y principios de la de 1970, se impuso el concepto (o «*conceptzia*», como lo llamaron los israelíes) de que los árabes no estaban dispuestos a ir a la guerra contra Israel. Este concepto se basaba en la idea de que la guerra de 1967 fue una victoria tan abrumadora que los árabes no podrían superar a Israel por el momento (Riedel, 2017). Así, incluso cuando parecía claro que los árabes tenían intenciones agresivas, los analistas israelíes se negaron a creer que los árabes realmente seguirían adelante con ellos. Además, el concepto no era sólo un concepto de inteligencia, sino un concepto de política en el que los dirigentes políticos israelíes de más alto nivel creían profundamente, además de la ciudadanía israelí. El jefe del Mossad, Zvi Zamir, describió las opiniones israelíes sobre los árabes como un desprecio generalizado (The Jewish Agency for Israel, s.f.).

Lo que pasó en 1973 no solo fue un fallo de la inteligencia exterior israelí sino una forma de actuar marcada por el institucionalismo sociológico. Como hemos

explicado anteriormente, esta teoría hace hincapié en la idea de las culturas institucionales. Los defensores de esta corriente consideran que las reglas, normas y estructuras institucionales están construidas culturalmente y a veces adoptan un enfoque normativo (habitual y consuetudinario) para el estudio de las instituciones políticas, y tienden a difuminar la línea entre las instituciones y la cultura.

El hecho de que una Comunidad de Inteligencia tan valorada como la israelí basase sus actuaciones en una guerra inminente por un concepto ampliamente aceptado por sus políticos y ciudadanos en vez de por la información e inteligencia con la que contaban, demuestra que dichas reglas y estructuras de la propia institución tiene sus cimientos en la cultura.

Otro aspecto que valorar cuando consideramos que el Mossad sigue la teoría del institucionalismo sociológico es la propia cultura israelí. Desde sus inicios, en los años 30, bajo el Mandato Británico y fundada por un grupo de voluntarios que lucharon por la milicia de la Haganá en Palestina (reportando información), la inteligencia israelí ha demostrado una gran evolución, convirtiéndose en un verdadero organismo independiente (Mossad, s.f.). Hoy en día, la sección de información militar (Aman) de las FDI (Fuerzas de Defensa de Israel), el Mossad y el Shin Bet involucran a mucha gente que comparte una misma cultura e interés, con el fin de descubrir sus secretos y para infiltrarse en sus filas.

Además de para su Comunidad de Inteligencia, la cultura supone un gran elemento definitorio de la sociedad israelí, así como de sus agencias públicas. Se trata de un país cuya historia como Estado tiene tan solo setenta años y que se encuentra rodeado por Egipto, la Franja de Gaza, Jordania, Líbano, Siria y la Ribera Occidental, todos países árabes que chocan con la cultura judía del país. Su situación geográfica y geopolítica, junto a la fuerte cultura judeo-israelí del país, hace que una institución tan significativa como el Mossad, base sus actuaciones y estructuras en prácticas culturalmente específicas, tal y como defiende el institucionalismo sociológico.

## **II. La Comunidad de Inteligencia del Reino Unido**

La Inteligencia Militar británica tiene su origen en los primeros años del siglo XX. En 1909, la Oficina de Guerra de Gran Bretaña autorizó la creación de la Oficina del Servicio Secreto. Esta estaba compuesta por un grupo de departamentos de inteligencia militar. Con el paso del tiempo, estos departamentos han ido variando tanto en tamaño como en función, pero en su momento de mayor apogeo llegaron a ser nada menos que diecinueve en total. Estos eran:

- MI1 - Códigos y Cifrado. Descifrado general.
- MI2 - Información geográfica de Oriente Medio, Escandinavia, Estados Unidos, Unión.
- MI3 - Información geográfica de Europa y la región Báltica.
- MI4 - Reconocimiento Aéreo y mapas.
- MI5 - Servicio de Seguridad, responsable de la seguridad nacional interna.
- MI6 - Servicio de Inteligencia Secreto, responsable del espionaje.
- MI7 - Propaganda y prensa.
- MI8 - Seguridad de las comunicaciones (COMSEC) e interceptación de señales (SIGINT).
- MI9 - Prisioneros de guerra, enemigos y aliados.
- MI10 - Inteligencia técnica mundial.
- MI11 - Seguridad Militar.
- MI12 - Censura militar.

- MI13 – Departamento sin uso.
- MI14 - Vigilancia de Alemania y territorios ocupados (IMINT).
- MI15 - Inteligencia de defensa aérea.
- MI16 - Inteligencia Científica.
- MI17 - Secretaría para Director de Inteligencia Militar.
- MI18 – Departamento sin uso.
- MI19 - Interrogatorio de prisioneros de guerra enemigos.

La Oficina del Servicio Secreto estuvo en activo desde principios de 1900 durante ambas guerras mundiales y durante la Guerra Fría. Muchos departamentos se crearon como resultado directo de las dos guerras mundiales, mientras que otros se crearon en respuesta a la Guerra Fría que comenzó a finales de la década de 1940 y se prolongó hasta los años 80. Durante este período, algunos departamentos alteraron su función, otros incluso interrumpieron sus actividades, aunque muchos de ellos sobrevivieron décadas antes de dejar de funcionar por completo (Vilasi, *The History of Mi6: The Intelligence and Espionage Agency of the British Government*, 2013)

Las secciones de MI comenzaron a desaparecer durante y después de la Guerra Fría porque muchas de ellas se volvieron inútiles. Había pocos prisioneros de guerra, Alemania dejaba de ser un lugar de conflicto y casi no había batallas aéreas. Uno por uno, los diferentes departamentos fueron cerrados hasta que finalmente, sólo quedaron dos. Las dos secciones que a día de hoy siguen teniendo un uso práctico para el Gobierno británico fuera de un conflicto militar real: el MI5 y MI6, concentrándose en la seguridad nacional interna y en la recolección de inteligencia internacional respectivamente.

El Servicio de Inteligencia Secreta (SIS), conocido como MI6, el Servicio Secreto o simplemente *Six*, es la agencia de inteligencia externa del Reino Unido. El SIS es responsable de las actividades de espionaje del Reino Unido en el extranjero, a diferencia del MI5 que se ocupa de la seguridad interna. El MI6 es la principal organización británica

de inteligencia extranjera y es aún más secreta que su homóloga americana (CIA), o que otro miembro de la comunidad de inteligencia británica, el Servicio de Seguridad o el MI5.

Aunque sus competencias están bastante separadas, el MI6 y el MI5 comparten orígenes e historia, ya que tanto durante las dos guerras mundiales y como durante la era de la Guerra Fría trabajaron en líneas paralelas. Sin embargo, mientras que el MI5 ha establecido un estilo más transparente con el público británico desde principios de los años 90, el MI6 sigue siendo cauteloso en cuanto a los detalles de sus actividades. Antes de explicar cómo funciona el sistema de inteligencia actual en el Reino Unido, es muy importante analizar primero los orígenes de esta organización (Vilasi, *The History of MI6: The Intelligence and Espionage Agency of the British Government*, 2013).

## **II.I Historia**

A principios del siglo XX, el gobierno británico estaba cada vez más preocupado por la amenaza que las ambiciones imperiales de Alemania representaban para su imperio. Esto llevó a que incluso el Director de Operaciones Militares se convenciera de que Alemania tenía como objetivo a Gran Bretaña. Estos rumores resultaron ser exagerados, pero el Primer Ministro, Herbert Asquith, reaccionó a esta preocupación popular. Como consecuencia, ordenó al Comité de Defensa Imperial que investigara el asunto y establecieron una Oficina de Servicio Secreto en julio de 1909. En ese momento, la Oficina se dividió en una sección naval y una sección del ejército (SIS - MI6, s.f.).

La Oficina del Servicio Secreto se dividió en dos secciones diferentes: la sección naval estaba a cargo del espionaje extranjero mientras que la sección del ejército era responsable de la contrainteligencia dentro del Reino Unido. La primera se convirtió en el MI6 mientras que la sección del ejército en el MI5. La Oficina del Servicio Secreto fue renombrada como SIS (Servicio de Inteligencia Secreto) en 1911.

Mansfield Cumming, un oficial de la Marina Real de 50 años, fue elegido para dirigir esta última. Cumming, una vez nombrado primer director del Servicio Secreto, decidió usar la letra C como nombre en clave como el primer jefe del MI6. Desde entonces, todos los directores del MI6 han utilizado este nombre en clave. Fue una

elección inusual, ya que no tenía ni experiencia en inteligencia ni habilidades lingüísticas. Pero fue recomendado para el papel debido a «cualidades especiales». Sin embargo, esta elección resultó ser bastante beneficiosa para el propio MI6, tal y como veremos a continuación (Vilasi, *The History of Mi6: The Intelligence and Espionage Agency of the British Government*, 2013).

Tras el estallido de la guerra con Alemania en 1914, la Sección de Asuntos Exteriores (MI6) trabajó más estrechamente con la Inteligencia Militar. Este fue un período de crecimiento y cambio dramático para el Servicio, pero el trabajo de Cumming tuvo una gran influencia en la victoria final. Durante la Primera Guerra Mundial, el papel del Servicio, así como su plantilla, creció, lo que llevó a la expansión a otras oficinas. Esto supuso que nuevos oficiales potenciales fueran reclutados, entrevistados y evaluados para futuras operaciones de un Servicio Secreto que estaba en expansión.

Asimismo, se creó *La Dame Blanche*, una red de espías en la Bélgica ocupada por los alemanes que proporcionaba información valiosa sobre los movimientos de sus tropas. Sus dos líderes, Walthère Dewé y Herman Chauvin comenzaron a trabajar para los británicos en 1917. La organización de Cumming asumió la responsabilidad de la red y al final de la guerra *La Dame Blanche* se había expandido a casi 800 miembros, muchos de ellos mujeres.

Los miembros de esta red proporcionaron datos importantes a la inteligencia británica en los Países Bajos a partir de la observación de trenes alemanes que pasaban por Bélgica. Estos mensajes se difundían por medio de diferentes métodos. Al final de la guerra, la inteligencia de *La Dame Blanche* proporcionó a los británicos detalles de los movimientos de tropas alemanas a través de la Bélgica ocupada casi a diario.

Después de la guerra, el SIS hizo uso del Servicio Diplomático para instalar operativos dentro de las embajadas. Estos «Oficiales de Control de Pasaportes» controlaban la actividad del SIS en ese país. Aunque útil, este sistema se dio a conocer a la mayoría de los gobiernos extranjeros a finales de los años 30. El Almirantazgo y la oficina de guerra recibieron el control operacional parcial del MI6 en los años 20. El acuerdo de 1921 utilizaba enlaces para establecer objetivos para los grupos operacionales

y enviaba sus resultados a los departamentos de origen. Este arreglo estructural todavía es usado por el SIS.

Sir Hugh Sinclair fue nombrado director del MI6 en 1923. Sinclair dotó a la agencia de nuevas responsabilidades. Comenzó con la Sección V que trabajó en colaboración con el MI5 para realizar los trabajos de contrainteligencia. Esta colaboración dio lugar a la reunión de información de contrainteligencia de varios países que fue enviada a los agentes del MI6 destinados en todo el mundo. Otras secciones creadas en este periodo incluyen la Sección N, que interceptaba el correo diplomático extranjero, la Sección D, para acciones encubiertas y paramilitares de naturaleza política en la guerra, la Sección 7, para la inteligencia económica y, por último, la Sección 8, dedicada a las comunicaciones por radio de los operativos del MI6 (SIS - MI6, s.f.).

Hugh Sinclair murió en noviembre de 1939 y fue reemplazado por el Coronel Stewart Menzies, que había servido como su adjunto. Menzies se hizo cargo de un servicio compuesto por 42 oficiales y 55 secretarios. Habiendo sido nombrado jefe sólo dos meses después de que se declarara la guerra, Menzies supervisó una gran expansión tanto del SIS en la lucha para derrotar a los poderes del Eje. A principios de 1944, 837 personas trabajaban en el cuartel general del SIS (SIS - MI6, s.f.).

Tras el éxito de *La Dame Blanche*, el «Servicio Clarence» se convirtió en una de las redes más exitosas del SIS en Bélgica durante la guerra. A lo largo de la guerra, esta red proporcionó información valiosa sobre una amplia gama de actividades enemigas, incluyendo las defensas costeras, los efectos de los bombardeos aliados y la ubicación de las unidades alemanas. La red de espías del bando de los aliados en la Francia ocupada fue liderada por Marie-Madeleine Fourcade, convirtiéndose en una red extensa que contaba con 145 agentes (Vilasi, *The History of Mi6: The Intelligence and Espionage Agency of the British Government*, 2013). Era una fuente de inteligencia de alta calidad y detallada sobre los movimientos de las tropas enemigas, el orden de batalla alemán y las armas secretas nazis.

El MI6 es considerado una de las agencias de inteligencia más importante y eficiente del globo, siendo la pionera en este tipo de operaciones. Una prueba de ello es que incluso cuando la Segunda Guerra Mundial estaba llegando a su fin, el SIS ya se

preparaba para afrontar nuevos retos en lo que pronto se convirtió en la Guerra Fría. En 1948 el SIS y la recién creada Agencia Central de Inteligencia de los Estados Unidos (CIA) celebraron la Conferencia de Londres sobre la Planificación de la Guerra (Vilasi, *The History of MI6: The Intelligence and Espionage Agency of the British Government*, 2013). Esta conferencia abarcó una serie de cuestiones prácticas en caso de guerra con la Unión Soviética.

El *Intelligence Service Act* (en español, la Ley de Servicios de Inteligencia) de 1994, fue el primer reconocimiento público de la existencia tanto del SIS como de otros departamentos de la Comunidad de Inteligencia Británica. Más importante aún, también definió el papel del Servicio y estableció los parámetros legales bajo los cuales debía operar. La Ley también estableció el Comité de Inteligencia y Seguridad en el Parlamento para examinar los tres servicios de inteligencia.

La historia autorizada del Servicio de Inteligencia Secreto llega hasta 1949 y la naturaleza secreta de su trabajo significa que no hemos podido encontrar mucha información sobre sus operaciones e historia desde entonces.

## **II.II Estructura organizativa**

Es importante señalar que debido al secretismo de las operaciones y a la naturaleza particular del trabajo de los servicios secretos, no es fácil obtener información, comentarios y detalles sobre las operaciones, la estructura, el personal, los agentes o las relaciones con los servicios de inteligencia extranjeros. Sin embargo, según Vilasi (2014), el trabajo del MI6 está dividido en las siguientes secciones principales:

- DP1: cubre Europa. Hay un director para la zona septentrional (P1) que abarca la Unión Soviética y Escandinavia; un director para la zona occidental (P2) responsable de Francia, España y el norte de África; y un último director para la zona oriental (P3) que abarca Alemania, Austria y Suiza.
  
- DP2: Director para el Oriente Medio (llamado P4)

- DP3: Director para el Lejano Oriente (P5) que también cubre América Latina.
- DP4: responsable de las operaciones con sede en Londres (Vilasi, *The History of Mi6: The Intelligence and Espionage Agency of the British Government*, 2013).

### **II.III Personal**

Hasta mediados de la Segunda Guerra Mundial, el entrenamiento de los oficiales y agentes del SIS había sido, como mínimo, aleatorio. Pero, a medida que el Servicio continuaba expandiéndose rápidamente, se reconoció la necesidad de un entrenamiento más sistemático. Así, en 1943, el Comandante Kenneth Cohen fue nombrado Jefe del Estado Mayor de Entrenamiento (SIS - MI6, s.f.). Durante esta etapa, la Sección de Entrenamiento ya estaba produciendo libros y manuales de instrucción para diferentes estaciones del MI6. Este cambio de estrategia en el entrenamiento de los miembros del SIS supuso un gran beneficio para el servicio secreto.

Asimismo, en enero de 1948, un documento definitivo estableció el futuro de los agentes del MI6. El servicio necesitaba urgentemente contratar, según Vilasi (2013) «hombres de carácter, integridad e intelecto, combinados con la imaginación y la sutileza». También buscaba reclutas «más duros, en los que la integridad y el intelecto, aunque importantes, son menos esenciales» (Vilasi, *The History of Mi6: The Intelligence and Espionage Agency of the British Government*, 2013).

A día de hoy, y según un artículo de *The Guardian*, el SIS, después de casi 70 años transcurridos desde entonces, no ha cambiado su misión aunque está tratando de «transformarse de adentro hacia fuera» (Hopkins, 2017). Aunque siguen buscando agentes con un alto coeficiente intelectual y creatividad, cada vez buscan más mujeres, y agentes con más conocimientos sobre informática.

Este artículo recoge una entrevista a Alex Younger, director del MI6, donde afirma que quiere que el SIS refleje la Gran Bretaña multicultural y que está dispuesto a tomar medidas innovadoras para lograrlo. Asimismo, aunque se desconoce si ha

establecido cuotas, Younger hace hincapié en los objetivos de reclutamiento de las diferentes comunidades y sexos (Hopkins, 2017).

## **II.IV Conclusiones**

Del mismo modo que hemos hecho en el caso del Mossad, con el objetivo de analizar el trabajo del MI6 bajo el marco teórico del institucionalismo, examinaremos algunos hechos que han marcado la actuación de esta agencia de inteligencia exterior y que nos servirán, a su vez, para identificar cuál de las teorías explicadas anteriormente define mejor la estructura y labor de la agencia de inteligencia exterior británica.

En primer lugar, hemos de hacer hincapié en la importancia de los diferentes directores del Servicio de Inteligencia Secreto británico en los cambios de estrategias y operaciones del mismo. A diferencia del Mossad, la labor del MI6 se ha visto bastante marcada por sus dirigentes por lo que podemos deducir que esta agencia sigue un patrón más ligado a la teoría del institucionalismo histórico y el *path dependence*. Además, al tratarse de una de las agencias de inteligencia exterior más longevas del panorama internacional y haberse visto involucrada (directa o indirectamente) en grandes conflictos internacionales, podemos deducir que su trabajo se basa en el supuesto de que las normas institucionales, las limitaciones y las respuestas a las mismas a largo plazo orientan el comportamiento de la misma durante el proceso de elaboración de políticas y operaciones, es decir, sigue la teoría del institucionalismo histórico.

Uno de los hechos más importantes a la hora de probar esta hipótesis es el hecho de que Margaret Thatcher tomase en 1983 el control de las agencias de inteligencia británicas tras una reestructuración del *Joint Intelligence Committee* (en español, Comité Conjunto de Inteligencia). Este Comité, que hasta entonces había estado bajo el control del ministerio de Asuntos Exteriores, pasó a manos de la primera ministra británica.

El 6 de julio de 1982, Thatcher anunció ante Parlamento Británico que el Gobierno había decidido nombrar un comité de consejeros privados, bajo la presidencia de Lord Franks, con el siguiente objetivo: «Examinar la forma en que se cumplieron las responsabilidades del Gobierno en relación con las Islas Malvinas (Falkland) y sus dependencias en el período anterior a la invasión argentina de las Islas Malvinas

(Falkland) el 2 de abril de 1982, teniendo en cuenta todos los factores pertinentes de años anteriores; e informar» (Beesley & Goodman, 2012).

El informe del Comité dirigido por Franks fue presentado al Parlamento el 18 de enero de 1983. Aunque criticaba algunas de las acciones del gobierno, el informe lo eximía de toda culpa por la invasión. Este documento concluía que el Comité «no estaría justificado en atribuir ninguna crítica o culpa al actual Gobierno por la decisión de la junta argentina de cometer su acto de agresión no provocado» (BBC News, 2004). Asimismo, sostuvo que la invasión no podía preverse pero que algunas políticas del Gobierno británico podían haber servido para poner en duda el compromiso británico con las Islas y su defensa (Beesley & Goodman, 2012). Como resultado de este informe, la Primera Ministra anunciaba el 25 de enero que el Comité Conjunto de Inteligencia pasaría a ser presidido por un funcionario de su mismo gabinete que estuviese en contacto directo con ella (Gallego-Díaz, 1983).

Este es un ejemplo claro de cómo, para el trabajo de la Comunidad de Inteligencia británica y concretamente el MI6, la historia importa. Asumen, al igual que los institucionalistas históricos, que los individuos buscan maximizar el logro de un conjunto de objetivos según sus intereses y, al hacerlo, se comportan de manera estratégica, es decir, sondan todas las opciones posibles para seleccionar aquellas que les confieren el máximo beneficio (Hall & Taylor, 1996).

## **6. Conclusiones finales**

El enfoque neoinstitucionalista ha desempeñado un papel importante para señalar la importante función que desempeñan las instituciones en la coordinación de las actividades entre los individuos, así como entre los grupos dentro de una organización. Aunque existen diferencias significativas en los enfoques descritos anteriormente (institucionalismo de elección racional, institucionalismo histórico e institucionalismo sociológico) en cuanto al grado en que las instituciones determinan el comportamiento de los actores, todos ellos coinciden en que son fundamentales para el funcionamiento de cualquier sociedad.

A lo largo de este trabajo, hemos recapitulado la historia de la teoría del nuevo institucionalismo, revisando las propuestas de sus grandes autores y haciendo hincapié en qué características y propiedades definen cada una de sus tres teorías: la definición que estas proponen para el concepto de institución, el patrón de comportamiento que siguen los actores e individuos y particularidades más importantes. Finalmente, y en base a un tipo de institución como lo es una agencia de inteligencia exterior, hemos propuesto un análisis comparativo de dos casos de estudio: el Mossad, como agencia de inteligencia exterior israelí, y el Servicio de Inteligencia Secreto o MI6, como agencia de inteligencia exterior británica. Ambos casos han sido escogidos por su gran relevancia en el ámbito de la inteligencia y su historia.

Como hemos podido ver, aunque cada una de ellas se ha visto definida por una teoría diferente (institucionalismo sociológico en el caso de Israel e institucionalismo histórico en el caso de Reino Unido), cabe destacar la importancia de la tercera teoría estudiada en este trabajo en el comportamiento de cualquier forma de institución: el institucionalismo de elección racional.

El institucionalismo de elección racional, que tiene sus raíces en la economía y la teoría organizacional, examina las instituciones como sistemas de reglas e incentivos. Para los defensores de esta teoría, la toma de decisiones políticas se explica mediante supuestos de modelización y la teoría de los juegos, ya que los desafiantes y los titulares del poder político se enfrentan entre sí. Así pues, los estudiosos de la elección racional se centran a menudo en una sola institución en un marco temporal específico, aunque algunos consideran las instituciones a lo largo del tiempo (Shepsle, 2006).

Podemos afirmar que esta teoría, al estar muy vinculada a la teoría realista de las Relaciones Internacionales, tiene cabida en el análisis de cualquier institución, puesto que, en última instancia, son los intereses individuales de un actor los que marcan la elaboración de políticas, operaciones y cambios de estrategia de la propia institución. Es por ello que, aunque cada una de las agencias escogidas para este análisis presente una serie de características más semejantes a las teorías del institucionalismo sociológico e histórico, ambas instituciones definen su comportamiento en base también al institucionalismo de elección racional.

En resumen, la ciencia política hoy en día se enfrenta no a uno sino a tres nuevos institucionalismos. Además, es sorprendente lo distantes que han quedado estas escuelas de pensamiento entre sí ya que cada una ha estado puliendo asiduamente su propia línea de pensamiento y criterio. ¿Cuál es el camino a seguir a la hora de analizar un estudio de caso? Muchos argumentan a favor de la adopción incondicional de uno de estos enfoques a expensas de los otros. Sin embargo, en estas conclusiones sugerimos que ha llegado el momento de analizar en base a las tres teorías, proporcionando un mayor intercambio de ideas entre las tres. De esta manera, proponemos que un mejor conocimiento de las otras escuelas llevaría a los partidarios individuales de cada una de ellas a una valoración más detallada y perfeccionada de las cuestiones subyacentes de cada institución.

## **7. Bibliografía y trabajos citados**

BBC News. (2004). *Q&A: The Franks Report*. Obtenido de BBC News:  
[http://news.bbc.co.uk/2/hi/programmes/bbc\\_parliament/3631505.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/programmes/bbc_parliament/3631505.stm)

Beesley, I. B., & Goodman, M. S. (2012). *Margaret Thatcher and the Joint Intelligence Committee*. Obtenido de Gov.uk:  
<https://history.blog.gov.uk/2012/10/01/margaret-thatcher-and-the-joint-intelligence-committee/>

Bimfort, M. T. (1995). *A DEFINITION OF INTELLIGENCE*. Obtenido de Central Intelligence Agency: [https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/kent-csi/vol2no4/html/v02i4a08p\\_0001.htm](https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/kent-csi/vol2no4/html/v02i4a08p_0001.htm)

Campbell, J. (1998). Institutional Analysis and the Role of Ideas in Political Economy. *Theory and Society*, 27, 377-409.

CNI. (s.f.). *¿Qué es un servicio de inteligencia?* Recuperado el 2020 de junio, de Centro Nacional de Inteligencia:  
[https://www.cni.es/es/preguntasfrecuentes/pregunta\\_001.html?pageIndex=1&faq=si&size=15](https://www.cni.es/es/preguntasfrecuentes/pregunta_001.html?pageIndex=1&faq=si&size=15)

Converse, P. E., & Pierce, R. (1986). *Political Representation in France*. Harvard University Press.

Dahl, R. A. (1961). The behavioral approach in political science: epitaph for a monument to a successful protest. *American Political Science Review*(55), 763-772.

DiMaggio, P., & Powell, W. (1991). Introduction. En P. DiMaggio, & W. Powell, *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. University of Chicago Press.

Dobbin, F. (1994). Cultural Models of Organization: The Social Construction of Rational Organizing Principles. En D. Crane, *The Sociology of Culture* (págs. 117-153). Oxford.

- DRAE. (s.f.). *agencia*. Recuperado el junio de 2020, de Diccionario de la Real Academia Española: <https://dle.rae.es/agencia>
- Eckstein, H. (1963). A perspective on comparative politics: past and present. En D. Apter, & H. Eckstein, *Comparative Politics: A Reader* (págs. 3-32). Free Press.
- Gallego-Díaz, S. (26 de enero de 1983). *Margaret Thatcher asume el control de los servicios de inteligencia británicos*. Obtenido de El País: [https://elpais.com/diario/1983/01/26/internacional/412383611\\_850215.html](https://elpais.com/diario/1983/01/26/internacional/412383611_850215.html)
- Goodin, R. E. (1996). Institutions and their design. En R. E. Goodin, *The Theory of Institutional Design*. Oxford University Press.
- Hall, P., & Taylor, R. (1996). Political science and the three institutionalisms. *Political Studies*(44), 936-957.
- Hopkins, N. (marzo de 2017). *What you really need to join MI6: emotional intelligence and a high IQ*. Obtenido de The Guardian: <https://www.theguardian.com/uk-news/2017/mar/02/mi6-tells-minorities-we-need-you-why-are-you-not-thinking-about-us>
- Kahana, E. (2001). Mossad-CIA Cooperation. *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, 14(3), 409-420.
- March, J., & Olsen, J. (1984). The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. *American Political Science Review*(78), 734-749.
- March, J., & Olsen, J. (1998). The institutional dynamics of international political orders. En P. Katzenstein, R. O. Keohane, & K. S.D., *Exploration and Contestation in the Study of World Politics* (págs. 303–329). MIT Press.
- March, J., & Olsen, J. (2006). Elaborating the "New Institutionalism". En R. A. Rhodes, S. A. Binder, & B. A. Rockman, *The Oxford Handbook of Political Institutions* (págs. 3-20). Oxford University Press.

- March, J. G., & Olsen, J. P. (2010). *Rediscovering institutions*. Simon and Schuster.
- Mossad. (s.f.). *About Us*. Recuperado el junio de 2020, de Mossad - Israeli Secret Intelligence Service: <https://www.mossad.gov.il/eng/about/Pages/default.aspx>
- Palier, B., & Bonoli, G. (1999). PHÉNOMÈNES DE" PATH DEPENDENCE" ET RÉFORMES DES SYSTÈMES DE PROTECTION SOCIALE. *Revue française de science politique*, 399-420.
- Pierson, P. (2000). Increasing Returns: Path Dependence and the Study of Politics. *The American Political Science Review*, 94(2), 251-267.
- Pierson, P., & Skocpol, T. (2002). Historical institutionalism in contemporary political science. En H. Milner, & I. Katznelson, *Political Science: State of the Discipline* (págs. 693–721). Norton.
- Rhodes, R. A., Binder, S. A., & Rockman, B. A. (2006). *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford University Press.
- Riedel, B. (2017). *Enigma: The anatomy of Israel's intelligence failure almost 45 years ago*. Recuperado el junio de 2020, de Brookings.edu: <https://www.brookings.edu/research/enigma-the-anatomy-of-israels-intelligence-failure-almost-45-years-ago/>
- Sanders, E. (2006). Historical Institutionalism. En R. A. Rhodes, S. A. Binder, & R. B. A., *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford University Press.
- Schmidt, V. A. (2006). *Give Peace a Chance: Reconciling Four (not Three) "New Institutionalism"*. Philadelphia: Annual Meetings of the American Political Science Association.
- Shepsle, K. A. (2006). Rational Choice Institutionalism. En R. A. Rhodes, S. A. Binder, & B. A. Rockman, *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford University Press.

- SIS - MI6. (s.f.). *Our History*. Recuperado el mayo de 2020, de Secret Intelligence Service - MI6: <https://www.sis.gov.uk/our-history.html>
- Steinmo, S. (2008). What is Historical Institutionalism? En D. Della Porta, & M. Keating, *Approaches in the Social Sciences*. Cambridge University Press.
- Steinmo, S., Thelen, K., & Longstreth, F. (1992). *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge University Press.
- The Jewish Agency for Israel. (s.f.). *Israeli Intelligence and the Yom Kippur War of 1973*. Recuperado el junio de 2020, de The Jewish Agency for Israel: <http://archive.jewishagency.org/secret-service/content/25324>
- Thelen, K. (1999). Historical Institutionalism in Comparative Politics. *Annual Review of Political Science*, 2(1), 369-404.
- Vilasi, A. C. (2013). *The History of Mi6: The Intelligence and Espionage Agency of the British Government*. AuthorHouse UK.
- Vilasi, A. C. (2014). *The History of Mossad*. AuthorHouse.
- Vilasi, A. C. (s.f.). *Biografia*. Recuperado el junio de 2020, de Antonella Colonna Vilasi: <http://antonellacolnavilasi.xoom.it/>