



MINISTERIO DE DEFENSA

CUADERNOS
de
ESTRATEGIA

127

ESTUDIOS SOBRE INTELIGENCIA:
FUNDAMENTOS PARA LA
SEGURIDAD INTERNACIONAL

INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS
CENTRO NACIONAL DE INTELIGENCIA



MINISTERIO DE DEFENSA

**CUADERNOS
de
ESTRATEGIA**

127

**INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS
CENTRO NACIONAL DE INTELIGENCIA**

**ESTUDIOS SOBRE INTELIGENCIA:
FUNDAMENTOS PARA LA
SEGURIDAD INTERNACIONAL**

Junio, 2004

Edita:



NIPO: 076-04-093-0

ISBN: 84-9781-110-0

Depósito Legal: M-28436-2004

Imprime: Imprenta Ministerio de Defensa

Tirada: 1.100 ejemplares

Fecha de edición: junio, 2004

**SECRETARÍA GENERAL DE
POLÍTICA DE DEFENSA**

**Dirección General de Relaciones
Institucionales de la Defensa
Instituto Español de
Estudios Estratégicos**

Grupo de Trabajo número 5/03

**ESTUDIOS SOBRE INTELIGENCIA:
FUNDAMENTOS PARA LA SEGURIDAD
INTERNACIONAL**

Las ideas contenidas en este trabajo son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE, que patrocina su publicación.

SUMARIO

PROLOGO

INTRODUCCIÓN

Por Diego Navarro Bonilla

Capítulo I

COYUNTURA INTERNACIONAL EN LA QUE ACTÚAN LOS SERVICIOS DE INTELIGENCIA

Por Félix Vacas Fernández

Capítulo II

NECESIDAD, FUNCIONAMIENTO Y MISIÓN DE UN SERVICIO DE INTELIGENCIA PARA LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA

Por Miguel A. Esteban Navarro

Capítulo III

SERVICIOS DE INTELIGENCIA: UN ESTUDIO COMPARADO

Por Elviro Aranda Álvarez

Capítulo IV

COOPERACIÓN EUROPEA EN MATERIA DE INTELIGENCIA

Por Fernando Lista Blanco

Capítulo V

LA INTELIGENCIA COMPARTIDA

Por Francisco Galvache Valero

CONCLUSIONES

COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO

ÍNDICE

PRÓLOGO

PRÓLOGO

*A los miembros del Centro Nacional de Inteligencia fallecidos en
acto de servicio en 2003, con todo el reconocimiento y gratitud por
su labor y servicio a España.*

In Memoriam

La Directiva de Defensa Nacional recoge como una de las líneas básicas de la política de defensa la de “impulsar decididamente la cultura de defensa en la sociedad española, de manera que perciba como propias las cuestiones relacionadas con su seguridad, su libertad y la defensa de sus intereses”. Para conseguirlo la Orden Ministerial 228/2001 de 24 de octubre, establece que al Instituto Español de Estudios Estratégicos le corresponden las funciones generales de impulsar y coordinar la política de promoción, difusión y fomento de la conciencia de defensa nacional. Para el desarrollo de estos fines, el Instituto desarrolla dos tipos de actividades. En primer lugar la difusión de esta cultura de defensa en la sociedad, y, por otra parte, todas las iniciativas denominadas de investigación, para aumentar y actualizar ese acervo de cultura de defensa. Entre las últimas, el Instituto es responsable de la planificación y edición de los *Cuadernos de Estrategia*, publicación monográfica, donde se materializan los trabajos de especialistas en las materias objeto de interés y considerados prioritarios dentro del panorama estratégico y de actualidad.

En línea con este propósito y nacida de la cultura de defensa, la cultura de inteligencia también trata de reducir el distanciamiento que, tradicionalmente, venía produciéndose entre la sociedad española y los servicios de inteligencia. La total sintonía entre el CNI y este Instituto ha quedado patente en este primer trabajo sobre la inteligencia que, sin duda, no habría sido posible sin la eficaz colaboración entre ambas instituciones.

El lugar ocupado por la inteligencia en el ámbito de la prevención y la identificación de amenazas se ha visto reforzado tras los gravísimos atentados terroristas perpetrados en el nuevo siglo, y tanto dentro como fuera de nuestras fronteras. Los esquemas tradicionales de enfrentamiento bélico se difuminan en beneficio de un entorno poco definido y difícilmente comprensible sin la imparable automatización que nos invade. Hoy en día, no es arriesgado asegurar que el primer escenario de confrontación se ha trasladado desde los campos de batalla al así denominado «entorno red». El dominio de la guerra de información y la capacidad para generar un pronto conocimiento estratégico que permita controlar y neutralizar posibles riesgos para la seguridad de una nación se han convertido en prioridades dentro de la política de seguridad y defensa. Unas prioridades que, en definitiva, también afectan a toda la sociedad, que comparte la preocupación por los riesgos y las amenazas reales o latentes.

En la mañana del día 9 de octubre de 2003 el sargento primero del Ejército del Aire José Antonio Bernal, Agregado de Información de la embajada española en Bagdad y miembro del Centro Nacional de Inteligencia, era asesinado a las puertas de su residencia oficial. Un mes y medio después, el 29 de noviembre de 2003, fue una fecha marcada por la tragedia para el Centro Nacional de Inteligencia, para el conjunto de las Fuerzas Armadas y para todos los españoles. En un ataque sorpresivo, siete miembros del servicio de inteligencia español caían abatidos en una carretera cerca de Nayaf al sur de Bagdad, tras oponer una heroica resistencia. En las luctuosas jornadas posteriores, la sociedad española, ofreciendo un ejemplo realmente encomiable, pudo comprender y compartir el dolor de las familias y del conjunto de las Fuerzas Armadas por tan terrible suceso. Más allá del interés que pueda suscitar y de las reflexiones vertidas en sus páginas, este monográfico quiere convertirse en un sentido y profundo homenaje a los ocho miembros del Centro Nacional de Inteligencia que dieron su vida en Irak. Su profesionalidad y definitiva entrega merecen el más sincero reconocimiento. Por ello, y para concluir, señalaré que la discreta actividad desarrollada por nuestros organismos de inteligencia, fortalece la eficacia con que la Administración General del Estado sirve a la sociedad española.

Gracias, por tanto, a todos los que habéis trabajado en este importante cuaderno y, de manera especial, al CNI por su valiosa colaboración.

Jaime Rodríguez-Toubes Núñez

Almirante Director del Instituto Español de Estudios Estratégicos.

INTRODUCCIÓN

INTRODUCCIÓN

La utilización efectiva de información para fundamentar los procesos de toma de decisiones en cualquier ámbito por parte de los Estados constituye una constante histórica. En toda época y en toda coordenada geográfica y política la adquisición de una posición ventajosa ha contado con prolegómenos de obtención, envío, protección y uso de aquellos fragmentos de información que recopilados, integrados y oportunamente analizados se convertían en conocimiento ventajoso, en recurso pertinente para prevenir, actuar y alcanzar un objetivo. Dicho de otro modo, el dominio del conocimiento ha proporcionado históricamente garantías de éxito. Es decir, el carácter inmutable de los principios básicos de las actividades de Inteligencia permanece a lo largo de los siglos aunque las formas y modalidades de amenaza se diversifiquen, la tecnología imponga su dinámica o las condiciones económicas, políticas o de relación entre potencias sean las acordes a un tiempo determinado y por tanto varíen con mayor frecuencia en un período de tiempo más reducido.

Probablemente sea el cuarto libro de Moisés la primera referencia documentada a la utilización de esa información para fundamentar una decisión tan trascendental como lo fue el establecimiento de las doce tribus en la tierra de Canaán. El episodio bíblico, recogido siglos después por la pintura de Giovanni Lanfranco hacia 1621 y titulado “Regreso de los espías de Canaán”, rememoraba esta acción en la que Moisés, por mandato divino, envió un informador a cada una de las 12 tribus para descubrir la situación real de las nuevas tierras en que podía asentarse el pueblo de Israel. A partir de aquí, teóricos, tratadistas militares, filósofos o diplomáticos, occidentales y orientales reivindicaron en sus obras reales o utópicas (recuérdense los célebres pasajes de la Nueva Atlántida de Francis Bacon o la Ciudad del Sol de Tommaso de Campanella y la utilización de “informadores”) el papel, alcance, función y reflexión teórica y práctica

sobre el uso de fuentes de información en tiempos de guerra o paz. Estas aportaciones se centraron la mayoría de las veces en el componente humano del espionaje para convertir la información en conocimiento y garantizar una serie de requerimientos relativos a la seguridad, la defensa o la consolidación de una posición dominante en el teatro político, militar y económico de los Reinos y Estados. A lo largo de la historia esta necesidad atemporal de estructuras más o menos estables que hicieran de la obtención, envío, protección, evaluación, análisis y uso de información una actividad paralela a la gestión del poder hizo posible la vinculación de conceptos tan íntimamente ligados como la geografía del conocimiento, las redes de la diplomacia, la Razón de Estado y el espionaje, término excesivamente mitificado y recubierto de tópicos difíciles de erradicar del colectivo imaginario a lo largo de los siglos.

Hoy en día, la consolidación hace un par de décadas de una sociedad identificada por su interrelación tecnificada, globalización económica y base tecnológica e informacional es sin duda la principal característica de nuestro mundo contemporáneo. También la conducción de la guerra se vio modificada por un concepto surgido a comienzos de los ochenta como fue la Revolución en los Asuntos Militares (RMA). En términos generales la RMA constituye el abandono de un modelo de guerra total por otro en el que las operaciones bélicas de una envergadura más reducida, en conjunción con la aplicación tecnológica de precisión y el libramiento de una guerra en el ciberespacio tienden más a asfixiar la capacidad de respuesta de un enemigo que a conseguir su destrucción en términos absolutos (1). La Revolución en los asuntos militares destaca la altísima dependencia y vigilancia tecnológica de los órganos de la defensa nacional para la conducción del conflicto futuro.

La dimensión estratégica del conocimiento sigue dependiendo de la jerarquía informativa representada por una escala de datos que se convierten en información y convenientemente agrupada, integrada, evaluada y analizada genera conocimiento especializado para perfilar y construir decisiones en ámbitos naturalmente interrelacionados como la economía, la seguridad y la defensa, las relaciones entre Estados o el bienestar de los ciudadanos, según estudia Miguel Ángel Esteban en su trabajo. En definitiva, la Inteligencia entendida en su sentido más amplio como conocimiento procesado y especializado para fundamentar la toma de decisiones

(1) Latham, Andrew. "Warfare Transformed: A Braudelian Perspective on the "Revolution in Military affaire". En *European Journal of International Relations*, 2002, vol. 8, nº 2. pp. 231-266.

adquiere un renovado interés, que ciertamente nunca ha perdido, pero que fruto de imágenes estereotipadas así como de la propia naturaleza reservada de los procesos y resultados del trabajo de Inteligencia ha ofrecido una realidad no del todo bien entendida o quizás una imagen social alejada de su verdadera esencia, necesidad y funcionamiento.

En la primera mitad de este año 2004 la situación mundial todavía se ve inmersa en el inquietante rastro dejado por la principal forma de incertidumbre y amenaza global identificada con el terrorismo y las formas no convencionales de agresión gracias a la voluntad persistente de grupos y organizaciones por ejecutarlas y convertirlas no ya en acciones concretas sino en una opción política e ideológica definitivamente asentada (2). De ahí que el análisis de las causas, la identificación de focos de tensión, la constatación de los fallos y mejoras en los sistemas de seguridad o la evaluación de fuerzas y recursos necesarios para garantizar esas políticas de seguridad y defensa sean en definitiva aspectos que han puesto de manifiesto la importancia del trabajo de Inteligencia como solución global, preventiva, ágil y eficaz, adaptada continuamente a la naturaleza flexible, difusa pero tremendamente resistente de las amenazas de nuestros días. Éstas, que no son puramente militares, ni son obra de una estructura nacional precisa o definida, sino difusa, orgánicamente elástica y con límites y contornos conscientemente difuminados se identifican con el ciberterrorismo, bioterrorismo, narcotráfico, hiperterrorismo, y en general de toda forma delictiva transnacional organizada. Cumbres internacionales como la europea de Salónica han definido la concepción de la seguridad y la defensa comunitaria a partir de tres ejes fundamentales: Terrorismo, armas de destrucción masiva y estados en descomposición. Por otra parte, el informe elaborado por Melissa Applegate y publicado por el Strategic Studies Institute en septiembre de 2001 bajo el título “Preparing for Asymmetry: As seen through the lens of Joint Vision 2020” advertía de las amenazas englobadas bajo el concepto de guerra asimétrica, entendida como el recurso que grupos, potencias y redes terroristas utilizarán como alternativa al desarrollo convencional del conflicto. El escenario de guerra asimétrica consiste en obligar a una potencia militar convencional a la no utilización de su esquema tradicional militar, usando todos los medios, ámbitos y acciones directas como acciones de guerra. Eso supone el

(2) VILLALBA FERNÁNDEZ, ANÍBAL. “Terrorismo en el sur y el este del Mediterráneo: el impacto del 11 de septiembre”. En “El Mediterráneo: Proceso de Barcelona y su entorno después del 11 de septiembre”, Madrid, Ministerio de Defensa, 2003, pp. 143-174 (Monografías del CESEDEN; 59).

abandono el esquema de confrontación buscando el bloqueo de una fuerza superior que no está preparada a priori frente a un enemigo celular y escurridizo. Sin embargo, los planteamientos asimétricos no son nuevos. El 11 de septiembre de 2001, y el 11 de marzo de 2004 con toda su tragedia y consecuencias todavía por asimilar son la expresión más desquiciada de una dinámica que no ha hecho sino continuar por la senda del conflicto asimétrico iniciado decenios atrás. Los atentados de Casablanca, Riad, Estambul, etc., ocurridos en 2003 han obligado a presentar un frente común y de alcance global en la lucha antiterrorista procedente del mundo de la información y el conocimiento que ha llegado incluso a promover operaciones conjuntas de vastísimo alcance.

Indudablemente, este panorama presupone un cambio trascendental que obliga a los servicios de inteligencia a adaptarse a los nuevos escenarios de actuación. Como ha señalado Colin S. Gray, “no podemos predecir amenazas asimétricas específicas (a menos que tengamos inteligencia excelente) y por tanto no podemos proteger todo aquello que se encuentre bajo riesgo” (3). De hecho, uno de los principios sobre los que venimos reflexionando y al que denominamos de respuesta equivalente es aquel que postula que ante amenazas de naturaleza asimétrica y alcance global se requieren soluciones de carácter también global. Buena parte del dinamismo necesario en todo servicio se basa en la creación de nuevas categorías de información (Terrorist Threat Information), flexibles, rápidamente actualizables y que, como un organismo vivo, se contraen o expanden en función del nivel de alerta (4). A nuestro juicio, ello implica potenciar sistemas ágiles de inteligencia que, basándose en el alcance y normalización de las tecnologías de la información y los resultados obtenidos de la Gestión del Conocimiento, pongan a disposición de la seguridad y la defensa de un Estado las herramientas precisas de alcance global, interconectadas y compartidas para alcanzar los objetivos de un organismo de inteligencia y dar una respuesta eficaz en tiempo reducido (5). Este principio, ciertamente ideal, no debe estar reñido con la profunda reflexión en torno a las bases que definen el tra-

(3) GRAY, COLIN S. “Thinking Asymmetrically in Times of Terror”. En *Parameters: US Army War College Quarterly*, spring 2002, <http://carlisle-www.army.mil/usawc/Parameters/02spring/gray.htm>. Consultado: 19/11/2002.

(4) CORERA, GORDON. “Changes needed in Information Sharing”. En *Jane's Intelligence Review*, agosto 2003, pp. 3-4.

(5) ESTEBAN NAVARRO, MIGUEL ÁNGEL y NAVARRO BONILLA, DIEGO. “Gestión del Conocimiento y Servicios de Inteligencia: la dimensión estratégica de la información”. En *El Profesional de la Información*, julio-agosto 2003, vol. 12: n° 4, pp. 269-281.

bajo, la estructura, la organización y las formas de gestionar la información de los servicios de inteligencia así como el necesario marco jurídico nacional e internacional que rige su actuación, tal y como estudian Elviro Aranda y Félix Vacas en este volumen. Es en este nuevo escenario de “no reglas” en el que los servicios de inteligencia desarrollarán sus capacidades operativas contando con el apoyo tecnológico que brinda el sector privado y las áreas de desarrollo e investigación vinculadas a los departamentos de defensa. Todas estas reflexiones han cristalizado ya en un nuevo paradigma de guerra, denominado de cuarta generación caracterizado por “muy pequeñas unidades de acción independiente o células que actúan en órdenes tipo misión; con una disminuida dependencia del apoyo logístico; más énfasis en la maniobra y que enfocan en las metas psicológicas en vez de las físicas” y en las que el protagonismo de otros actores distintos de las naciones-estado, las fricciones entre civilizaciones y la preeminencia de factores religiosos y culturales frente a estrictamente políticos o económicos determinan el contexto de este paradigma (6).

En suma, la definición del conflicto futuro pasa por reconcebir su naturaleza alejada del tradicional enfrentamiento entre bloques y ahondar en las características del cambio en el desarrollo de la guerra (7). La concepción bipolar del mundo no tiene sentido una vez que aciertos y críticas a la teoría de Samuel Huntington presentan una realidad multipolar y multicivilizacional (8). Hoy en día es poco probable que se produzca una situación bélica entre países desarrollados tal y como se entendió durante el siglo XX y los posibles escenarios parecen estar más próximos a la denominada Information Warfare (9). Lee S. Strickland, profesor del College of Library and Information Science Studies en la Universidad de Maryland, miembro del Senior Intelligence Service desde 1986 y oficial responsable del desarrollo de políticas de información y privacidad dentro de la CIA lo ha expresado con meridiana claridad: “Para erradicar las amenazas, las municiones tácticas y la fuerza jugará un papel extraordinario, pero es la información la

-
- (6) WILCOX, GREG. “La respuesta militar a la Guerra de la Cuarta Generación en Afganistán”. En *Military Review*, septiembre-octubre 2003, pp. 34-47.
- (7) COKER, CRISTOPHER. “Waging War Without Warriors? The changing Culture of Military Conflict”, Lynne Rienner, 2002 (International Institute Studies in International Security).
- (8) SIRVENT ZARAGOZA, GONZALO. “Terrorismo y delincuencia transnacional organizada en el siglo XXI”. En *Nuevos Riesgos para la sociedad del futuro*, Madrid, Instituto Español de Estudios Estratégicos. 2003, p. 36. Cuadernos de Estrategia, 120.
- (9) JONES, ANDY; KOVACICH, GERALD L. y LUZWICK, PERRY G. “Global Information Warfare: How businesses, Governments, and Others achieve Objectives and Attain Competitive Advantages”. Boca Raton (Florida), Auerbach, 2002.

clave para el éxito: nuestra más efectiva herramienta de guerra” (10). *De ahí que la información, las redes y la tecnología capaz de explotarla para adquirir una ventaja estratégica formen parte del principal entorno del conflicto futuro desplazando el terreno físico de un posible escenario bélico tradicional hacia el campo de batalla de la información (cyber battlefield). Los servicios de inteligencia de un Estado asumen éstas y otras muchas amenazas derivadas de este marco global y globalizado en su cotidiana actuación en materia informativa para preservar la seguridad nacional. De acuerdo con esa concepción que define el conflicto asimétrico y la guerra irregular, las agencias de Inteligencia han tenido que revitalizar áreas de interés informativo, en su mayoría a partir de fuentes abiertas, tales como la geografía, las características étnicas de una zona, la idiosincrasia de un pueblo, sus condicionantes religiosos y sociales, desplazando el interés de la nación a la tribu (11). Por consiguiente, cada país identifica los conjuntos de conocimientos prioritarios para cumplir con los requerimientos definidos en las Revisiones Estratégicas Nacionales y en las respectivas Directivas de Inteligencia. De ahí que el abanico de intereses de un servicio de Inteligencia sea enorme, extenso y totalmente de acuerdo con los escenarios, reales o potenciales, de las amenazas. Ello obliga a diseñar las áreas de conocimiento que un servicio debe cubrir y los medios y recursos, tanto humanos como materiales que debe incorporar para garantizar el cumplimiento de los objetivos del servicio y disponer del mejor conocimiento, a partir de las mejores fuentes y con los mejores recursos y medios.*

¿QUÉ ES INTELIGENCIA?

A pesar de la abundancia de definiciones aportadas hasta el momento el término inteligencia sigue estando para Michael Warner precariamente definido y sin que exista una definición plenamente aceptada de inteligencia. A las más de veinte definiciones analizadas se une la propuesta por él mismo: “Intelligence is secret, state activity to understand or influence

-
- (10) STRICKLAND, LEE. “Were American Intelligence and Law Enforcement Effectively Positioned to Protect the Public?”. En “Bulletin of the American Society for Information Science and Technology”, febrero-marzo 2002, 28, pp. 18-22; —, “Information and the War Against Terrorism, Part V: The Business Implications”. En “Bulletin of the American Society for Information Science and Technology”, 2002, vol. 28, n° 1, pp. 18-21; —, “Fighting Terrorism with Information”. En “The Information Management Journal”, 2002, vol. 36, n° 4, pp. 27-34.
- (11) WHITE, JEFFREY B. “Algunas reflexiones acerca de la Guerra Irregular”. En “Military Review”, septiembre-octubre 2003, pp. 16-24. Publicado originalmente en *Studies in Intelligence*, 1996, vol. 39, n° 5.

foreign entities” (12). Tradicionalmente, según indicó el gran teórico norteamericano Sherman Kent en su estudio clásico, la inteligencia se puede analizar desde una triple perspectiva: como institución, como proceso y como producto o resultado. Como proceso, el ciclo de inteligencia basado en la identificación de necesidades de información, la obtención, análisis y distribución de conocimiento especializado define los pasos necesarios para alcanzar un resultado final: un producto de inteligencia necesario para la toma de decisiones. Como producto, la inteligencia adquiere formas concretas en torno a tipologías documentales específicas tales como informes, resultados del trabajo de los analistas de inteligencia. En cualquier caso, la mayoría de las veces que nos refiramos al concepto de Inteligencia, lo vamos a hacer al principal tipo centrado en la inteligencia estratégica, definida por Washington Platt como: “el conocimiento relativo a las capacidades, vulnerabilidades y posibles líneas de acción de otras naciones” (13).

Hablar de inteligencia estratégica es hablar de planificación y dirección, de identificación y determinación de necesidades y requerimientos de conocimiento por parte de órganos decisores. Es también hablar de los medios de obtención de información en bruto y de los procesos y métodos de procesamiento para hacer posible su valoración y análisis antes de generar nuevo conocimiento especializado en un ámbito determinado y puesta a disposición de quienes formularon aquellas necesidades y requerimientos. Podría decirse que estas fases que conforman el ciclo de inteligencia constituyen un conjunto metodológico y una variedad del método científico tradicional:

The so-called “scientific method” means different things to different people, but the basic features are much the same. These features are: collection of data, formation of hypothesis, testing the hypotheses, and so arriving at conclusions based on the foregoing which can be used as reliable sources of prediction (14).

Según su momento o tiempo de obtención, según su contenido o según su procedencia, los teóricos del campo de la Inteligencia tienden a

(12) WARNER, MICHAEL. “Wanted: A Definition of “Intelligence”. En “Studies in Intelligence”, 2002, vol. 46: n° 3, <http://www.cia.gov/csi/studies/vol46no3/article02.html>. Consultado: 13/11/2002.

(13) SÁNCHEZ MÉNDEZ, JOSÉ. “Introducción a la inteligencia estratégica”. En “Revista de Aeronáutica y Astronáutica”, diciembre 1982, pp. 1204-1221.

(14) PLATT, WASHINGTON. “Strategic Intelligence Production: Basis Principles”. N. York, Frederick A. Praeger, 1957. Existe edición española traducida por Jorge Roberto Soneyra, Buenos Aires, Struhart & Cia., 1983.

clasificar ésta de una forma u otra, como ya se estudió en un primer Cuadernos de Estrategia dedicado a la Inteligencia operacional (15). Sin embargo, la variedad de formatos, las clases de información proporcionada por las fuentes, el tipo de transmisión de la información, etc., nos conduce directamente a la necesidad de contar con herramientas y habilidades adecuadas para la gestión de la denominada multi-int, o inteligencia múltiple nacida de un mundo multimedia, con estructuras de información muy diversas y productos informativos tan dispares como un informativo de una cadena televisiva en dialecto pastún, urdu o farsi o una presentación que integra un mapa visual con los resultados de una búsqueda documental en una base de datos relacional.

En este volumen de Cuadernos de Estrategia, más allá de las clasificaciones y esquemas bien conocidos por otra parte, se tratará de subrayar el concepto de Inteligencia como prioridad mundial en el ámbito de la prevención. Es indudable que la ubicación de los objetivos de la inteligencia requerida por un país en el contexto de las revisiones estratégicas mundiales (Reino Unido, Estados Unidos, Japón, España, etc.) aporta el marco genérico en el cual se desarrollan las líneas maestras, la valoración y el lugar que los organismos, las técnicas y las funciones de Inteligencia deben ocupar en la planificación y delineado de la Seguridad y la Defensa Nacional. La adaptación de los servicios de inteligencia a este cambio de paradigma en la forma de concebir el conflicto, bien sean nacionales o departamentales, con una estructura basada en la Comunidad de Inteligencia o siguiendo esquemas compartimentados, se encuentra ya explícito en textos de reflexión global sobre el papel de los instrumentos para la defensa y la seguridad nacionales. De hecho, las revisiones estratégicas de los principales países occidentales (Quadrennial Defence Review de Estados Unidos, Strategic Defence Review del Reino Unido, o el concepto militar de defensa frente al terrorismo de la OTAN) inciden en las líneas maestras y en las prioridades de la defensa nacional para conseguir una adaptación eficaz al panorama internacional convulso mediatizado por un nuevo concepto de amenaza y riesgo en cuyo seno las operaciones de inteligencia e integración conjunta de conocimiento mediante la potenciación de los sistemas C4I constituyen la piedra angular en la dirección de la guerra futura. Los resultados aprendidos de la campaña de Afganistán y la integración de fuerzas especiales combinadas con agentes y medios controlados directamente por los servicios de inteligencia bajo

(15) "Estudio de Inteligencia Operacional". Madrid, Ministerio de Defensa, 1991 (Cuadernos de Estrategia; 31).

operaciones *ISTAR* (Intelligence, Surveillance, Target Acquisition and Reconnaissance) han formado una combinación de fuerza que, a juicio del general Tommy Franks, simplemente “funcionó” (16). En el transcurso de esas operaciones se ha asistido al espectacular avance de medios tecnológicos de adquisición de imágenes en tiempo real como ha sido la definitiva integración de los vehículos no tripulados (UAV) y la segunda generación dotados de sistemas de armas (UCAV). Hemos asistido a la consolidación de una forma de combate a distancia, con un apoyo directo de la Inteligencia de imágenes en tiempo real y una descentralización que ha permitido reducir riesgos humanos, costes y tiempo desde que se produce la identificación de un objetivo hasta su eliminación (sensor to shooter). Sin embargo, el reducido número de analistas de fotointerpretación provoca una situación no deseada por cuanto aviones como el *Global Hawk* (Northrop Grumman), convertidos en plataformas *ELINT* es capaz de tomar miles de imágenes cada día pero el análisis, la interpretación y la descripción de todas ellas no puede realizarse en un plazo de tiempo efectivo por falta de especialistas en tierra. La tendencia hacia la interpretación y descripción inmediata automática ha provocado una línea de investigación en torno a soluciones informáticas capaces de analizar la imagen en el mismo instante de su captura, dentro del propio aparato (17).

A estos textos se sumó el año pasado la Revisión Estratégica de la Defensa presentada por el ministro español con el fin de hacer explícitas las líneas maestras de la política de seguridad desarrollada por todos los mecanismos ofensivos y defensivos de las Fuerzas Armadas de España. Referida a la inteligencia militar, ésta ha merecido una reflexión particular destacando su necesidad en el actual panorama internacional y subrayando su capital importancia como elemento de política preventiva (18). En España, la necesidad de compartir esfuerzos en la búsqueda, obtención y análisis de información para la generación de inteligencia y la coordinación entre diferentes servicios de información preside el espíritu de la Comunidad de Inteligencia Española en proceso de creación. Órgano esencial de ese proyecto de comunidad de inteligencia nacional entendida como “sistema de sistemas” será el futuro Centro de Inteligencia de las

(16) GRIER, PETER. “The combination that worked”. En *Air Force Magazine: Journal of the Air Force Association*, 2002, vol. 85: nº 4, pp. 30-32: “The ability to plan and count on ISR — Intelligence, Surveillance, and Reconnaissance— was incredible, [general Tommy] Franks asserted”.

(17) NEWMAN, RICHARD J. “War from Afar”. En *Air Force Magazine*, agosto 2003, pp. 58-61.

(18) “Revisión Estratégica de la Defensa”. Madrid, Ministerio de Defensa, 2002, 2 vols., vol. 2 (documentos anejos), p. 212.

Fuerzas Armadas (CIFAS), apoyado por los RD 1883/1996 y 1250/1997 mediante los que se da al Jefe del Estado Mayor de la Defensa el mandato de integración y coordinación de los sistemas de inteligencia de las Fuerzas Armadas propiciando así un marco jurídico racional tendente a la unificación, coordinación y eficacia de los diferentes organismos encargados de la elaboración de inteligencia nacional (19).

Otro aspecto sobre el que nos interesa hacer hincapié dentro de la revisión española es el que muestra de manera inequívoca la vinculación existente entre el ámbito de la información (tecnologías, procesamiento y explotación eficaz) y los mecanismos de comunicación y decisión para la defensa. A nuestro juicio, son dos las áreas de actuación en las que el dominio de la información despliega todo su potencial para las políticas de defensa: Tecnologías capaces de gestionar e integrar la información para desarrollar una comunicación efectiva y afianzamiento de los procesos de obtención, análisis y difusión del conocimiento generado en el seno de los servicios generales o departamentales de inteligencia vinculados a la defensa y seguridad del Estado. Ahora bien, no olvidemos una obviedad a menudo infravalorada: la tecnología por sí sola, sin actuación decisiva de analistas y expertos, no produce conocimiento útil, convirtiéndose como ha señalado Mark Lowenthal en una pérdida de recursos, algo que entronca directamente con uno de los principios de Taplin: “La inteligencia es una actividad inútil (y costosa) si no tiene una aplicación que justifique su valor e inversión” (20).

Del mismo modo, la información, o la mera acumulación de datos susceptibles de convertirse en inteligencia (es decir, en conocimiento especializado) no es, por sí sola, inteligencia. Thomas F. Troy, al rebatir las tesis y definiciones aportadas por el gran teórico de la inteligencia contemporánea Sherman Kent, delimitó el concepto y la significación del término inteligencia, subrayando que, básicamente, inteligencia es conocimiento del enemigo, presidido por el secreto, para cuyo estudio se debe partir de los escalones básicos de todo el proceso, es decir, de aquellas informaciones obtenidas por agentes de información, por medios técnicos o mediante el análisis de fuentes y recursos de información abiertos y susceptibles de

(19) DIEGO, JOSÉ LUIS DE. “La comunidad de inteligencia del siglo XXI: Un sistema de sistemas”. En “Revista Española de Defensa”, 2002, vol. 15: nº 175, pp. 54-55.

(20) LOWENTHAL, MARK. “Open Source Intelligence: New Myths, New Realities”. En “Defense Daily International”; <http://www.defensedaily.com/reports/osintmyths.htm>. TAPLIN, WINN L. “Six General Principles of Intelligence”. En “International Journal of Intelligence and Counterintelligence”, 1989, vol. 3: nº 4, pp. 475-491.

convertirse en inteligencia (21). Además, Troy incidió en que la inteligencia no eran simplemente hechos o datos, sino básicamente una determinada manera de ver y analizar esos datos y hechos, desestimando así la simple y reduccionista identificación entre datos o informaciones e inteligencia. Se trataba, por tanto, de superar el (por otra parte imprescindible y pionero trabajo) primer capítulo del libro de Sherman Kent: “La información es conocimiento” (22). Por su parte, Winn L. Taplin plantea los siguientes interrogantes para buscar una respuesta satisfactoria a la ruptura de la identificación entre información e inteligencia: ¿cuándo o por qué medio la información se convierte en inteligencia? ¿cuándo la información en la que se basa la inteligencia pierde su status de inteligencia? ¿Cuándo una acción encubierta se vuelve lo suficientemente abierta para no ser considerada una actividad de inteligencia? (23). En último término, lo que determina que una información individual, en bruto, aislada de otros contenidos informativos pueda convertirse en inteligencia es el análisis y la valoración final que el receptor haga de ese conocimiento especializado; es decir, el proceso clasificado como reservado o secreto elaborado a partir de una sucesión de informaciones (abiertas o clandestinas, analógicas o digitales, técnicas o humanas) que agregadas y modeladas por el conocimiento humano de un analista de información arrojan como resultado un producto de alto valor informativo, que proporciona un conocimiento estructurado, preciso y listo para ser utilizado como elemento clave en la decisión. En cualquier caso siempre quedará en manos del receptor la valoración definitiva y final sobre la calidad del producto obtenido. En suma, se trata de hacer válida la definición de inteligencia como un tipo especializado de conocimiento alcanzado tras un proceso intelectual: “knowledge derives from minds at work” (24). No hay ninguna duda en identificar inteligencia con conocimiento y no tanto con datos o información. Un conocimiento de una situación o hecho, potencial o real que supone una amenaza o riesgo para todos los órdenes del Estado: soberanía de la nación y su integridad jurídica y territorial, mantenimiento del orden político, social, legal, económico plenamente aceptado por el conjunto de su sociedad.

-
- (21) TROY, THOMAS F. “The _correct_ Definition of Intelligence”. En “*International Journal of Intelligence and Counterintelligence*”, 1991-1992, vol. 5: n° 4, pp. 433-454.
- (22) KENT, SHERMAN. “*Strategic Intelligence for American World Policy*”. Princeton University Press, 1966. Existe edición en castellano, 4ª ed., Buenos Aires, Pleamar, 1986.
- (23) TAPLIN, WINN L. “Six General Principles of Intelligence”. En “*International Journal of Intelligence and Counterintelligence*”, 1989, vol. 3: n° 4, pp. 475-491, en p. 475.
- (24) DAVENPORT THOMAS H. y PRUSAK, LAWRENCE. “*Conocimiento en acción: cómo las organizaciones manejan lo que saben*”, Buenos Aires, Pearson, 2001, p. 5. Traducido del original ingles: “*Working Knowledge: How Organizations Manage What They Know?*” Boston, Harvard Business School Press, 1998.

Hablar de inteligencia eficaz y capaz de asegurar éxitos en los objetivos definidos por los respectivos servicios y centros de inteligencia de un país implica referirse a su actividad prioritaria y definitoria: la gestión de la información y la generación de conocimiento. Pero también a los requerimientos funcionales de sistemas y hombres que desarrollan su labor en este ámbito, a las inversiones necesarias y a la relación interdisciplinar que la inteligencia puede mantener con otros campos de conocimiento también interesados, desde otros enfoques y áreas, con el dominio y la gestión de la información.

La inversión y la aportación de recursos de forma decidida por los gobiernos así como la adquisición de materiales redundan inequívocamente en la mejora de capacidades y habilidades del principal activo: los recursos humanos. En 2003 se conocía el aumento de presupuesto para el año 2004 que el Centro Nacional de Inteligencia iba a percibir de los presupuestos generales del Estado. Pero no olvidemos la mejor y más efectiva de las inversiones: la mejora de las capacidades y la actualización de los recursos intangibles de un Organismo de Inteligencia que hacen del conocimiento tácito de una persona acumulado a lo largo de sus años de experiencia el mejor activo de la organización. A la luz de los informes generados por las diferentes comisiones parlamentarias norteamericanas sobre los fallos detectados tras el 11-S, pronto se alzaron voces que aconsejaron una apuesta decidida por la Investigación y la renovación en áreas clave como el aprendizaje de idiomas no mayoritarios, en sistemas de procesamiento y análisis de información, almacenamiento y recuperación, así como en modelos de conectividad e integración de recursos de información que fuesen compartidos sin retardos estructurales ni temporales (25). En suma, invertir en Inteligencia después de una planificación adecuada es, como indica Fernando Lista en el trabajo incluido en este volumen, algo indudablemente rentable. Pero la inversión también puede adoptar una dimensión privada o semipública. En Estados Unidos, por ejemplo, se mantiene una colaboración estrecha entre la Comunidad de Inteligencia y la financiación de proyectos de investigación a través de Grupos empresariales, Fundaciones y Universidades cuyos resultados en forma de productos de gestión y explotación de información a gran escala son a menudo probados y adquiridos por esos mismos servicios. Nunca antes se vio con mayor precisión y detalle la vinculación entre tecnología, investigación, información y defensa. Una interrelación entre tecnología y servicios de

(25) CORERA, GORDON. "Report points to weaknesses in US Intelligence machinery". En "Jane's Intelligence Review", septiembre 2003, pp. 46-49.

inteligencia que la CIA lleva explotando desde hace años mediante la creación de su filial In-Q-Tel, verdadero laboratorio tecnológico al servicio de la agencia de inteligencia norteamericana y situada en Sand Hill Road, el corazón de la ciudad tecnológica de Silicon Valley. Junto a ella, la agencia DARPA ha desarrollado un ambicioso proyecto de control, gestión, intercambio y cruce de datos para hacer posible la convergencia total de información denominado Network Centric Warfare, como parte integrante del ya conocido concepto de C4ISR. Pero también a través de millonarias inversiones de centros como el Intelligence Technology Innovation Centre (ITIC), también bajo la protección administrativa de la agencia norteamericana que recientemente ha contado con 8 millones de dólares para seguir el desarrollo de técnicas de minería de datos y capacidades de inteligencia estimativa. Por su parte la NSF (National Science Foundation) ha promovido también un acuerdo cooperativo a través del programa KDD (Knowledge Discovery and Dissemination).

A continuación y muy relacionado con el punto anterior situamos la capacitación profesional, técnica y experimental de los profesionales que se ocupan de obtener, procesar, almacenar y recuperar información; es decir, el factor humano de la inteligencia. Dejando intencionada y momentáneamente al margen la capacitación exigida para desarrollar actividades de inteligencia operativa conducente a la generación de inteligencia humana (Humint), la mayor parte de los miembros de un servicio de inteligencia pasan buena parte de su jornada de trabajo delante de una pantalla de ordenador. Y ello pese a críticas que entrevén una causa del descenso en la efectividad precisamente en el abandono de la inversión en hombres más que en máquinas o sistemas. Una sencilla lectura de los actuales requisitos planteados por las principales agencias de inteligencia internacionales (intelligence careers) nos permite dibujar un marco de capacitación, formación y áreas de conocimiento requeridas para desarrollar tareas de Inteligencia según niveles, intereses informativos y especialidades académicas. Gestores de información, sociólogos, lingüistas, historiadores, informáticos, ingenieros, etc., son sólo un grupo reducido de la gran especialización de los hombres y mujeres que trabajan en un servicio de inteligencia.

Por otra parte, algunos recursos de información y determinadas herramientas tradicionales de los servicios de inteligencia y que en su momento constituyeron ventajas competitivas sobre otros países ya no lo son puesto que la globalidad de Internet ha conseguido eliminar la ventaja particular en determinados ámbitos como la disponibilidad de imágenes procedentes de satélites con fines comerciales. Es precisamente en este

campo de la IMINT donde se está asistiendo al fuerte compromiso entre agencias de inteligencia como la NGA (National Geospatial-Intelligence Agency) y empresas privadas como DigitalGlobe Inc., tras la firma de un contrato de 500 millones de dólares a través del programa Next View para desarrollo de tecnología y adquisición de imágenes (26). Todo ello sugiere un replanteamiento de las ya caducas ventajas tecnológicas y especialmente de la intervención del sector privado en determinadas y muy concretas áreas del ciclo de inteligencia hasta definir el denominado outsourcing en parcelas muy específicas (27). Además, la facilidad con la que determinadas potencias accederán a tecnologías que constituyeron la vanguardia en el éxito de la inteligencia será un factor a tener en cuenta tan pronto como aquellas consigan los recursos económicos necesarios para adquirirlas. Se tratará de acceder a fuentes mucho más sofisticadas y de alta relevancia o mejorar los procesos de análisis de los datos existentes según Issacson y O Connell (28).

Según cálculos bastante certeros, aproximadamente el 85% de la información en bruto que se recoge en un centro de Inteligencia procede de fuentes abiertas (Open Sources Intelligence). Esta afirmación en absoluto supone una merma en la valoración de la información procedente de fuentes humanas ya que sigue siendo la principal y casi siempre determinante información en un determinado asunto. El principal reto informacional de cualquier organismo de Inteligencia actualmente no es la falta de información con la que operar sino el exceso y la sobreabundancia de la misma. Se obtiene mucho pero se procesa y se analiza mucho menos. No es ninguna novedad subrayar que es el área de análisis de información una de las más críticas en todo el ciclo de inteligencia y precisamente una de las más examinadas tras el 11-S (29). La evaluación de los procesos de análisis de información en organismos de inteligencia de Estados Unidos dio como resultado una importante falta de recursos y de personal experimentado que tuvo acceso dificultoso a información clave. Era necesario contar con analistas que cubriesen a tiempo completo determinadas áreas de interés; con capacidades lingüísticas suficientes, con conocimientos pro-

(26) HEWISH, MARK y KASS, LEE. "Observation from Orbit". En "Jane's International Defense Review", diciembre 2002, pp. 32-39.

(27) RATHMELL, ANDREW. "Privatising intelligence". En "Cambridge Review of International Affairs", Winter-Spring 1998, pp. 199-211.

(28) ISAACSON, JEFFREY A., y O'CONNELL, KEVIN M. "Beyond Sharing Intelligence, We must generate Knowledge"; www.rand.org/publications/randreview/issues/rr.08.02/intelligence.html. Consultado: 7/09/2002.

(29) CLARK, ROBERT M. "Intelligence Analysis: A Target-Centric Approach". CQ Press, 2003.

fundos de una situación. El enfoque multidisciplinar es la clave para afrontar una situación de conocimiento determinada. Indudablemente, la aplicación de la investigación tecnológica en forma de software de análisis de textos ha proporcionado algunos resultados como el sistema Pathfinder, utilizado por el Army s National Ground Intelligence Centre de los Estados Unidos, capaz de procesar miles de documentos en pocos minutos estableciendo cadenas de interrelación entre ellos, redes de conexión, patrones estadísticos, etc. Algo que trata de aplicarse a todos los tipos de inteligencia haciendo posible una herramienta de integración de multi-int.

El gran valor de los analistas de inteligencia radica en que sus capacidades intelectuales, su conocimiento tácito acumulado y el auxilio técnico de las tecnologías de la información, continuamente actualizadas tras una vigilancia tecnológica periódica, ponen el acento sobre el análisis y la explotación, más que sobre la obtención (30). Un análisis que debe atender al fenómeno de la discriminación y el filtrado de información, pues son muchos los esfuerzos y recursos necesarios para alcanzar un nivel elevado en el proceso conducente a desechar información evaluada como no pertinente y establecer conexiones fructíferas entre grandes cantidades de información aparentemente desintegradas. Por exceso o por defecto de información, el resultado es el mismo: la ineficacia. Los volúmenes de producción diaria de todo tipo de información digital, susceptible de convertirse tras un proceso masivo de filtrado y búsqueda de patrones de relación, nos aproxima a otra idea que no conviene perder de vista: no se trata de un problema de cantidad de información, sino de capacidad de procesamiento efectivo. A su vez, el problema del origen de la misma presupone hablar de formatos de información volátil, compuestos por datos no exactamente estructurados y que pueden contener información altamente valiosa para la generación de inteligencia. No en vano, los grupos terroristas también recurren a medios tradicionales de comunicación como la correspondencia o la mensajería personal difícilmente interceptables por la más moderna tecnología.

La categoría de fuentes abiertas incluye recursos de información en cualquier soporte, formato, impreso o electrónico tales como obras de referencia, publicaciones seriadas especializadas, colecciones y archivos digitales de prensa, bases de datos, bancos de imágenes, estadísticas, lite-

(30) PAPPAS, ARIS A., y SIMON, JAMES M. "Daunting Challenges, Hard Decisions: The Intelligence Community: 2001-2015". En "Studies in Intelligence", 2002, vol. 64: nº 1. www.odci.gov/csi/studies/vol46no1/article05.html. Consultado: 8/01/2004.

ratura gris (patentes, informes, documentos de trabajo, etc.) y cualquier otro recurso que públicamente accesible constituye una parte sustancial del trabajo de inteligencia. A juicio de expertos en Fuentes de Información abiertas para la generación de Inteligencia como Robert David Steele, estas fuentes van más allá de Internet y constituye un conjunto de materiales mucho más variados, diversificados, a veces sorprendentemente bien organizados y con índices de pertinencia informativa nada desdeñables (31). De confirmarse esta tendencia global, se abre un panorama renovado en torno a la utilización de habilidades documentales aportadas por especialistas en la gestión de información y conocimiento para mejorar la calidad de la información requerida para la generación de inteligencia. En definitiva, como muestran las aludidas intelligence careers se abre una posibilidad más que evidente de aprovechamiento de capacidades y habilidades profesionales entre expertos dedicados a numerosos aspectos y áreas relativas a la información tales como arquitectos de la información, documentalistas, infotecnólogos, gestores del conocimiento, especialistas en sistemas de gestión de bases de datos, analistas de información y especialistas en recursos de información en el ámbito de la seguridad y la defensa. Resultado de todo ello, como aclara Francisco Galvache, es la prestación de una rápida respuesta ante un requerimiento concreto por cuanto la disponibilidad de una “reserva de conocimiento estratégico” nacido de la tarea cotidiana de la obtención, integración, evaluación, descripción y almacenamiento resulta una tarea fundamental y común a todo servicio.

Finalmente, hablar de inteligencia es apuntar una necesaria y casi con toda seguridad fructífera consolidación del entendimiento entre sociedad y organismos de inteligencia. Desde hace varios años las Fuerzas Armadas en España han ido consolidando un aspecto que se creía arrinconado como era la imagen, valoración y acercamiento entre sociedad civil y Fuerzas Armadas. El desarrollo del denominado concepto de Cultura de Defensa ha permitido alcanzar logros cada vez más ilusionantes en la necesaria comprensión armónica de los objetivos, funciones y misión de los Ejércitos por la sociedad Española. Nacido de este marco global surge un concepto a nuestro juicio muy prometedor aunque ciertamente poco mencionado salvo en determinados círculos restringidos. Nos referimos a la cultura de inteligencia. Y ello porque, a decir verdad, han sido pocas las experiencias que han tratado de hacer comprender a la sociedad, desde la

(31) STEELE, ROBERT DAVID. “Making the Most of Open Private Sector Knowledge”, <http://www.time.com/time/covers/1101020311/viewpoint.html>. Consultado: 6/08/ 2002.

tranquila reflexión en torno a la necesidad de su existencia y su natural integración en la Administración General del Estado, la misión y el sentido de los organismos de Inteligencia como instrumento al servicio de la sociedad.

Se deben poner los fundamentos para la creación de esa cada vez más necesaria “cultura de inteligencia”, una vez consolidado el concepto de “cultura de defensa”, tal y como defiende Mario Caligiuri (32). Es cierto que todavía queda mucho por hacer, pero no es menos evidente que esta tarea incumbe a todos los actores de una sociedad, no sólo a las Fuerzas Armadas o a los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado. La implicación de sectores como los medios de comunicación, universidades y centros de investigación, empresas, entidades financieras, centros políticos, así como el conjunto de la ciudadanía debe llevarse a cabo partiendo de un concepto básico: la comprensión y la aceptación de la necesaria funcionalidad dentro de un marco jurídico determinado de los servicios de inteligencia. La promoción de canales de comunicación con otros consumidores y productores de Información como los medios de comunicación, la investigación académica, etc., permite contar con enfoques y visiones externas de un mismo asunto complementarias, tal y como acertadamente señala Francisco Galvache en el artículo incluido en este volumen. En suma, a nuestro juicio la cultura de inteligencia es el conjunto de iniciativas y recursos que promueven la conciencia de su necesidad y aportan comprensión cívica sobre la realidad de los organismos de inteligencia en el ámbito de la seguridad y la defensa en el seno de una sociedad. Una necesidad que, preservando la obligada reserva y cautela propia y natural, incluye la comprensión general de la actividad de un organismo de inteligencia para garantizar los intereses económicos, sociales o defensivos de un Estado en el marco de actuación de un ordenamiento jurídico riguroso.

NUEVOS MODELOS Y ENFOQUES

Los servicios de inteligencia son, básica y esencialmente, organizaciones dedicadas por entero a obtener información y generar conocimiento. Están sometidas desde el punto de vista estructural a la teoría organizativa basada en modelos que determinan su razón de ser en virtud de estructuras, funciones y relaciones entre ambas, y desde el punto de vista jurídico

(32) CALIGIURI, MARIO. “Università e Intelligence: un punto di vista italiano”. En “SISDE: Rivista di Intelligence e di cultura professionale”, enero-abril 2003, 25; <http://www.sisde.it/sito/Rivista25nsf/servnavig/5>

al ordenamiento nacional que regula sus funciones, actuaciones y control político. Hay dos premisas que Goodman y Berkowitz han planteado en su libro Best Truth: Intelligence in the Information Age y que consideramos piedras de toque válidas para plantear el debate y la reflexión: ¿Serán capaces los servicios de inteligencia de adaptarse con éxito a la realidad creada por los procesos que impone la Sociedad de la Información? Y, ¿adoptarán los servicios de inteligencia prácticas de gestión que permitan proporcionar la máxima ventaja estratégica en la explotación de la tecnología de información necesaria para conseguir los objetivos para la seguridad del Estado?

En España, la reorganización del servicio de inteligencia nacional ha venido de la mano del cambio de denominación (CESID-CNI) así como de las nuevas disposiciones legislativas y los nombramientos de personal civil por primera vez en su historia para desempeñar sus principales cargos directivos. Estos han sido elementos que han tratado de adaptar antiguas consideraciones en torno a la reforma de los servicios secretos españoles y dotarles de un esquema organizativo e institucional que les permitiese adaptarse a los requerimientos impuestos por una situación internacional convulsa. En la exposición de motivos de la Ley 11/2002 de 6 de mayo, reguladora del Centro Nacional de Inteligencia se alude precisamente a esta necesidad de contar con servicios de inteligencia adaptados a las condicionantes internacionales militares, tecnológicas, económicas y diplomáticas:

La sociedad española demanda unos servicios de inteligencia eficaces, especializados y modernos, capaces de afrontar los nuevos retos del actual escenario nacional e internacional, regidos por los principios de control y pleno sometimiento al ordenamiento jurídico.

Tras el 11 de septiembre se han alzado voces que han dirigido la búsqueda de causas y responsabilidades hacia los servicios de inteligencia. “Fallo estrepitoso”, “Ineficacia desconocida”, “Culminación de un proceso de desgaste”, etc., han sido expresiones que han constituido la antesala de las soluciones drásticas centradas en una idea: la reorganización y redefinición más o menos global de la función, estructura y eficacia de la inteligencia nacional (33). El informe elaborado por la Comisión de Inteligencia norteamericana ha descubierto errores y lagunas a la hora de procesar o disponer de la información necesaria para la prevención de los ataques terroristas. Sin embargo, la mayor crítica procede de la incapacidad de las

(33) LAQUEUR, WALTER. “La guerra sin fin: el terrorismo en el siglo XXI”. Barcelona, Destino, 2003, pp. 179-224: “¿Un fracaso de los servicios de Inteligencia?”

agencias de inteligencia por no haber compartido ni filtrado toda la información de que disponían. Se trata de responder a la inquietante pregunta que se hace Michael Duffy: "Could it happen again?" A partir del 11-S la administración Bush ha considerado el terrorismo como problema central y prioritario. Ante los fallos detectados se identifica una serie de remedios. Así, la desintegración de informaciones no compartidas en favor de la perniciosa costumbre del ocultamiento involuntario (stovepiping) o la tardanza en el análisis de los indicios pretendía ser paliada mediante iniciativas más o menos generales. Entre ellas la creación de un organismo centralizador y coordinador de amenazas terroristas (Terrorist Threat Integration Centre) o iniciativas como el superado y abandonado programa TIA (Total Information Awareness), solución de naturaleza global, aunque controvertida para rastrear, localizar y controlar billones de comunicaciones electrónicas diarias, transacciones comerciales y en definitiva, cualquier rastro de información intercambiada que permita aportar datos fiables para la lucha antiterrorista por el Terrorism Information Awareness Program (34).

Por otra parte, la tendencia mostrada desde hace décadas sobre la escasez de fuentes humanas fiables sobre el terreno ha provocado un refuerzo de la inteligencia humana (HUMINT) y una mayor libertad a las operaciones encubiertas de fuerzas especiales en colaboración con la CIA y el FBI. Afganistán ha sido el campo de experimentación de este modo integrado de afrontar un conflicto. Por increíble que parezca no todos los agentes del FBI disponían en septiembre de 2001 de equipos con acceso a Internet y los informes redactados tenían que pasar por engorrosos procesos burocráticos que ralentizaban la oportunidad del conocimiento destilado. Por si esto no bastase, la escasez de analistas y traductores se hizo evidente antes y durante la explicación de las causas que intentaban explicar el por qué del fallo en los servicios de inteligencia.

Sin embargo, consideramos que la cuestión no es tan sencilla ni puede limitarse a opiniones más o menos reduccionistas a posteriori de los acontecimientos. Frente a estas posiciones, se leen opiniones vertidas por personas experimentadas en la dinámica de la información al servicio del estado y de miembros de servicios de inteligencia de diverso nivel en las que se matiza todo lo anterior. Entre ellas Stella Rimington, ex- directora del MI5, servicio de inteligencia interior británico, quien ha tratado de ponderar la responsabilidad y la supuesta ineficacia de los servicios de inteligen-

(34) KOCH, ANDREW. "US Department of Defense seeks radical information network". En "Jane s Defence Weekly", 2002, vol. 38: n° 3, p. 6

cia occidentales: “culparlos de no haber hecho nada es no entender nada de la naturaleza de los servicios secretos”. Por su parte, la idea del “test de inteligencia” que propone Richard K. Betts reproduce en parte esa reflexión y ahonda en las causas complejas de la amenaza difusa, asimétrica para otros (“la cruda realidad es que el problema se encuentra más en la organización y en la impredecibilidad del problema que en las habilidades de los espías o los hombres de Estado”) (35). Su visión nos aproxima al debate que inevitablemente surgió tras el atentado: si la concepción de la inteligencia que ha imperado desde la Segunda Guerra Mundial puede mantenerse o constituye un lastre para la adaptación fructífera del servicio de inteligencia a la era de la Información.

Los proyectos y las aportaciones de solución han surgido pronto y, naturalmente, también desde el propio interior de los Servicios de Inteligencia. Existe una corriente de opinión centrada en la modificación de los esquemas organizativos de los servicios. Los miembros de la Comunidad de Inteligencia norteamericana han propiciado un debate que trata de analizar la caducidad del modelo de inteligencia que venía imperando hasta ahora y la necesidad de reorganizar los esquemas organizativos para optimizar el trabajo de un servicio de inteligencia adaptado al entorno actual centrado en los dominios de la información, las tecnologías para su obtención y procesamiento y los entornos de comunicación global. A juicio de Berkowitz y Goodman, se trataría de adaptar la estructura, organización y funcionamiento de los servicios de inteligencia a la flexible y a menudo desconcertante naturaleza de la amenaza asimétrica mediante la adopción de estructuras igualmente flexibles y alejadas de la rigidez imperante en el modelo surgido de la Guerra Fría. En la misma línea, Carmen A. Medina (Office of Policy Support, Directorate of Intelligence), incide en este debate al hablar no sólo de reestructuración del servicio de inteligencia sino de una revolución profunda de estructuras y metodología operativa (36). Por el contrario, miembros de la misma comunidad norteamericana minimizan “el fracaso del modelo tradicional” basado en el ciclo de inteligencia y los procesos de coordinación y defienden la eficacia de las operaciones de inteligencia desarrolladas en los servicios que hunden sus raíces en la Guerra Fría. En efecto, el debate se centra en la necesidad o no

(35) BETTS, RICHARD K. “Un test de inteligencia: los límites de la prevención”. En James F. Hoge, Jr., y Gideon Rose (comps.), “¿Por qué sucedió?: el terrorismo y la nueva guerra”. Barcelona, Paidós, 2002, pp. 163-180.

(36) MEDINA, CARMEN. “The coming Revolution in Intelligence Analysis: What to do when traditional models fail?” En “Studies in Intelligence”, 2002, vol. 46, nº 3; <http://www.cia.gov/csi/studies/vol46no3/article03.html>. Consultado: 1/08/2003.

de cambiar la estructura organizativa y funcional de los servicios de inteligencia para vencer las inercias que un modelo jerarquizado y burocrático nacido del enfrentamiento entre bloques ha ido imponiendo desde el momento de su creación mediatizado por una situación internacional ya inexistente. Luces y sombras del modelo burocrático que también han sido puestas de manifiesto recientemente por Richard K. Betts:

En realidad, la burocratización es tanto el punto flaco de los servicios de información americanos como su punto fuerte. La vulnerabilidad es obvia, como en cualquier otra organización burocrática: consiste en varias formas de esclerosis, inercia y parálisis que alejan a mucha gente valiosa y ralentizan a los que permanecen. La fuerza, por el contrario, se da por descontada: un enorme seguimiento de temas a veces en profundidad. La burocratización hace difícil la extracción eficiente de la información relevante de entre las grandes cantidades de material recopilado, pero en un sistema más ligero y de menor tamaño todavía existiría una mayor cantidad de material en bruto sobre el que trabajar (37).

Como alternativa, el modelo propuesto por estos dos autores se basa en una reorganización centrada en los virtual teams empresariales. Es decir, grupos de expertos formados ad hoc que se unen para satisfacer unos requerimientos de inteligencia determinados y que una vez satisfechos se disgregan para posteriormente, esos mismos expertos u otros diferentes, volverse a unir en otro equipo para satisfacer otra demanda. El objetivo del modelo es minimizar la distancia existente entre los consumidores y los productores de inteligencia haciendo que un analista coordinador de estos equipos esté en contacto permanente con los consumidores de inteligencia. Sin embargo, las críticas a este modelo alternativo no se han hecho esperar. De hecho, la “supuesta revolución” en el análisis de información para generar inteligencia que pasa por una reorganización del modelo tradicional no es compartida por miembros de dicha comunidad como Steven R. Ward. En una réplica al artículo de Medina, se cuestiona la idoneidad de esa actuación “codo con codo” entre analistas y consumidores de inteligencia (Congresistas, miembros de las Fuerzas Armadas, etc.) en el proceso de toma de decisiones (38). En último término, Ward

(37) BETTS, RICHARD K. “Un test de inteligencia: los límites de la prevención”. En James F. Hoge, Jr., y Gideon Rose (comps.), “¿Por qué sucedió?: el terrorismo y la nueva guerra”. Barcelona, Paidós, 2002, p. 174.

(38) WARD, STEVEN. “Evaluation beats Revolution in Analysis”. En “Studies in Intelligence”, 2002, vol. 46, nº 3; <http://www.cia.gov/csi/studies/vol46no3/article03.html>. Consultado: 1/08/2003.

aboga por una búsqueda de más pruebas convincentes que determinen de manera efectiva las fisuras del modelo tradicional de inteligencia y las reformas que se estime necesario implantar.

Otras formas estructurales y esquemas como el JIVA (Joint Intelligence Virtual Architecture) son modelos promovidos por el Pentágono basándose en las redes de colaboración en Inteligencia que se suman a otros esquemas definitorios de los nuevos modelos organizativos de un servicio. Buen ejemplo de todo ello son las reflexiones aportadas por algunos de los más conspicuos think tank norteamericanos, entre ellos Ruth David y su modelo AIE (Agile Intelligence Enterprise), prototipo de la concepción de un servicio de inteligencia bajo la denominación KBB (Knowledge-based Business) basado en redes internas interconectadas e interoperables, organización propia en equipos virtuales de trabajo y datos compartidos de forma unánime (39). Algunas de las características definitorias de este modelo nacido del replanteamiento organizativo de los servicios de inteligencia incluyen los siguientes puntos:

- Interconectividad e interoperabilidad. El carácter interoperable se basa en la necesaria homogeneidad de los sistemas de información, normalizados y conectados entre sí para su explotación eficaz según protocolos de intercambio, descripción y almacenamiento compartido. Es decir, que un sistema de información de una organización de inteligencia pueda interactuar con el sistema de otro servicio perfectamente. Algo que naturalmente no se ha conseguido sino a escalas básicas de organismos o, a lo sumo, grupos de organizaciones de Inteligencia como en el caso de Intelink, diseñada como red interna segura que comenzó a conectar las agencias norteamericanas de Inteligencia desde 1994 alcanzando importantes niveles de conocimiento compartido (40).*
- Mejora de las rutinas orientadas a compartir de manera inequívoca, directa y sin limitaciones, salvo las estrictamente necesarias, la información y el conocimiento generado entre agencias y organismos de Inteligencia creando una dinámica sinérgica en la que la aportación de todas las partes conforma una realidad superior a la simple suma individual de cada una de ellas. Ello evitará la redundancia, el aprovechamiento de recursos pero sobre todo incidirá en la eficacia en tiempo real de la disponibilidad de conocimiento de calidad.*

(39) NAUTH, KRISTIN K. "In from The Cold". En "Knowledge Magazine", 1999, <http://www.top-secret.net.com/knownmag.htm>. Consultado: 7/07/2003.

(40) MARTIN, THOMAS. "Top Secret Internet: How U.S. Intelligence Built Intelink", Prentice Hall, 1999.

- *Modelos empresariales basados en los virtual teams* (41). Estos equipos, plenamente integrados en las formas organizativas económicas, tratan de crear una cultura del conocimiento en la que la propia organización estimule la creación de nuevo conocimiento por parte de sus miembros y éstos contribuyan en un clima de integración y cooperación interna a compartirlo con el resto de miembros (42). Las formas organizativas cada vez más conducentes a la autodirección de equipos de trabajo, hacen viable a la vez que necesaria esa cultura del conocimiento compartido (43).
- *Interacción exterior*: La participación de sectores externos en sus más variadas modalidades de financiación en proyectos de investigación o colaboración en el diseño de herramientas de gestión del conocimiento es uno de los factores que definen este modelo.
- *Implantación efectiva y apuesta decidida por la gestión de Inteligencia como tipo específico y especializado de conocimiento*. La gestión del conocimiento tiene cuatro elementos fundamentales: personas (conocimiento tácito y experiencia), procesos, rutinas, tecnologías y contenidos (conocimiento explícito). La gestión de la inteligencia incluye el aprovechamiento del conocimiento interno organizado proyectado hacia el futuro por el análisis de las señales que identifican amenazas reales o potenciales y orientan la función de los servicios de inteligencia hacia la defensa nacional mediante el control del universo del conocimiento. También supone un ejercicio continuado de control, evaluación y diagnóstico de los puntos fuertes y débiles de la propia organización en relación con la materia propia de su ocupación: el conocimiento a través de la auditoría de Inteligencia, aplicada a aspectos claves dentro de la organización o a todo su conjunto.

Por otra parte, resulta fundamental la mejora de herramientas de extracción, obtención, análisis, recuperación y visualización de grandes masas de información, especialmente en el entorno web. Aplicaciones informáticas parciales o totales hacen de la minería de datos (data mining) áreas de notable expansión, al igual que el análisis, reconoci-

(41) BERKOWITZ, BRUCE D. y GOODMAN, ALLAN E. "Best Truth: Intelligence in the Information Age". Yale University Press, 2002, pp. 74-88.

(42) BLAIR, DAVID C. "Knowledge Management: Hype, Hope, or Help?" En "Journal of the American Society for Information Science and Technology", 2002, vol. 53, nº 12, pp. 1019-1028, en p. 1026.

(43) MCINERNEY, CLAIRE. "Knowledge Management and the Dynamic Nature of Knowledge". En "Journal of the American Society for Information Science and Technology", 2002, vol. 53, nº 12, pp. 1009-1019, en p. 1014.

miento y tratamiento automático de mensajes de voz a través de programas como el dirigido desde la Universidad de Columbia o la generación también automática de síntesis y resúmenes de grandes volúmenes de datos. Por otra parte, la deseada automatización llevada a cabo por agentes inteligentes está detrás de la denominada web semántica desarrollada por Tim Berners-Lee como ampliación futura de la web actual. El procesamiento automático de los recursos de información interconectados mediante la aplicación homogénea de lenguajes de marcado (RDF/XML) permitirá que los agentes inteligentes “comprendan” la significación de los recursos de información y los documentos en cualquier extensión, formato o estructura de datos que aparezca en la world wide web.

La presentación de los resultados de búsquedas y análisis de información en mapas visuales o en metáforas capaces de recoger millones de datos de manera integrada hacen de herramientas tridimensionales potentes instrumentos disponibles en las últimas fases del ciclo de inteligencia. Con ellas se presenta el resultado de la integración de multi inteligencia en un entorno visual completo, unitario, sencillo de comprender y atractivo posibilitando la asimilación del conocimiento mediante su percepción visual mediante herramientas de arquitectura de inteligencia integrada. Estas herramientas también permiten un aspecto esencial como es la simulación mediante la reproducción de una situación de crisis en la que la información proporcionada por un centro de Inteligencia se utiliza en ejercicios y supuestos prácticos. En concreto, las enseñanzas del 11-S han realzado el objetivo centrado en la mejora de las capacidades para detectar indicios y realizar seguimientos exhaustivos. En definitiva, se trata de otorgar una mayor atención a la inteligencia estimativa basada en análisis de larga duración cimentados en operaciones llevadas a cabo por equipos muy especializados, altamente capacitados para la obtención de información multiforme, multilingüe en cuyo seno operan los analistas de información.

LOS RETOS DE LA COOPERACIÓN TRANSNACIONAL

En 1999 el coronel Aurelio Madrigal, ex secretario del CESID, hablaba de la integración de los servicios de inteligencia europeos en una política de defensa común. Por aquel entonces existía una doble estructura representada por la inteligencia dependiente de la OTAN y la, mucho menos desarrollada, inteligencia dependiente de la UEO. En su disertación se hacía eco de la necesidad de una integración y coordinación de todos los

servicios nacionales de inteligencia en la política de seguridad común (44). Más concretamente, había que crear una política europea de Inteligencia que pasaba por afrontar dos retos muy acertados a nuestro juicio: la simplificación de servicios de inteligencia en el seno de los países miembros en aras de una mejor coordinación y efectividad operativa y tender hacia servicios de inteligencia únicos; por otra parte, el estatus jurídico de los servicios de inteligencia europeos que formen esa política europea de inteligencia debe ser idéntico con el fin de evitar disparidades que lleven a la descoordinación entre servicios. Hoy en día, la reflexión sobre la presencia y la situación de los servicios de inteligencia en Europa pasa por el análisis del proyecto de Constitución Europea y el papel que se deja a la política de Defensa comunitaria. Junto a la cumbre de Salónica (junio 2003), la de Sevilla tuvo lugar pocos días después y congregó a los quince Estados miembros de la Unión Europea más los diez candidatos a su ingreso. En ella se concretó la Política Exterior de Seguridad y Defensa Común que implica definir una estrategia clara: utilizar la capacidad y los medios militares de los Estados miembros contra estas amenazas a la vez que se potencia la cooperación UE-USA-OTAN-ONU. Al hilo de estas reflexiones incluidas ya en el informe Morillon (2003) sobre la nueva arquitectura europea de seguridad y defensa tampoco podemos olvidar la creación de organismos que tratarán de mejorar la capacidad militar de los Estados miembros, como es el caso de la proyectada Agencia Europea de Armamento, Investigación y Capacidades Militares (45). La siguiente reflexión nos encamina hacia una Agencia Europea de Inteligencia, todavía sólo un desideratum poco realista, al menos a medio plazo, según refiere Fernando Lista. En cualquier caso, se deben potenciar los lazos transnacionales en el ámbito de la Inteligencia basados en un marco jurídico estable, fuerte y eficaz. También en la cooperación reforzada entre diversos organismos y sistemas, especialmente con los gobiernos de países que contemplan con inquietud el incremento de las acciones terroristas en su territorio o el fortalecimiento de grupos demasiado próximos al terrorismo global. El debate suscitado a raíz del futuro proyecto de Constitución Europea sugiere una honda reflexión sobre la seguridad y la defensa europea y el papel que los

(44) MADRIGAL, AURELIO. "Los servicios de inteligencia en la estructura de seguridad europea". En *VII Curso Internacional de Defensa: OTAN 50 años después* (Jaca, 20 al 24 de septiembre de 1999). Zaragoza, Academia General Militar, 2000, pp. 337-350.

(45) El texto completo de este informe en http://europa.eu.int/futurum/documents/other/oth100403_es.pdf. SORROZA BLANCO, ALICIA. "La política de seguridad y defensa en la futura Constitución Europea" (24/6/2003). <http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/311.asp> Consultado: 28/6/2003.

organismos de inteligencia europeos van a jugar en ese escenario, aspecto también tratado en este volumen.

A modo de conclusión, merced a la propuesta dirigida por el Instituto Español de Estudios Estratégicos, este volumen monográfico dedicado a Inteligencia trata de profundizar desde un punto de vista interdisciplinar, no reducido al ámbito exclusivamente militar, en el conocimiento especializado y reservado, obtenido, generado y utilizado en el ámbito de la seguridad y la defensa. Es más, las contribuciones que componen este número han sido elaboradas por especialistas en el ámbito del Derecho, de las Fuerzas Armadas, de las Ciencias de la Documentación. En todas ellas hay un denominador común: promover una reflexión objetiva sobre la realidad que determina la actual existencia de los Servicios de Inteligencia, aportar una serie de orientaciones de carácter prospectivo en un futuro inmediato y, sobre todo, destacar la absoluta necesidad de los organismos de inteligencia en toda forma de Estado. Este conjunto de reflexiones aquí reflejadas aspira a convertirse en una etapa en el camino que consiga superar el antiguo distanciamiento entre sociedad y servicios de inteligencia. De ahí que resulte imprescindible la comprensión por parte de la primera de la actividad, misión y objetivos de los segundos, entendidos como elemento incuestionable de la política de seguridad de una nación, asentada en un ordenamiento jurídico robusto y vital para garantizar la estabilidad, la paz, la seguridad y el bienestar de todos sus ciudadanos.

CAPÍTULO PRIMERO

COYUNTURA INTERNACIONAL EN LA QUE ACTÚAN LOS SERVICIOS DE INTELIGENCIA

COYUNTURA INTERNACIONAL EN LA QUE ACTÚAN LOS SERVICIOS DE INTELIGENCIA

POR FÉLIX VACAS FERNÁNDEZ

El mundo en el que vivimos se encuentra en constante, rápida y profunda mutación. Hablar de “coyuntura internacional” implica, sin embargo, tratar de describir *el mundo del tiempo presente*, en el que los Estados y demás actores de la Sociedad internacional se interrelacionan, como si de una foto fija se tratara. Pero, precisamente por ello, nada es más incierto, más inexacto, más pasajero, por coyuntural precisamente. Y, sin embargo, resulta absolutamente necesario enmarcar el estudio de una parte, muy importante además, de las actividades de los Estados, como es la de sus servicios de inteligencia, en la sociedad en la que viven; porque, descontextualizado, el análisis de cualquier institución, por muy erudito y profundo que fuera, resultaría siempre imperfecto. Una institución no es nada en abstracto, sino que comienza a adquirir sentido al situarla en el marco social y temporal donde desarrolla sus actividades. De ahí que el análisis de la coyuntura internacional, de los caracteres esenciales de la Sociedad internacional actual y del Derecho que la rige, por compleja e imperfecta que esté condenada a ser esta labor, necesariamente se erige como punto de partida de cualquier estudio sobre la actuación de los servicios de inteligencia.

Coyuntura, en sentido figurado, hace referencia a la “combinación de factores y circunstancias que, para la decisión de un asunto importante, se presenta en una nación” (1). Pues bien, este ejercicio de contextualización social internacional de los servicios de inteligencia, que es en lo que con-

(1) REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. “Diccionario de la lengua española”. 21ª ed., Madrid, 1992.

siste, en definitiva, el estudio de esa “combinación de factores y circunstancias”, debe realizarse desde una doble perspectiva de análisis: de *la realidad social* y de *las normas jurídicas*. En efecto, el análisis de la realidad social internacional supone tan sólo una parte de esa coyuntura internacional en la que actúan los servicios de inteligencia. Sin el análisis de las normas que rigen su actuación en la Sociedad internacional, la descripción del contexto socio-jurídico donde se desenvuelven los servicios de inteligencia podría resultar engañosa y, en cualquier caso, seguro que sería imperfecta por incompleta. De ahí que quepa hablar de una doble coyuntura en la que se desenvuelven los servicios de inteligencia en la esfera internacional: la *coyuntura social* y la *coyuntura jurídica*. Y de ahí que el presente estudio se dedique al análisis de cada una de ellas en las dos partes en las que se divide.

LA SOCIEDAD INTERNACIONAL EN LA QUE ACTÚAN LOS SERVICIOS DE INTELIGENCIA

El análisis de la realidad social del mundo actual implica, en primer lugar, estudiar los *factores* que influyen en las relaciones internacionales; cuyo conocimiento, precisamente por ello, resulta indispensable para ayudar a encontrar explicaciones racionales al comportamiento de los actores que se relacionan en dicha sociedad, e incluso para tratar de anticipar sus comportamientos. En segundo lugar, implica caracterizar a los *actores* mismos, que, por ser los protagonistas vivos de la Sociedad internacional, van a determinar su *estructura*, sin cuya comprensión difícilmente se podrán extraer conclusiones acertadas sobre los *caracteres fundamentales del sistema internacional en los albores del siglo XXI*, que es donde actúan los servicios de inteligencia, y cuyo análisis se abordará en tercer lugar.

Los factores que influyen en las relaciones internacionales

Como es bien sabido, los factores que dejan sentir su influencia en los actores que protagonizan la vida de la Sociedad internacional, que, en ese sentido, la condicionan y, en buena medida, la determinan, forman una lista bastante numerosa, siempre abierta a nuevas incorporaciones y con una intensidad variable en su importancia y en las relaciones entre ellos. A pesar de esta advertencia relativizadora, resulta conveniente realizar una serie de consideraciones, sin ánimo de exhaustividad, en relación a alguno de los factores que son citados de forma recurrente por la doctrina

científica como explicativos de las relaciones internacionales, porque ello nos va a permitir comenzar a dibujar el contexto en el que se mueven los Estados y sus instituciones —entre ellas, los servicios de inteligencia— en la Sociedad internacional actual.

Siguiendo una aproximación tradicional al análisis de los factores, comenzaremos por *el geográfico*, en sentido amplio, y dentro de él, hay que subrayar que, tanto como a finales del siglo XIX —momento en el que RATZEL creó una nueva ciencia donde se estudiarían las relaciones entre la geografía y la política—, la *geopolítica* sigue teniendo hoy una importancia esencial en el análisis de la Sociedad internacional; tanta que en la actualidad se habla, además, de geoestrategia, de geodemografía y, sobre todo, de geoeconomía, como sectores de conocimiento que ayudan a explicar y/o a anticipar comportamientos. Dentro de este último ámbito, la *geoeconomía*, destaca de manera poderosa la situación geográfica y el control político efectivo (2) de los recursos naturales; sobre todo, aunque no exclusivamente, de los recursos energéticos —reservas de petróleo y gas, fundamentalmente— (3). De hecho, no pocos estudiosos de la geoeconomía y la geopolítica señalan la región que va desde Oriente Medio, la cuenca del Caspio y el Asia Central como el nuevo *heartland* debido a que dos de las tres regiones con reservas de petróleo y gas más grandes del mundo se encuentran precisamente en esa zona (4).

El factor demográfico es el segundo de los grandes factores que ayudan a explicar las relaciones internacionales. Dentro de él, desde luego el llamado *capital humano* juega un papel esencial tanto en las políticas nacionales como internacionales de los Estados y organizaciones internacionales, y ello desde muy diversos puntos de vista: económico, social,

-
- (2) Puesto que jurídicamente el principio de soberanía de los pueblos sobre sus propios recursos naturales es, desde su formulación en los años 70, aceptada por todos. *Vid.* en este sentido la resolución de la Asamblea General 1803 (XVII), de 14 de diciembre de 1962, que contiene la “*Declaración sobre la soberanía permanente de los pueblos sobre las riquezas y los recursos naturales*”.
- (3) Junto a los recursos energéticos, otras riquezas naturales poseen la suficiente importancia económica y política para que el control de sus yacimientos pueda influir en el comportamiento de no pocos actores de la Sociedad internacional: oro, diamantes y demás piedras preciosas, etc. *Vid.* sobre los recursos naturales como causa de los conflictos, el informe del Secretario General de Naciones Unidas titulado “*Las causas de los conflictos y el fomento de la paz duradera y el desarrollo sostenible en África*”, doc. S/1998/318, de 13 de abril.
- (4) A inicios del siglo XXI se habría, así, desplazado algo, aunque ciertamente no demasiado, hacia el sur y el este, ese *corazón estratégico del mundo* tal y como lo definiera MACKINDER en la primera mitad del siglo pasado.

ecológico, científico y, por supuesto, militar. Sin embargo, son probablemente los desequilibrios en el reparto y crecimiento demográfico y sus efectos la cuestión que de manera más acuciante viene a poner a este factor en el primer plano de las preocupaciones de los Estados. Y es que este es uno de los aspectos donde se visualiza con mayor crudeza la separación existente entre los llamados países del Norte y del Sur (5).

Separación que no hace sino acrecentarse, muy peligrosamente habría que añadir, si el factor demográfico no se analiza tanto desde un punto de vista meramente cuantitativo sino cualitativo y en relación con otros dos factores de importancia esencial en el mundo actual: la *economía* y el *medio ambiente*. En efecto, ya en 1973, durante la 4ª Cumbre de los Países No Alineados, celebrada en Argel, se anunció que el 70% de la población mundial vivía en los países en vías de desarrollo y que tan solo producían el 30% de la renta mundial; mientras que el 30% que vivía en los países desarrollados generaba el 70% de la riqueza. Estas cifras, ya entonces escalofriantes, no han hecho sino ampliar su diferencial en las décadas posteriores, siendo hoy “1.000 millones de personas que viven en países desarrollados (y perciben el 60% de la renta mundial, mientras que los 3.500 millones de habitantes de los países de bajos ingresos consiguen menos del 20%” (6). En palabras de Colard:

Si esta peligrosa situación perdura, un conflicto Norte/Sur es casi inevitable. (...). El verdadero problema reside, por lo tanto, en proceder a un reparto más racional y equitativo de la riqueza entre las naciones, para evitar que, muy pronto, los que gozan de bienestar no sean más que 700 millones y los pobres sean más de 7.000 millones de personas en 2005 (7).

Esto es, mañana. Pues bien, esta situación, que no hace sino empeorar paulatinamente, provoca en el corto plazo enormes movimientos migratorios que, junto con los numerosos, indudables y extraordinarios beneficios que aportan a los Estados receptores (8), suponen, en primer

(5) Para tener una cierta idea de la importancia de este factor, baste reproducir los siguientes datos: en 2000 cada hora nacían 2.545 niños en China, 2.968 en la India, 616 en los Estados de la antigua Unión Soviética, y tan solo 445 en la Unión Europea y otros tantos en los Estados Unidos.

(6) Hay que tener en cuenta que en este caso se hace referencia implícita a un tercer grupo, de países en transición, que contabilizarían el otro 20% de la renta mundial. Doc. A/54/2000, de marzo de 2000, *Informe del milenio del Secretario General*.

(7) COLARD, D. "Les relations internationales de 1945 à nos jours". París, Armand Colin, 8ª ed., 1999, p. 56.

(8) Entre la numerosa bibliografía sobre la cuestión *vid.* especialmente NAÏR, S. & DE LUCAS, J. "Le déplacement du monde. Immigration, thématiques identitaires". París, Kine, 1996.

lugar, un sufrimiento humano indecible para las personas que se ven forzadas a partir de sus países y, en segundo término, genera problemas concretos de distinta naturaleza y de gravedad variable, aunque en buena medida, relativa, en los países receptores; incluido el ámbito de la seguridad (9) y, dentro de él, muy especialmente, el control de redes mafiosas internacionales de muy distinto tipo y actividad (10).

El *factor económico* en sentido amplio —esto es, comercial, financiero y monetario— supone también un elemento de influencia en el comportamiento de los actores internacionales de gran envergadura. No se trata aquí sólo de la voluntad de controlar el acceso a la producción y el mercado de materias primas —cuestión referida con anterioridad, si bien en relación a su situación geográfica— o de las grandes vías de comunicación tales como canales interoceánicos —Suez, Panamá— o grandes vías marítimas —Gibraltar. Se trata también de la competencia, cada vez más feroz, que el mundo económico globalizado introduce entre las grandes empresas —transnacionales o no— y que en buena medida arrastra a los Estados, fundamentalmente del Norte desarrollado, en sus comportamientos de política exterior.

Lo anterior podría no comprenderse bien, sin embargo, sin profundizar algo más en un nuevo factor de importancia creciente en la Sociedad internacional como es el *técnico y científico*. Como muy bien explicara Marcel Merle:

El progreso técnico afecta bajo todas sus formas (política, militar, cultural y económica) al juego de las relaciones internacionales. Acentúa la interdependencia de los elementos constitutivos del sistema y favorece la unificación del campo de actuación de todos los actores. Pero, al mismo tiempo, acentúa los contrastes, las diferencias de poder entre los actores e introduce nuevas fuentes de tensión y nuevos factores de dominación (11).

Esta doble faceta como generador de confianza, de lazos de unión más profundos y de una mayor interdependencia, de un lado, y de desigualda-

(9) Vid. NÚÑEZ VILLAVERDE, J. A. "Movimientos migratorios y seguridad internacional". En "Retos a la seguridad en el cambio de siglo (armas, migraciones y comunicaciones)". Ministerio de Defensa, Madrid, 2000, pp. 109-128, Monografías del CESEDEN, nº 40; y AVILÉS FARRÉ. "Inmigración y seguridad". En "Nuevos riesgos para la sociedad del futuro". Madrid, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa, 2003, pp. 97-127, Cuadernos de estrategia nº. 120.

(10) Vid. sobre esta cuestión la magnífica colección de estudios contenida en EDWARDS, A. & GILL, P. (ed.), "Transnational Organized Crime. Perspectives on Global Security". London, Routledge, 2003.

(11) MERLE, M. "Sociologie des Relations internationales". Dalloz, 1982, p. 185.

des cada vez más abismales, así como de tensiones y, en consecuencia, de desconfianza y temor, de otro, hace que estemos ante un factor de las relaciones internacionales complejo y de difícil concreción, a la vez que en las últimas décadas se ha convertido en vector fundamental de todo el devenir de la Sociedad internacional.

En efecto, en la época de la, tan manida y muy pocas veces bien comprendida, *Globalización*, nada puede entenderse, y mucho menos ella misma, sin un análisis en profundidad de los avances tecnológicos y científicos que la han hecho posible, a ella y a todo lo que conlleva. Nos encontramos, siguiendo a Castells, en un momento en el que el mundo se halla en plena transformación como consecuencia del surgimiento de un *nuevo paradigma tecnológico* (12). Y es que, el núcleo central de dicha transformación se encuentra en las “tecnologías del procesamiento de información y comunicación” (13). Que, como todo lo que tiene que ver con la innovación tecnológica y científica, posee dos caras bien diferentes. Por ello no debemos olvidar que, como muy acertadamente defiende Castells:

La capacidad o falta de capacidad de las sociedades para dominar la tecnología, y en particular las que son estratégicamente decisivas en cada periodo histórico, define en buena medida su destino, hasta el punto de que podemos decir que aunque por sí misma no determina la evolución histórica y el cambio social, la tecnología (o su carencia) plasma la capacidad de las sociedades para transformarse, así como los usos a los que esas sociedades, siempre en un proceso conflictivo, deciden dedicar su potencial tecnológico (14).

Muy unido a lo anterior nos encontramos con el *factor mediático*, que, si bien existe ya en buena medida desde el S. XIX en el plano internacional, al menos en sus albores —como consecuencia de la aparición de los primeros medios de comunicación de masas que generaron el embrión de opinión pública, tan necesaria para definir la democracia (15)—, será en el mundo actual, como consecuencia del desarrollo de las tecnologías de la

(12) Para un análisis exhaustivo, brillante y muy profundo de lo que se ha venido a llamar Globalización, las causas tecnológicas que lo han generado y algunas, muchas de las consecuencias que de ello derivan, *vid.* los tres volúmenes de CASTELLS, M. “*La era de la información. Economía, sociedad y cultura*”. Madrid, Alianza editorial, 1997 y 1999.

(13) CASTELLS, M. “*La era de la información. Economía, sociedad y cultura. Vol. I La sociedad red*”. Madrid, Alianza, 1997, p. 57.

(14) *Ibid.*, p. 33.

(15) Sobre el origen de la opinión pública y su importancia jurídica y ética en las sociedades democráticas, *vid.* RODRÍGUEZ URIBES, J. M. “*Opinión pública: concepto y modelos históricos*”. Madrid, Marcial Pons, 1999.

información, cuando comience a desplegar buena parte de sus efectos, entre los que cabe destacar la creación, por primera vez de manera global, de una verdadera y real opinión pública mundial. La “aldea global” de McLuhan comienza, de este modo, a adquirir verdadero significado, que se concreta, de un lado, en lo que se ha venido a denominar “el factor CNN” y, de otro, en las enormes manifestaciones de millones de ciudadanos que se celebraron a lo largo y ancho del mundo el mismo día —el 15 de febrero de 2003— clamando contra una intervención militar unilateral en Irak. Fecha que quedará en la historia como la primera manifestación verdaderamente mundial ocurrida en nuestra *pequeña aldea global*.

Finalmente, el *factor ideológico* —o espiritual, cultural o identitario, en definitiva, no material— que, lejos de haber disminuido o incluso desaparecido su grado de influencia en los actores internacionales tras el final del conflicto Este-Oeste, continúa siendo un factor esencial; en algunos aspectos, incluso más decisivo que en el momento álgido de la confrontación ideológica que supuso la Guerra Fría. En efecto, lejos quedan ya los cantos, optimistas pero sumamente peligrosos —por inexactos, pero también y fundamentalmente por uniformizadores—, al *final de la historia* realizados sobre la cresta de la gran ola de los *vencedores* que generó la caída del Muro de Berlín (16). Muy pronto la Historia volvería a reclamar su protagonismo —*back to history as usual*— en Yugoslavia, en Ruanda, en Haití, en Chechenia, etc.; mientras que en otros lugares la Historia nunca dejó de cobrar su terrible tributo, como en Palestina, en Sudán o en Cachemira, aunque algunos no lo quisieran ver. Y en ella seguimos.

En efecto, desde luego no cabe de ninguna manera hablar de la muerte de las ideologías, puesto que ello sería lo mismo que predicar la desaparición misma del ser humano. Por otro lado, elementos que forman parte de este factor espiritual o inmaterial, han adquirido en las últimas décadas una importancia creciente, que viene a sustituir a las ideologías tradicionales como elementos explicativos del comportamiento de muy distintos actores en las sociedades internas, pero también en la internacional. Dos de ellos, muy ligados entre sí, por otra parte, merecen una mención especial: la *religión* y el *nacionalismo* como ámbitos en los que se proyecta la *identidad* propia y distinta de los demás.

En una de sus frases más célebres, André Malraux dejó escrito que “*el siglo XXI será religioso o no será*”. Palabras del autor de “*La condición humana*” que, en este inicio de siglo, están resultando proféticas en grado

(16) FUKUYAMA, F. “*El final de la historia*”. En “*Claves de la Razón Práctica*”, abril de 1990, nº 1.

sumo. En efecto, no sólo la *religión* en sentido amplio, *el opio del pueblo* en palabras de Marx, está experimentando un renacimiento en todos los ámbitos y rincones del mundo, sino que, y sobre todo por lo que aquí interesa, ese renacimiento está suponiendo también un auge inusitado de los fundamentalismos religiosos de toda índole: de grupos protestantes, católicos u ortodoxos —entre el Cristianismo—, judíos o islámicos, pero también hinduistas e, incluso, budistas. No en vano, el integrismo religioso se encuentra, como sabemos, entre los factores explicativos de no pocos conflictos internos e internacionales.

En segundo lugar, el final de la Guerra Fría trajo consigo en Europa y, quizás con rasgos propios específicos, también en el resto del mundo, el resurgir del *nacionalismo*, a menudo en su vertiente más radical y excluyente, que supuso la división de Estados en Europa —una vez más fragmentada tras el final de una nueva guerra, aunque en este caso fuese sólo *fría*—, en ocasiones a través de procedimientos pacíficos y ordenados, pero en otras generando conflictos armados de enorme envergadura. Fenómeno del que no se han librado siquiera los Estados-nación más tradicionales como la propia Francia, Reino Unido o España, ni otros más modernos como Canadá, Italia o Bélgica.

El auge de ambos fenómenos, religión y nacionalismo, se explica desde el poder mismo de la *identidad* (17). En un mundo en el que las ideologías tradicionales han ido perdiendo importancia, en el que el orden bipolar ha desaparecido y ha dejado paso a un vacío, a un desorden que bien puede denominarse, con Ramonet, *geopolítica del caos* (18), los individuos se refugian en identidades primarias donde encuentran la seguridad del grupo: religión, étnia, nación. Como afirma Castells:

En un mundo de flujos globales de riqueza, poder e imágenes, la búsqueda de la identidad, colectiva o individual, atribuida o construida, se convierte en la fuente fundamental de significado social. (...) la identidad se está convirtiendo en la principal, y a veces única, fuente de significado en un periodo histórico caracterizado por una amplia desestructuración de las organizaciones, deslegitimación de las instituciones, desaparición de los principales movimientos sociales y

(17) Para un estudio en profundidad de la identidad como factor explicativo de comportamientos individuales y grupales, tanto a nivel interno como internacional, *vid.* CASTELLS, M. “La era de la información. Economía, sociedad y cultura. Vol. II El poder de la identidad”. Madrid, Alianza, 1998.

(18) *Vid.* introducción de RAMONET, I. “Geopolítica del caos”. A. Albiñana (ed.), 3ª ed., Barcelona, Debate, 2001.

expresiones culturales efímeras. Es cada vez más habitual que la gente no organice su significado en torno a lo que hace, sino por lo que es o cree ser (19).

Los actores que participan en la sociedad internacional actual

La estructura de la Sociedad internacional no ha sufrido cambios de relevancia fundamental en los últimos tiempos; si bien, podemos estar viviendo una evolución lenta hacia una mayor institucionalización de la misma como consecuencia de una paulatina, pero todo hace indicar que cierta, decadencia del Estado-nación como, no ya único, pero sí actor fundamental de las relaciones internacionales.

En efecto, a mediados del siglo XIX el Estado dejó de ser el único sujeto de la Sociedad internacional, con la aparición de las primeras organizaciones internacionales de carácter gubernamental. Ello inició un proceso, largo pero sostenido, en el que poco a poco la Sociedad internacional homogénea, propia del Derecho Internacional clásico, fue siendo sustituida por otra mucho más heterogénea; no sólo por su paulatina y real universalización, que culminaría con el proceso de descolonización llevado a cabo de manera enormemente exitosa por Naciones Unidas a partir de 1960 —siendo hoy ya 191 los Estados miembros de la Organización, prácticamente todos los del mundo después de la incorporación de Timor Oriental y Suiza en octubre de 2002; y quedando fundamentalmente sólo los pueblos palestino y saharauí por ejercer su derecho de libre determinación—, sino también por el afianzamiento de las organizaciones internacionales como un nuevo cauce permanente de cooperación estable entre Estados que paulatinamente van a desarrollarse e imponerse como verdaderos sujetos de Derecho Internacional y como auténticos actores autónomos de los Estados que las han creado.

Sin embargo, hay que tener en cuenta que tanto la relativización de la importancia del Estado en la Sociedad internacional como su paulatina institucionalización no son sino procesos en marcha, cuyos efectos sobre la estructura de la Sociedad internacional sólo se dejarán sentir en el medio y largo plazo. En la actualidad, y una vez constatada la heterogeneidad de la Sociedad internacional como, quizás, el elemento estructural más novedoso de la misma, hay que seguir afirmando *la primacía del Estado* como actor en la esfera internacional y *la vigencia de la soberanía*

(19) CASTELLS, M. “Vol. I La sociedad red ...”, *op. cit.*, p. 29.

de los Estados (20) como principio rector tanto de esa sociedad como del Derecho que la rige (21). En efecto, el Secretario General, Boutros-Ghali, en la *Agenda para la Paz*, partirá de la idea, indiscutible todavía hoy en día, de que “las Naciones Unidas son un conjunto de Estados soberanos” y que, por consiguiente, “sus posibilidades de acción dependen de la esfera de interés común que creen entre ellos” (22).

Sin embargo, también resulta indiscutible que la soberanía de los Estados nunca fue absoluta, y que cada vez lo es menos. Esta evolución, cuyos orígenes pueden buscarse en el siglo XIX, sufrió un impulso importante tras el final de la Segunda Guerra Mundial con la creación de Naciones Unidas y está experimentando una decisiva aceleración como consecuencia de los efectos derivados de la Globalización. Como afirma el actual Secretario General, Kofi Annan: “La soberanía del Estado, en su sentido más básico, está siendo redefinida —no en menor medida también por las fuerzas de la globalización y la cooperación internacional—” (23).

En efecto, la influencia de los procesos de globalización ya se está dejando sentir en el Estado y su soberanía. Desde una visión quizás algo extrema, pero, sin duda, interesante y que ayuda a contextualizar muchos de los problemas que afectan al mundo en la actualidad, Castells dirá:

El Estado nación, tal y como se constituyó en Europa en los últimos tres siglos, exportándose luego al resto del mundo, ha entrado en una crisis profunda. Crisis de operatividad: ya no funciona. Y crisis de legitimidad: cada vez menos gente se siente representada en él (...). El Estado nación parece, en efecto, cada vez menos capaz de controlar la globalización de la economía, de los flujos de información, de los medios de comunicación y de las redes criminales (...). Ante tales

-
- (20) Entre la literatura más reciente relativa al Estado y su soberanía vid. MEESSEN, K. M. “Sovereignty”, en “United Nations: Law, Policies and Practice”, R. Wolfrum (ed.), Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht-London-Boston, 1995, vol. 2, pp. 1193-1201; SCHACHTER, O. “The Decline of the Nation-state and its Implications for International Law” En “Columbia Journal of Transnational Law” 1997, n° 7; SCHRIJVER, N. “The Changing Nature of State Sovereignty” En 70 “British Year Book of International Law” 1999, 65. STEINBERGER, H. “Sovereignty”. En “Encyclopedia of Public International Law” 2000, n° 500.
- (21) Sobre la vigencia del principio de la soberanía del Estado en el ordenamiento jurídico internacional actual, vid. VACAS FERNÁNDEZ, F. “Las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas y el principio de no intervención. Un estudio sobre el consentimiento del Estado anfitrión”. Valencia, Tirant lo Blanch, 2003; en especial, pp. 47-64.
- (22) Informe del Secretario General (B. Boutros-Ghali), *Un programa de paz*, doc. A/47/277 - S/24111, 17 de junio de 1992, par. 2.
- (23) ANNAD, K. “Two Concepts of Sovereignty”. En “The Economist”, 18 September 1999.

amenazas el Estado nación ha reaccionado, por un lado, aliándose entre ellos; por otro lado, reverdeciendo los laureles del Estado mediante la descentralización autonómica y municipal (24).

Pero todo ello no quiere, ni mucho menos, decir que el Estado vaya a dejar de ser en el corto, ni siquiera a medio plazo, el actor protagonista de la Sociedad internacional (25). Desde luego hoy lo sigue siendo, y de forma indiscutible e indiscutidamente abrumadora. Pero tampoco cabe desconocer, desde el análisis de la realidad, la paulatina institucionalización de la Sociedad internacional, derivada de la consolidación de las organizaciones internacionales como sujetos de Derecho Internacional y, por consiguiente, como actores con mayor protagonismo, y más necesarios, en una sociedad cada vez más intensamente interdependiente (26).

De ahí que todavía sigan vigentes las conocidas palabras con las que Paul Reuter explicaba la estructura de la Sociedad internacional, en las que, partiendo de la constatación de que “la Comunidad internacional está en mutación y sus estructuras no son ni homogéneas ni estables”, acabará “distinguiendo en esta Comunidad diversas estructuras. Una, que está todavía en la base de las relaciones internacionales, hace de la Comunidad una *yuxtaposición de Estados soberanos*. Las otras dos estructuras, hoy apenas esbozadas, introducen ciertas modificaciones en la estructura de base: la primera se caracteriza por el reconocimiento de *intereses comunes* a todos los Estados; la segunda tiende a crear *órganos propios* de la Comunidad internacional” (27).

Pero, junto a los dos actores principales de la Sociedad internacional —Estados y organizaciones internacionales—, que, además, poseen subjetividad internacional, toda una serie de actores más o menos importantes participa en la vida internacional. Algunos de ellos actúan de manera regular, y cada vez más intensa, en la esfera internacional, adquiriendo un protagonismo que les permite influir activamente en la formación de voluntad de los Estados, y que, precisamente por ello, han sido denominados

(24) CASTELLS, M. “¿Fin del Estado nación?”, en “El País”, 26 de octubre de 1997, pp. 15-16.

(25) El mismo Castells así lo reconoce, y augura, en el Capítulo 5 de CASTELLS, M., “Vol. II El poder de la identidad ...”, op. cit., pp. 271-339, significativamente titulado “¿El Estado impotente?”, donde realiza un muy interesante, y profundo, análisis sobre los efectos de la globalización en el Estado-nación tradicional.

(26) Vid., sobre esta cuestión, VACAS FERNÁNDEZ, F. “La responsabilidad internacional de Naciones Unidas. Su fundamento y principales problemas de su puesta en práctica”. Madrid, Dykinson, 2002; en especial, pp. 21-57.

(27) REUTER, P. “Derecho Internacional Público”, trad. José Puente Egido. Barcelona, Bosch, 1987, p. 17. Cursivas añadidas.

por algunos como “fuerzas transnacionales”: las organizaciones no gubernamentales (ONG,s) y las empresas transnacionales.

Las ONGs, que surgen de la sociedad civil y que en las últimas décadas han adquirido enorme protagonismo, también en el plano internacional, contribuyen con su actuación, de manera fundamental y, en no pocas ocasiones, a configurar y encauzar la opinión pública mundial. De ahí que su presencia sea cada vez más intensa, no sólo en actuaciones sobre el terreno en los más diversos ámbitos —humanitario, desarrollo, derechos humanos, etc.—; sino también, lo cual resulta especialmente importante, en los muy diversos foros internacionales donde se discuten, negocian y adoptan decisiones. Así, numerosas ONG,s han recibido el estatuto consultivo por parte de Naciones Unidas, sus organismos especializados o numerosas organizaciones internacionales de ámbito regional; mientras que, por otro lado, su presencia en los ya tradicionales *foros sociales* o *foros paralelos* a las conferencias intergubernamentales es no sólo una constante sino que, además, obtiene importantes resultados en los más diversos ámbitos (28).

En cuanto a las llamadas *empresas transnacionales*, su protagonismo en la Sociedad internacional resulta más que evidente, por abrumador. Y su influencia, relativa en los Estados desarrollados y ante las organizaciones internacionales, sin embargo, resulta decisiva para comprender muchos de los problemas más graves a los que se enfrentan los Estados menos desarrollados en no pocos aspectos. En efecto, la capacidad de influencia de estos gigantes económicos en los gobiernos occidentales, de un lado, pero, y sobre todo, en los de los países del Sur donde se encuentran implantadas es más que notoria; sobre todo, si tenemos en cuenta que el presupuesto de algunos de estos Estados es infinitamente menor que la capacidad económica de buena parte de ellas. A partir de ahí, las relaciones sociales, los derechos humanos, el medio ambiente e, incluso, y en ocasiones de manera absolutamente decisiva, los conflictos armados en los que se ven sumidos muchos de estos Estados no podrían explicarse, al menos completamente, sin atender al comportamiento de las empresas transnacionales que en ellos actúan y que todo condicionan.

(28) En efecto, difícilmente se podría hablar hoy de algunos de los más significativos avances en el Derecho Internacional más reciente sin la constante participación y presión de las ONGs más serias y combativas: prohibición de minas antipersona, Corte Penal Internacional, Derecho Internacional del medio ambiente, etc.

Finalmente, resulta esencial —más aún teniendo en cuenta el objeto de estudio del presente volumen— hacer mención a otros entes que actúan en la Sociedad internacional, aunque lo hagan desde la ilegalidad: son las *redes criminales transnacionales*. En las últimas décadas, alentadas por facilidades de todo tipo —desde el final de la Guerra Fría a los avances en la tecnología de la comunicación y, en definitiva, por la Globalización misma, con todo lo que ella conlleva—, las organizaciones criminales han desarrollado sus actividades, cada vez más, a escala mundial. Como señala Castells:

Su estrategia consiste en ubicar sus funciones de gestión y producción en zonas de bajo riesgo, donde poseen un control relativo del entorno institucional, mientras que buscan sus mercados preferentes en las zonas de demanda más rica, a fin de cobrar precios más altos (29).

Este modo de actuar es aplicable a los cárteles de la droga, claro está; pero también a los traficantes de seres humanos —en especial, de mujeres y niños—, de armas convencionales y de materiales peligrosos necesarios para la construcción de armas de destrucción masiva. Mención aparte merecen los *grupos terroristas* que actúan a escala mundial y que funcionan como verdaderas *redes transnacionales del crimen organizado*. Al igual que en los demás casos, su pauta de comportamiento es similar: ubican sus bases de entrenamiento y organización en zonas de bajo riesgo para ellos, por su difícil acceso y control, y desde allí mantienen una red de grupos situados a lo largo y ancho del mundo que operan de manera autónoma y autosuficiente, pero conectados con el centro. Los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 contra el Pentágono y el *World Trade Centre*, en los Estados Unidos, y el 11 de marzo en Madrid no fueron sino la confirmación brutal de este modo de actuar que, por lo demás, ya venía produciéndose desde bastante tiempo atrás.

La interconexión, la flexibilidad y la versatilidad en sus actuaciones, que sólo ha podido optimizarse gracias a la globalización económica y las nuevas tecnologías de la comunicación, son la clave de todos estos grupos que funcionan como redes criminales transnacionales y, entre ellos, por supuesto, también de los grupos terroristas internacionales. De ahí que sea la lucha contra estas redes criminales que actúan a escala mundial uno de los principales retos que deben afrontar los Estados en la actualidad; pero ya *no basta*, precisamente por su componente transnacional y de actuación en red, con *la lucha en el interior de cada Estado*. Por

(29) CASTELLS, M. “Vol. III *Fin de milenio ...*”, *op. cit.*, p. 201.

ello la *colaboración* y la *cooperación* lo más intensa posible *entre todos los Estados* resulta hoy más necesaria que nunca; y ello en todas y cada una de las facetas de actuación, incluidas aquéllas que de manera tradicional más celosamente han sido mantenidas como propias de cada Estado: en especial, los servicios de inteligencia de cada país (30).

Los caracteres fundamentales del sistema internacional en los albores del siglo XXI

Como hemos visto, la Sociedad internacional en la actualidad posee una serie de rasgos estructurales, determinados en muy buena medida por los actores que en ella se relacionan y por los factores que de un modo u otro determinan y, en ese mismo grado, ayudan a explicar sus comportamientos. ¿Cuáles son esos rasgos estructurales? Y, teniendo esto presente, pero yendo algo más allá en nuestro estudio, ¿cuáles son los caracteres o líneas fundamentales de explicación del sistema internacional en los inicios del tercer milenio de nuestra era? La Sociedad internacional sigue siendo hoy, y quizás hoy más que nunca, una *sociedad plural, heterogénea y muy poco integrada*; lo cual se traduce en un *sistema relacional de carácter imperfecto, poco organizado y mal estructurado*. Como sostiene Mariño Menéndez:

Puesto que es una sociedad no organizada y no integrada, en su seno adquieren con cierta frecuencia gran importancia fenómenos de hegemonía estatal y de enfrentamientos entre grupos de Estados. En realidad, el mantenimiento del orden y de la “paz” en la Sociedad Internacional se ha convertido históricamente en una función cumplida en parte no desdeñable por las grandes potencias a partir del siglo XVIII (31).

Esta situación se mantuvo de manera inalterada hasta la Primera Guerra Mundial, tras la cual, los Estados comprendieron, desgraciada-

(30) Como señaló el Consejo de Seguridad, en su resolución 1456 (2003), de 20 de enero, donde decidió aprobar una *Declaración sobre la lucha contra el terrorismo*: “El terrorismo en todas sus formas y manifestaciones constituye una de las amenazas más graves para la paz y la seguridad internacionales; (...) En un mundo cada vez más globalizado se ha hecho cada vez más fácil para los terroristas explotar tecnologías, comunicaciones y recursos avanzados para sus objetivos criminales”. Para concluir: “El terrorismo únicamente se puede derrotar mediante una estrategia cabal y sostenida con la participación y colaboración activas de todos los Estados y organizaciones internacionales y regionales, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y el derecho internacional y redoblando los esfuerzos a nivel nacional”.

(31) MARIÑO MENÉNDEZ, F. “*Derecho Internacional Público (Parte general)*”, 3ª ed., Madrid, 1999, p. 32.

mente por la dura vía de los terribles hechos acaecidos en la Gran Guerra, que el *sistema de autotutela*, propio de los siglos anteriores y que caracterizaba en buena medida al Derecho Internacional clásico, no conducía sino a una Sociedad internacional anárquica y, finalmente, a la guerra.

De ahí los intentos de crear un *sistema de seguridad colectiva* que permitiese organizar la Sociedad internacional de una manera más racional y acorde al Derecho que la rige (32). Para ello, resultaba esencial que los Estados renunciasen al uso de la fuerza armada en las relaciones internacionales y que el monopolio del mismo se otorgase a un organismo internacional, reconocido y aceptado por todos los Estados, y en el que todos confiaran. El Pacto de la Sociedad de Naciones fue el primer, loable, intento de poner en pie un verdadero sistema de seguridad colectiva; que no funcionó, en buena medida porque los Estados no creyeron aún necesario renunciar a su, entonces todavía, derecho soberano al uso de la fuerza. Tuvo que pasar una terrorífica Segunda Guerra Mundial para que los Estados se convenciesen, por fin, de que para “preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra” era imprescindible “unir nuestras fuerzas para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, a asegurar, mediante la aceptación de principios y la adopción de métodos, que *no se usará la fuerza armada sino en servicio del interés común*” (33).

¿Qué principios y qué métodos? El principio fundamental lo constituye la *prohibición general del uso de la fuerza armada en las relaciones internacionales*, proclamada en el art. 2.4 de la Carta; y los métodos, los establecidos en la propia Carta, en especial, en el Capítulo VII de la misma, que posibilita al *Consejo de Seguridad* la adopción de *medidas coercitivas*, incluido el uso de la fuerza, con el objetivo de cumplir el primer, y principal, Propósito de Naciones Unidas: mantener la paz y la seguridad internacionales. Pues bien, el sistema de seguridad colectiva así establecido —y completado, como no puede ser de otra manera, por el reconocimiento en el art. 51 de la Carta del derecho inmanente a la legítima defensa—, sigue siendo el vigente, casi 60 años después de entrar en vigor la Carta.

(32) Sobre el, difícil y todavía incompleto, paso del sistema de autotutela, propio del siglo XIX, de la sociedad anárquica derivada del individualismo estatal auspiciado por el Derecho Internacional clásico, al sistema de seguridad colectiva, propio del multilateralismo y parte integrante ya del Derecho Internacional contemporáneo, *vid.* VACAS FERNÁNDEZ, F. “*Las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas ...*”, *op. cit.*; en especial, pp. 25-34.

(33) Preámbulo de la Carta de Naciones Unidas. Cursivas añadidas.

Bien es cierto que, en todo este tiempo la Sociedad internacional ha seguido evolucionando y que, como estamos viendo, han acaecido transformaciones mayores en estas décadas —sobre todo, en los años 90— de la suficiente magnitud como para modificar de forma decisiva el sistema internacional: en especial, el proceso de descolonización, que trajo consigo, por fin, la universalización de la Sociedad internacional; el final de la Guerra Fría y la desaparición de la confrontación Este-Oeste, que puso fin al orden bipolar; y la Globalización, con todos los procesos en marcha que está provocando. En este sentido, como afirma Mariño Menéndez, “a principios del siglo XXI quizá el rasgo político más fundamental de la sociedad internacional sea la hegemonía mundial, política y militar de los Estados Unidos” (34).

Pero, de momento, la Carta no ha sido reformada todavía —aunque, por las razones antedichas, todo el mundo (Estados, la propia O.N.U. y la doctrina científica) considera hoy que es necesario reformarla; otra cuestión es en qué sentido— y el sistema de seguridad colectiva en ella establecido sigue siendo apoyado por la inmensa mayoría de Estados, lo que podríamos considerar que conforman la *Comunidad internacional de Estados en su conjunto*. Sin embargo, ello no quiere decir que no se haya puesto en duda por algunos países, en especial, tras el 11 de septiembre de 2001. Pero, como con enorme clarividencia ya dejara escrito Boutros-Ghali en su *Agenda para la paz* en 1992:

El poder entraña responsabilidades especiales y, además, tentaciones. Para que las Naciones Unidas tengan éxito los poderosos deben resistir la atracción doble, pero de sentido opuesto, del unilateralismo y el aislacionismo. De la misma forma que el unilateralismo a nivel mundial o regional puede debilitar la confianza de los demás (35), el aislacionismo, obedezca a preferencias políticas o a las circunstancias constitucionales, puede debilitar la acción mundial. La paz interna y la urgencia de reconstruir y fortalecer nuestras

(34) MARIÑO MENÉNDEZ, F. “Derecho Internacional Público ...”, *op. cit.*, p. 34.

(35) Como muy acertadamente afirma el Teniente General Javier Pardo de Santayana: “El año 2002 se abrió entre los ecos del Once de Septiembre, que puso a la seguridad en el frontispicio de la política mundial, y se cerró con la incógnita de Irak y con el desafío de Corea del Norte. Estados Unidos, en pie de guerra contra el terrorismo, hizo valer su condición de única gran potencia mundial y no mostró gran interés por contar con el apoyo europeo. Cuando se esperaba que Norteamérica impulsara una movilización general para abordar los grandes problemas de fondo, su actitud en el campo econó-

distintas sociedades requieren paz en el extranjero y cooperación entre las naciones (36).

Pero esa actuación de los Estados en un mundo cada vez más complejo, heterogéneo e interdependiente, que debe realizarse en gran medida a través de la cooperación multilateral, no elimina *la necesidad de cada Estado de poseer un servicio de inteligencia propio* que desarrolle las actividades acordes con sus funciones y que, fundamentalmente sirva para cumplir cada una de las fases del llamado *Ciclo de la Inteligencia*, desde la recopilación de información a su análisis crítico, estudio en profundidad y extracción de conclusiones. Hoy más que nunca, en una Sociedad internacional marcada por los flujos constantes y multiformes de información que la nueva era surgida de la revolución de la tecnología de la información permite, los servicios de inteligencia juegan un papel esencial para ofrecer a los órganos de poder con capacidad decisoria evaluaciones coherentes de la realidad, derivadas de interpretaciones lógicas de todo ese ingente flujo de información, que les ayuden a adoptar decisiones concretas ante problemas determinados (37).

Esta nueva realidad *informacional* genera consecuencias muy poderosas, también en relación a los servicios de inteligencia que, al realizar su labor, se ven abocados a ser cada vez más flexibles, adaptables a las nuevas situaciones, retos y factores que influyen en el comportamiento de los actores que se relacionan en la Sociedad internacional y cuya actuación van a tratar de anticipar a través de la recopilación más amplia y el análisis más correcto posible de la información.

Sin embargo, el predominio de las tecnologías de la información no va a ser suficiente para garantizar la seguridad en el mundo actual. Una de las características de la era de la información en la que vivimos es que el acceso a esas nuevas tecnologías, y, por consiguiente, el poder que ellas

mico y en relación con determinadas iniciativas judiciales y sociales de ámbito internacional causó cierta decepción, deteriorando considerablemente su imagen de nación líder". PARDO DE SANTAYANA Y COLOMA, J. "Introducción", en *"Panorama Estratégico 2002/2003"*. Madrid, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa, 2003, p. 13. *Vid.* también sobre la misma cuestión, ARMENGOD LÓPEZ, R. *"Panorama Estratégico 2002/2003"*, *ibid.*, pp. 17-39.

(36) Informe del Secretario General (B. Boutros-Ghali), *"Un programa de paz"*, doc. A/47/277 - S/24111, 17 de junio de 1992, par. 80.

(37) A este fenómeno Castells le denomina "informacionalismo": "nuevo modo de desarrollo, constituido por el surgimiento de un nuevo paradigma tecnológico basado en la tecnología de la información"; para concluir afirmando que "el informacionalismo se orienta hacia el desarrollo tecnológico, es decir, hacia la acumulación de conocimiento y hacia grados más elevados de complejidad en el procesamiento de la información". CASTELLS, M. *"Vol. I La sociedad red ..."*, *op. cit.*, p. 43.

otorgan, no es monopolio de nadie; ello hace que las ventajas tecnológicas, reales y existentes, sean, sin embargo, limitadas. Limitación que se hace más patente cuando se ponen en juego, por las partes más débiles, estrategias de tipo asimétrico (38). En los *conflictos asimétricos* las ventajas tecnológicas se minimizan, mientras que la necesidad de continuar utilizando instrumentos tradicionales de obtención de información sigue resultando esencial, como se aprendió el 11 de septiembre de 2001.

EL DERECHO INTERNACIONAL EN CUYO MARCO DEBEN ACTUAR LOS SERVICIOS DE INTELIGENCIA

La coyuntura internacional en la que deben actuar los servicios de inteligencia no se agota en la caracterización de la Sociedad internacional — factores, actores y relaciones entre ellos —, sino que debe también tenerse especialmente en cuenta el Derecho que le es aplicable. Así como, de acuerdo con Dupuy, se debe conocer el contexto histórico-social porque éste condiciona el ordenamiento jurídico objeto de estudio, también ese contexto social viene condicionado por el derecho que lo rige (39).

De ahí que resulte necesario realizar una, forzosamente breve pero imprescindible, exposición de las normas del ordenamiento jurídico internacional que vienen a enmarcar la actuación de los servicios de inteligencia; y ello desde una doble perspectiva: de un lado, estableciendo los *límites jurídicos internacionales* a su actuación; de otro, exponiendo las normas que dibujan el *estatuto jurídico de los agentes de los servicios de inteligencia* cuando actúan en el exterior, en especial, en caso de conflicto armado. Todo ello hace que se parta de una premisa previa: la legalidad de las actividades de los servicios de inteligencia, aún en el exterior de sus fronteras, de acuerdo con el Derecho Internacional. Como afirma David:

El espionaje, esto es, la búsqueda clandestina de secretos militares o políticos o de información sobre el enemigo, no está prohibida por el derecho de los conflictos armados —ni siquiera es seguro que lo esté en tiempos de paz por el Derecho Internacional general (a la vista de la reciprocidad de esta práctica) a no ser que vaya acompañado de una violación de la soberanía del Estado espiado (40).

(38) *Vid.* sobre los efectos de las nuevas tecnologías en los ejércitos, CALVO ALBERO, J. L. "La revolución en los asuntos militares". En "Introducción a los estudios de seguridad y defensa", C. de Cueto, & J. Jordán (coords.), Comares ed., Granada, 2001, pp. 99-119.

(39) *Cfr.* DUPUY, P. M. "Droit International Publique". París, Précis Dalloz, 1992, p. 8.

(40) DAVID, E. "Principes de Droit des conflits armés". Bruxelles, Bruylant, 1999, p. 408.

Los límites jurídicos que impone el Derecho Internacional a los servicios de inteligencia en su actuación

Grosso modo podemos dividir en dos grandes bloques las normas jurídicas internacionales que imponen límites a los Estados, y a sus agentes, de acuerdo con el sujeto al que van referidas y cuyos derechos protegen directamente: de un lado, normas que establecen derechos, y correlativas obligaciones, a los Estados en sus relaciones mutuas; de otro, las normas que conforman el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario, que reconocen derechos a los individuos tanto en tiempo de paz como en caso de conflicto armado.

En relación al primer grupo, el art. 2 de la Carta de Naciones Unidas, que funciona como norma fundamental del ordenamiento jurídico internacional, recoge los *principios constitucionales* del Derecho Internacional y de la Sociedad que regula. Se trata de normas jurídicas que, al menos en los casos a los que vamos a hacer referencia, ocupan el lugar más elevado de la jerarquía normativa internacional, puesto que se trata de normas imperativas de Derecho Internacional general, normas de *ius cogens* que no admiten, por consiguiente, acuerdo en contrario (41).

Se trata, fundamentalmente, de los principios de *igualdad soberana de los Estados* y de su corolario, el principio de *no intervención en la jurisdicción interna de los Estados* —art. 2.1 y 2.7 de la Carta, respectivamente. Siguiendo la interpretación que de forma especialmente autorizada realizó la Comunidad internacional de Estados en su conjunto de estos principios en la resolución 2625 (XXV), de la Asamblea General —donde fue aprobada por unanimidad—, el *principio de igualdad soberana de los Estados* implica, en lo que aquí interesa que “b) cada Estado goza de los derechos inherentes a la plena soberanía, (...) d) la integridad territorial y la independencia política del Estado son inviolables” (42). Formulaciones generales que son concretadas por el contenido del *principio de no intervención* que, de este modo, viene a completarlo.

En efecto, de acuerdo con este último, “ningún Estado o grupo de Estados tiene derecho a intervenir directa o indirectamente, y sea cual

(41) *Vid.* su definición y consecuencia jurídica fundamental en el art. 53 de la Convención de Viena de Derecho de los Tratados de 1969.

(42) *Declaración sobre los principios de Derecho Internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas*, resolución 2625 (XXV), de 24 de octubre de 1970, *principio de igualdad soberana de los Estados*.

fuere el motivo, en los asuntos internos y externos de ningún otro”; deber de abstención que se concreta en que:

No solamente la intervención armada, sino también cualquier otra forma de injerencia o de amenaza atentatoria a la personalidad del Estado, o de los elementos políticos, económicos y culturales que lo constituyen, son violaciones del derecho internacional.

Para acabar diciendo que:

Todos los Estados deberán también abstenerse de organizar, apoyar, fomentar, financiar, instigar o tolerar actividades armadas, subversivas o terroristas encaminadas a cambiar por la violencia el régimen de otro Estado, y de intervenir en las luchas interiores de otro Estado (43).

Ambos principios, que, como estamos viendo, contienen obligaciones concretas y vigentes en ellos mismos, informan, además, el resto del ordenamiento jurídico internacional. De este modo, y en lo que a nuestro tema de estudio interesa, el art. 41 de la Convención de Viena sobre relaciones diplomáticas, de 1961, establece lo siguiente:

1. Sin perjuicio de sus privilegios e inmunidades, todas las personas que gocen de esos privilegios e inmunidades deberán respetar las Leyes y Reglamentos del Estado receptor. También están obligadas a no inmiscuirse en los asuntos internos de ese Estado.

3. Los locales de la misión no deben ser utilizados de manera incompatible con las funciones de la misión tal como están enunciadas en la presente Convención, en otras normas del derecho internacional general o en los acuerdos particulares que estén en vigor entre el Estado acreditante y el Estado receptor.

Finalmente, y en relación a la *protección jurídica de los seres humanos*, el marco jurídico internacional aplicable viene dibujado, de un lado, por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y, por otro, por el Derecho Internacional Humanitario en caso de conflicto armado. Uno y otro ámbitos del Derecho Internacional establecen un conjunto de normas dirigidas a *proteger la dignidad de la persona*. Se trata de dos sectores del ordenamiento jurídico internacional extraordinariamente amplios y complejos, pero que, a grandes rasgos, sí interesa resaltar aquí que existe, en cada uno de ellos, un núcleo de normas que contienen los derechos más esenciales, de los que gozan todos los seres humanos por el mero hecho

(43) *Ibid*, principio relativo a la obligación de no intervenir en los asuntos que son de la jurisdicción interna de los Estados, de conformidad con la Carta.

de serlo, sin que quepa hacer distinciones en relación a su nacionalidad o calificación jurídica en caso de conflicto armado. Este grupo de normas, que forman parte del Derecho Internacional general y que, por consiguiente, obligan a todos los Estados, forman lo que se conoce como *estándar mínimo internacional*.

Estándar mínimo internacional que también se observa en el ámbito de los conflictos armados, cualquiera que sea su calificación y por muy novedosa que sea su caracterización. En efecto, el art. 3 común a las 4 Convenciones de Ginebra, de 1949, y el art. 75 del Protocolo Adicional I —que además de ser normas convencionales, forman parte del Derecho Internacional general—, son los que recogen los derechos básicos —las “garantías fundamentales”, tal y como afirma este último artículo— de los que goza todo ser humano por el hecho de serlo y cualquiera que sea su situación, la calificación que se le haya dado —prisionero de guerra, combatiente legal o ilegal, etc.— y el contexto de conflicto en el que estuviera encuadrado —conflictos armados internacionales, internos o terrorismo internacional—; se trata, en fin, de una línea que a ningún servicio de inteligencia de ningún país del mundo se le debería permitir traspasar en ningún caso y bajo ningún pretexto (44).

Junto al Derecho Internacional general, se han ido adoptando toda una serie de tratados que, tanto en el ámbito de los Derechos Humanos como en el del Derecho Internacional Humanitario, son de aplicación a aquellos Estados que hayan otorgado su consentimiento en obligarse por ellos. Así, y dentro de los Tratados de Derechos Humanos, son de aplicación —además de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada por resolución de la Asamblea General en 1948—, los Pactos de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de 1966 o la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, de 1984; entre otros muchos.

Y por lo que se refiere al Derecho Internacional Humanitario, es necesario tener en cuenta la aplicación en este ámbito de las 4 Convenciones de

(44) De ahí que —y sin entrar en otro tipo de consideraciones jurídicas más profundas que nos permitirían ampliar más aún la normativa aplicable— situaciones como la de las personas privadas de libertad en Guantánamo, y otros lugares, no sólo son inaceptables desde un punto de vista ético; sino que además, y fundamentalmente, suponen violaciones flagrantes del ordenamiento jurídico internacional vigente en algunas de sus normas más esenciales. *Vid.* sobre esta cuestión, PÉREZ GONZÁLEZ, M. & RODRÍGUEZ-VILLASANTE PRIETO, J. L. “El caso de los detenidos de Guantánamo ante el Derecho Internacional Humanitario y de los Derechos Humanos”. En “*Revista Española de Derecho Internacional*” 2002, nº 11.

Ginebra, de 1949; en especial, la 3ª y la 4ª Convenciones, que hacen referencia al trato de los prisioneros de guerra y a la protección de personas civiles en tiempo de guerra, respectivamente, y que, en su mayor parte son, además, Derecho Internacional general, aplicable, por consiguiente, *erga omnes*. Junto a ellas, los 2 Protocolos Adicionales de 1977, de protección de las víctimas de los conflictos armados. Y, finalmente, y en relación a la aplicación de tales normas, resulta imprescindible hacer referencia al Estatuto de Roma, de 1999, que establece la Corte Penal Internacional con competencias para juzgar crímenes de guerra y de lesa humanidad, entre otros, cometidos a partir de su entrada en vigor, el 1 de julio de 2002.

El estatuto jurídico de los miembros de los servicios de inteligencia de acuerdo con el Derecho Internacional Humanitario; en especial, su posible consideración como prisioneros de guerra

La legalidad de las actividades de espionaje, en sentido amplio, en especial en el marco de conflictos armados, supone como contrapartida, y en primer lugar, la posibilidad, igualmente legal, de que la otra u otras partes beligerantes puedan reprimir tales actividades y a las personas que las llevan a cabo (45). A partir de esta primera constatación, lógica, por otra parte, cabe preguntarse por el estatuto de una persona, agente de un servicio de inteligencia, detenida y acusada de realizar tales actividades en caso de conflicto armado.

El art. 46 del Protocolo Adicional I a los Convenios de Ginebra, de 1977, es el que regula esta cuestión. Las posibilidades son varias. En primer lugar, distingue si esa persona es civil o no. Si se trata de un civil, no tendrá la consideración de prisionero de guerra, ya que, por definición, no es considerado combatiente. En este caso, por lo tanto no será de aplicación la 3ª Convención de Ginebra, pero sí, en cualquier caso, las normas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, además del art. 75 del Protocolo Adicional I, que establece las “garantías fundamentales” a las que toda persona, independientemente de su calificación, tiene derecho, como hemos visto.

Si se trata de un miembro de las fuerzas armadas, entonces habrá que ver, según el mencionado art. 46, si actuaba vestido “con el uniforme de las fuerzas armadas a las que pertenezca” o con ropas que le distinguían de los no combatientes; y si era así, deberá ser considerado como prisionero.

(45) *Vid.*, en este sentido, el art. 5 del 4º Convenio de Ginebra, sobre protección de personas civiles en tiempos de guerra.

nero de guerra y le será de aplicación, por consiguiente, la 3ª Convención de Ginebra (46). Ahora bien, si actuaba vestido de tal forma que no se le podía distinguir de los no combatientes y se le capturó en el momento de realizar ese tipo de actividades, no se le considerará como prisionero de guerra (47); mientras que sí lo será si se le captura tras haberse “reintegrado a las fuerzas armadas a las que pertenezca” (48).

Finalmente, y para cerrar la regulación relativa a este tema, hay que señalar que, de acuerdo con el Protocolo I, “no se considerará que realiza actividades de espionaje el miembro de las fuerzas armadas que recoja información de interés militar dentro del Territorio ocupado por una Parte adversa, salvo que lo haga mediante pretextos falsos o proceda de modo deliberadamente clandestino” (49).

CONCLUSIÓN

Intentar establecer la *coyuntura internacional* implica mostrar un panorama en el momento presente de la Sociedad Internacional y del Derecho que la rige; panorama que, forzosamente, no puede —y probablemente no deba— ser profundo, pero sí amplio y, en la medida de lo posible, sistemático. El mundo hoy no afronta un único peligro, por más que el terrorismo internacional sea en la actualidad un peligro real; aunque, de hecho, lo venga siendo desde bastante antes del 11 de septiembre de 2001. Por ello, hemos tratado de establecer, de la manera más amplia posible, la coyuntura internacional actual, en la que deben actuar los servicios de inteligencia de los Estados, y que se caracteriza, fundamentalmente por tratarse de una Sociedad internacional en plena transformación, heterogénea, compleja y cada vez más interdependiente, como consecuencia de la revolución tecnológica en la que vivimos inmersos.

Como afirma Colard: “*El mudo es un inmenso campo de información y un sistema de comunicación*” (50); sin embargo, el control de esa información y la supremacía en los sistemas de comunicación, siendo importantes, sabemos con terrible certeza después del 11 de septiembre de 2001 que no resultan suficientes para alcanzar el nivel absoluto de seguridad en nuestras sociedades. El mito de la inseguridad 0 no era más que una ilu-

(46) Art. 46.2 Protocolo Adicional I.

(47) Art. 46.1 Protocolo Adicional I.

(48) Art. 46.4 Protocolo Adicional I.

(49) Art. 46.3 Protocolo Adicional I.

(50) COLARD, D., “*Les relations internationales ...*”, *op. cit.*, p. 107.

sión; pero es deber de todo dirigente político reducir, en la medida de lo posible, el grado de inseguridad y para ello, hoy más que nunca, los servicios de inteligencia desempeñan un papel esencial como instrumento que cumple una labor de servicio público en beneficio de la colectividad.

Ahora bien, dicha labor debe realizarse siempre y en todo caso dentro del marco jurídico determinado por el Derecho Internacional y por el Derecho interno propio de cada Estado. Porque, como muy acertadamente sostiene Bedjaoui:

Los derechos humanos y el derecho humanitario son los que deben delimitar sanamente —e imperativamente— el camino (porque) el restablecimiento de la paz no puede ser sino ilusorio sin la observancia del Derecho Internacional (51).

BIBLIOGRAFÍA

- ALBIÑANA, A. (ed.). *“Geopolítica del caos”*. 3ª ed. Barcelona, Debate, 2001.
- ALONSO RODRÍGUEZ, J. A. *“Riesgos económicos internacionales”*. En *“Nuevos riesgos para la sociedad del futuro”*. Madrid, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa, 2003, pp. 61-93.
- ANDERSON, M. *“Counterterrorism as an Objective of European Police Cooperation”*. En *“European Democracies Against Terrorism. Governmental Policies and Intergovernmental Cooperation”*, F. Reinares (ed.). Aldershot, Asghate, 2000, pp. 227-243.
- AVILÉS FARRÉ, JUAN. *“Inmigración y seguridad”*. En *“Nuevos riesgos para la sociedad del futuro”*. Madrid, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa, 2003, pp. 97-127. (Cuadernos de estrategia, 120).
- CALVO ALBERO, J. L. *“La revolución en los asuntos militares”*. En C. de Cueto, & J. Jordán (coords.), *“Introducción a los estudios de seguridad y defensa”*. Granada, Comares 2001, pp. 99-119.
- CAMPBELL, D. *“Surveillance électronique planétaire”*. París, Allia, 2001.
- CASTELLS, M. *“La era de la información. Economía, sociedad y cultura. Vol. I La sociedad red”*. Madrid, Alianza, 1997.

(51) BEDJAOU, M. *“Nouvel ordre mondial et contrôle de la légalité des actes du Conseil de sécurité”*. Bruxelles, Bruylant, 1994, pp. 46 y 47

- CASTELLS, M. *“La era de la información. Economía, sociedad y cultura. Vol. II El poder de la identidad”*. Madrid, Alianza, 1998.
- CASTELLS, M. *“La era de la información. Economía, sociedad y cultura. Vol. III Fin de milenio”*. 3ª ed., Madrid, Alianza, 2001.
- COLARD, D. *“Les relations internationales de 1945 à nos jours”*. 8ª ed., París, Armand Colin, 1999.
- COURMONT B. & RIBNIKAR, D. *“Les Guerres asymétriques. Conflits d’hier et d’aujourd’hui, terrorisme et nouvelles menaces”*. París, PUF, 2002 («Enjeux stratégiques»).
- CRELINSTEIN, R. D. & ÖZKUT I. *“Counterterrorism Policy in Fortress Europe: Implications for Human Rights”*. En F. Reinares (ed.), *“European Democracies Against Terrorism. Governmental Policies and Intergovernmental Cooperation”*. Aldershot, Ashgate, 2000, pp. 245-271.
- CUETO, C. DE & JORDÁN, J. (coords.). *“Introducción a los estudios de seguridad y defensa”*. Granada, Comares, 2001.
- DAVID, E. *“Principes de Droit des conflits armés”*. Bruxelles, Bruylant, 1999.
- DÍAZ FERNÁNDEZ, A. M. *“La función de los servicios de inteligencia”*. En C. de Cueto, & J. Jordán (coords.), *“Introducción a los estudios de seguridad y defensa”*, Granada, Comares, 2001, pp. 155-173.
- EDWARDS, A. & GILL, P. (ed.). *“Transnational Organized Crime. Perspectives on Global Security”*. London, Routledge, 2003.
- GARCÍA FLOREZ, D. *“Tráficos ilícitos de armas: armamento convencional”*. En *“Retos a la seguridad en el cambio de siglo (armas, migraciones y comunicaciones)”*. Madrid, Ministerio de Defensa, 2000, pp. 17-41 (Monografías del CESEDEN, 40)
- GARRIDO REBOLLEDO, V. *“Armamento nuclear, químico y biológico”*. En *“Retos a la seguridad en el cambio de siglo (armas, migraciones y comunicaciones)”*. Madrid, Ministerio de Defensa, 2000, pp. 43-75 (Monografías del CESEDEN, 40)
- HERMAN, M. *“Intelligence Power in Peace and War”*. Cambridge University Press, 1996.
- HERMANT, D. & BIGO, D. *“Les politiques de lutte contre le terrorisme: enjeux français”*. En F. Reinares (ed.), *“European Democracies Against*

- Terrorism. Governmental Policies and Intergovernmental Cooperation*". Aldershot, Asghate, 2000, pp. 73-118.
- HOFFMAN, B. & MORRISON-TAW, J. "A Strategic Framework for Countering Terrorism". En F. Reinares (ed.), *"European Democracies Against Terrorism. Governmental Policies and Intergovernmental Cooperation"*. Aldershot, Asghate, 2000, pp. 3-29.
- KALDOR, M. *"Las nuevas guerras. Violencia organizada en la era global"*. Barcelona, Tusquets, 2001.
- KLARE, M. T. *"La competencia por los recursos y la política mundial en el siglo XXI"*. En *"Anuario CIP 2001"*. Barcelona, Icaria, 2001, pp. 51-61.
- KLECKER DE ELIZALDE, A. *"Los sistemas de información y las tecnologías de la información en el Siglo XXI"*. En *"Retos a la seguridad en el cambio de siglo (armas, migraciones y comunicaciones)"*, Madrid, Ministerio de Defensa, 2000, pp. 131-150. (Monografías del CESEDEN, 40)
- LARA FERNÁNDEZ, B. *"Tráfico de misiles y de tecnologías en el marco de un concepto de seguridad"*. En *"Retos a la seguridad en el cambio de siglo (armas, migraciones y comunicaciones)"*. Madrid, Ministerio de Defensa, 2000, pp. 77-107 (Monografías del CESEDEN, 40).
- MARTÍNEZ ISIDORO, R. *"La utilización de las comunicaciones y sistemas de información como amenazas a la seguridad actual"*. En *"Retos a la seguridad en el cambio de siglo (armas, migraciones y comunicaciones)"*. Madrid, Ministerio de Defensa, 2000, pp. 151-171. (Monografías del CESEDEN, 40).
- MERLE, M. *"Sociologie des Relations internationales"*. Dalloz, 1982.
- MINGUET MELIÁN, J. M^a. *"Riesgos cibernéticos"*. En *"Nuevos riesgos para la sociedad del futuro"*. Madrid, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa, 2003, pp. 131-158 (Cuadernos de estrategia, 120).
- MORENO MAILLO, L. *"Policía y Sociedad internacional: nuevas misiones de seguridad y estructuras de cooperación europeas"*. En C. de Cueto, & J. Jordán (coords.), *"Introducción a los estudios de seguridad y defensa"*. Granada, Comares, 2001, pp. 175-190.
- NAÏR, S. & DE LUCAS, J. *"Le déplacement du monde. Immigration, thématiques identitaires"*. París, Kine, 1996.
- NÚÑEZ VILLAYERDE, J. A. *"Movimientos migratorios y seguridad internacional"*. En *"Retos a la seguridad en el cambio de siglo (armas, migracio-*

- nes y comunicaciones)". Madrid, Ministerio de Defensa, 2000, pp. 109-128. (Monografías del CESEDEN, nº 40)
- PINTO CEBRIÁN, F. "*La información y el arte de la guerra: espionaje y contraespionaje militar*". Burgos, Aldecoa, 1997.
- RAMONET, I. "*Guerras del Siglo XXI. Nuevos miedos, nuevas amenazas*". Barcelona, Mondadori, 2002.
- REINARES, F. (ed.). "*European Democracies Against Terrorism. Governmental Policies and Intergovernmental Cooperation*". Aldershot, Asghate, 2000.
- REINARES, F. & JAIME-JIMÉNEZ, O. "*Countering Terrorism in a New Democracy: the Case of Spain*". En F. Reinares (ed.), "*European Democracies Against Terrorism. Governmental Policies and Intergovernmental Cooperation*", Aldershot, Asghate, 2000, pp. 119-145.
- RENO, W. "*Economías clandestinas, violencia y Estados en África*". En "*Anuario CIP 2001*". Barcelona, Icaria, 2001, pp. 19-49.
- SIRVENT ZARAGOZA, G. "*Terrorismo y delincuencia transnacional organizada en el siglo XXI*". En "*Nuevos riesgos para la sociedad del futuro*". Madrid, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa, 2003, pp. 21-58. (Cuadernos de estrategia, 120).
- WALRAVEN, K. VAN (ed.). "*Early Warning and Conflict Prevention. Limitations and Possibilities*". The Hague-London-Boston, Kluwer Law International, 1998.

CAPÍTULO SEGUNDO

NECESIDAD, FUNCIONAMIENTO Y MISIÓN DE UN SERVICIO DE INTELIGENCIA PARA LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA

NECESIDAD, FUNCIONAMIENTO Y MISIÓN DE UN SERVICIO DE INTELIGENCIA PARA LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA

POR MIGUEL Á. ESTEBAN NAVARRO

LIBERTAD, DEMOCRACIA Y SEGURIDAD

La convicción de que la seguridad es garantía de la libertad y de la democracia pero que sin libertad y sin democracia no puede existir seguridad constituye uno de los principios ideológicos de la sociedad occidental, sobre los que se levantan sus estructuras jurídicas, económicas y políticas. Se trata de una idea que vive un proceso de universalización en una doble dirección: hacia el interior de las naciones, como una aspiración allá donde la democracia todavía no es una realidad y como un valor a mantener y profundizar en los Estados democráticos constitucionales; y hacia el exterior, como el fundamento de las relaciones internacionales y de la conquista de la paz. Pero es también una idea amenazada, tanto por quienes contraponen libertad y orden, como por los que basan las relaciones sociales e internacionales sobre los principios de la fuerza y del dominio. No obstante, entre libertad y orden no puede haber oposición porque ambos exigen la presencia del otro para existir. Sin orden, los individuos y las naciones no disponen de un marco de legalidad y estabilidad que permita actuar conforme a sus deseos, intereses y posibilidades sobre la base del respeto del otro y, por tanto, progresar y desarrollar con plenitud sus potencialidades. Y sin libertad, el orden, además de ser moralmente injusto, impide el ejercicio de todas las capacidades individuales y sociales y expone a las naciones a la amenaza del enfrentamiento y la subversión porque sólo se puede imponer mediante la coacción, originando, en consecuencia, conflictos que pueden ser violentos y adoptar incluso la forma

extrema de guerras civiles e internacionales. ¿Cuáles son los elementos constitutivos de una seguridad capaz de convertirse en garante del orden de la libertad y la democracia y que se encuentre, por tanto, en la base de un orden mundial justo?

La seguridad tiene para el pensamiento liberal desde sus orígenes un sentido individual y una dimensión estrictamente jurídico-política, ya que consiste en la existencia de una constitución con un conjunto de garantías legales para el disfrute de los derechos, el imperio de la ley en las relaciones entre los ciudadanos y entre el Gobierno y los gobernados, la certeza y confianza del ciudadano sobre cuales son las normas operantes y la previsibilidad de su aplicación, la limitación del poder político mediante la multiplicación del número de autoridades públicas, la separación de los poderes del Estado para garantizar su independencia, el reconocimiento del *habeas corpus* con el fin de evitar detenciones y penas ilegales y arbitrarias, etc (1). La libertad es también para el liberalismo un principio moral cuyos efectos benéficos están subordinados a una toma de conciencia, por parte del individuo, de las obligaciones que implica su uso, que debe ser responsable, cívico y virtuoso. Pero un ejercicio de este tipo exige la existencia de un régimen político donde los ciudadanos establezcan las normas que deben regir sus relaciones y garantizar sus derechos, de una ley que asegure la coexistencia de las libertades, de un Estado que proteja esa ley y de unas garantías que impidan que el Estado pueda convertirse en una amenaza. Desde las primeras declaraciones de derechos, se liga la seguridad con la conservación y el disfrute de la libertad y la obligación del Gobierno a su protección, que se considera incluso un derecho fundamental (2). Por consiguiente, si las instituciones del Estado constitucional deben velar por el respeto y la salvaguarda de los derechos fundamentales, la protección de este Estado frente a sus enemigos se convierte en la protección del ejercicio de la libertad.

Con la instauración de los primeros Estados liberales y sus profundas desigualdades sociales, el desarrollo del pensamiento liberal democrático

(1) BURDEAU, GEORGES. “*Le libéralisme*”. París, Éditions du Seuil, 1979, pp. 56-71.

(2) Las declaraciones de independencia de las colonias inglesas de Delaware y de Pensilvania establecían en su artículo décimo: “Cada individuo de la sociedad tiene el derecho a ser protegido por ésta en el disfrute de la vida, la libertad y la propiedad”; a lo que añadía la declaración de independencia de Massachussets: “de acuerdo con las leyes establecidas”. Esta idea se plasmó en la definición de seguridad que recoge el artículo octavo de la Constitución de la República Francesa de 1793: “la seguridad consiste en la protección otorgada por la sociedad a cada uno de sus miembros para la conservación de su persona, de sus derechos y de sus propiedades” (Ref. ARTOLA, MIGUEL. “*Los derechos humanos*”. Madrid, Alianza Editorial, 1986, p. 56).

y la aparición de movimientos sociales e ideologías que insistían por igual en el principio de la libertad que en el de la igualdad, surgió un significado social de la seguridad que le dotó de una dimensión material, complementario de esa primigenia faceta estrictamente individual y jurídica, que triunfó en la mayoría de los países occidentales tras la Segunda Guerra Mundial. El ciudadano sólo puede ser libre cuando disfruta de unos recursos materiales que le permiten adquirir unas condiciones económicas de bienestar y una preparación cultural que le capacita tanto para enjuiciar y expresar, críticamente, sus opiniones sobre los asuntos públicos, como para participar activamente y decidir en la dirección de éstos con independencia. Y el Estado únicamente será garante eficaz de la libertad cuando actúe positivamente a favor de la promoción de derechos sociales y económicos. La libertad exige contar con un Estado democrático que propicie la prosperidad individual y social, además de cumplir con las obligaciones jurídicas indicadas (3).

El Estado no es un ente que actúe aislado, sino que se relaciona con otros en un mundo dividido en Estados-nación pero cada vez más interconectado y global. En consecuencia, los Estados democráticos no se deben proteger exclusivamente de sus posibles enemigos interiores, sino también de las amenazas provenientes del exterior, de índole muy variada (económica, demográfica, cultural, ideológica...), que pueden adoptar incluso la forma de agresión militar, comprometiendo su soberanía e independencia nacional y su integridad territorial. Asimismo, tienen el imperativo moral de impulsar la protección y el respeto de los derechos fundamentales en todas las naciones, construyendo un orden internacional basado en todos sus aspectos en la libertad, la justicia y la prosperidad: no sólo porque estos derechos son un bien común de todo hombre, proveniente de su naturaleza, sino también porque la condición indispensable para garantizar la propia libertad y la paz es la libertad y la seguridad de los demás. La seguridad se dota, de este modo, de un sentido defensivo nacional que actúa en una dimensión internacional.

Los Estados formulan los objetivos de la seguridad nacional y la estrategia, los recursos, las acciones y los medios para alcanzarlos mediante una política de defensa, como parte integrante de la política general del Estado. Esta política consta de dos ámbitos: la defensa militar frente a toda amenaza o agresión armada de cualquier enemigo, que corresponde a las

(3) ESTEBAN NAVARRO, MIGUEL ÁNGEL. *“La formación del pensamiento político y social del radicalismo español (1834-1874)”*. Zaragoza, Prensas Universitarias de Zaragoza, 1995.

Fuerzas Armadas; y la defensa civil contra las amenazas interiores, que corresponde a los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado. Pero también se suele entender por defensa civil la disposición permanente de todos los recursos humanos y materiales de una nación contra las amenazas interiores y exteriores, de modo tal que la política de defensa se puede concretar en política económica de defensa, política diplomática de defensa, política de educación para la defensa, política de solidaridad internacional para la defensa... En definitiva, los ejércitos son agentes fundamentales de la defensa pero no los únicos, ya que según este concepto de defensa, la política militar es sólo un subconjunto de la política de defensa, que, a su vez, es uno de los subconjuntos de la política nacional (4).

El concepto democrático de seguridad posee, por tanto, un triple carácter individual, social y nacional y opera en un triple ámbito jurídico-político, material e internacional, formando un todo homogéneo, donde la disociación de sus elementos o la ausencia de uno de ellos comprometen la supervivencia del resto y, por tanto, impiden la existencia real de libertad y democracia. Es el concepto de seguridad que subyace en el artículo 28 de la *Declaración Universal de los Derechos del Hombre* aprobada por la Organización de Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948: *“Toda persona tiene derecho a que reine en el plano social y en el internacional un orden tal, que puedan lograr en él plena eficacia los derechos y libertades enunciados en la presente Declaración”*. Ese orden es el que se debe construir y defender mediante intervenciones positivas y medidas de protección que permitan a los ciudadanos, las naciones y la humanidad conquistar y permanecer en un entorno de actuación exento de todo riesgo, peligro o daño contra su libertad, autonomía y prosperidad, donde se actúe en condiciones de igualdad de oportunidades. Conseguir este fin es disponer de seguridad. Porque la inseguridad no sólo favorece la injusti-

(4) Se puede tomar como ejemplo de este concepto democrático de la defensa la *Ley Orgánica 6/1980, de 1 de julio, por la que se regulan los criterios básicos de la Defensa Nacional y de la Organización Militar, modificada por Ley Orgánica 1/1984, de 5 de enero*, que establece en su artículo primero: “La defensa nacional es la disposición, integración y acción coordinada de todas las energías y fuerzas morales y materiales de la nación, ante cualquier forma de agresión, debiendo todos los españoles participar en el logro de tal fin. Tiene por finalidad garantizar de modo permanente la unidad, soberanía e independencia de España, su integridad territorial y el ordenamiento constitucional, protegiendo la vida de la población y los intereses de la patria, en el marco de lo dispuesto en el artículo 97 de la Constitución. Será regulada de tal forma que, tanto en su preparación y organización como en su ejecución, constituya un conjunto armónico que proporcione una efectiva seguridad nacional”. Desarrolla el artículo tercero punto primero de la Constitución de 1978, que establece: “Los españoles tienen el derecho y el deber de defender a España”.

cia, sino que además provoca miedo, que destruye el optimismo, la confianza y la solidaridad humana que está en la base de la democracia.

LA NOCIÓN MULTIDIMENSIONAL DE LA SEGURIDAD

Se trata de una noción multidimensional y global de la seguridad que supera su identificación con la defensa exclusivamente militar de los intereses nacionales. No obstante, a pesar de constituir un pilar fundamental del pensamiento democrático, sólo se ha comenzado a imponer en el debate público y la agenda política de las naciones democráticas tras el final de la guerra fría (5). Así, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa relacionó nítidamente la seguridad y la paz internacional con el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales y la solidaridad y cooperación económica y medioambiental en la Cumbre de Helsinki de 1992. Profundizando en esta línea, la *Carta sobre la Seguridad Europea* firmada por los países miembros de la OSCE el 19 de noviembre de 1999 en la Cumbre de Estambul describe las dimensiones humana, político-militar, económica, medioambiental y jurídica de la seguridad como un conjunto integrado basado en la igualdad asociativa, la solidaridad y la transparencia (6). La OTAN también declaraba en su revisión del concepto estratégico de la Alianza de 1991 que se imponía una concepción amplia de la seguridad y la estabilidad a la vista de sus dimensiones política, económica, social y medioambiental, además de la militar (7).

Los estudiosos de la seguridad también se han hecho eco y propiciado esta transformación. Buzan, Weaver y de Wilde establecieron en un riguroso estudio publicado en 1998 que la seguridad, entendida como el desarrollo de acciones de emergencia y excepcionales más allá de los límites normales del procedimiento político, tiene cinco caras (8). La faceta militar consiste en hacer frente a amenazas militares internas y externas de coacción o de invasión en las que entran en juego tanto aspectos objetivos (la capaci-

(5) BARBÉ, E. y PERNI, O. *"Más allá de la seguridad nacional"*. En CUETO, C. y JORDÁN, J. *"Introducción a los estudios de seguridad y defensa"*. Albolote (Granada), Comares, 2001, pp. 3-34.

(6) ORGANIZACIÓN PARA LA SEGURIDAD Y LA COOPERACIÓN EN EUROPA. *"Carta sobre la Seguridad Europea"*. Consultado en: 3/12/03. <http://www.osce.org/documents/spanish/istambul99.htm>

(7) ORGANIZACIÓN DEL TRATADO DEL ATLÁNTICO NOROCCIDENTAL. *"Nuevo concepto estratégico de la Alianza"*. En *"Revista de la OTAN"*, 1991, nº 6, pp. 25-32.

(8) BUZAN, B.; WEAVER, O. y DE WILDE, J. *"Security: A New Framework for Analysis"*. Londres, Lynne Rienner Publishers, 1998.

dad militar de otro Estado) como subjetivos (la percepción de la amenaza); así como a amenazas no militares (migraciones descontroladas y masivas, acciones de ideologías rivales y fanatismos...) recurriendo a la fuerza como elemento de disuasión o incluso mediante un uso real. La dimensión política de la seguridad tiene como fin la estabilidad de los principios de legitimidad y el sistema político y de gobierno del Estado frente a amenazas internas de diversa intensidad: desestabilización de las instituciones, subversión, golpe de Estado, secesionismo... El aspecto económico de la seguridad se relaciona con un disfrute de los recursos naturales y financieros y un acceso a los mercados que permita conseguir y mantener unos niveles aceptables de bienestar. La dimensión social de la seguridad persigue descubrir las vulnerabilidades que afectan a su cultura e identidad comunitaria y hacer frente a amenazas tales como influencias culturales, migraciones masivas, genocidios... Y, finalmente, la faz medioambiental de la seguridad busca mantener la biosfera local y planetaria en condiciones que permitan desarrollar la existencia humana presente y futura, preocupándose por los problemas medioambientales que pueden ocasionar las guerras (por ejemplo, guerra nuclear, guerra bacteriológica, guerra química...) y como desencadenantes de conflictos (por ejemplo, el acceso al agua).

De todo esto se deduce que si la seguridad es multidimensional y actúa en un mundo global, sus problemas no pueden resolverse desde una dimensión exclusivamente militar que tenga como protagonista principal el Estado-nación, sino desde un ámbito y con una perspectiva internacional que atienda todos sus elementos entrelazados en una red de interdependencias. El poderío militar ya no es el elemento decisivo de una seguridad total y prolongada en el tiempo, sino la apuesta por políticas preventivas más que reactivas para resolver los conflictos, actuando sobre las causas que los originan.

Como cristalización de estas ideas ha surgido la noción de seguridad sostenible, todavía en proceso de desarrollo conceptual, que vincula el logro de la seguridad con la promoción de los derechos humanos y la democracia y la apuesta por el desarrollo sostenible, que con una perspectiva sociológica pone el énfasis más en el individuo y la humanidad que en el Estado (9). Es la posición que adoptó la UNESCO en el Foro Común de Seguridad (10) o que recogen algunas de las conclusiones de la *Red de*

(9) OBREGÓN, ISIDRE R. "Aproximación a los conceptos de seguridad sostenible y de seguridad humana e identificación de las entidades que los promueven". En "Gobernabilidad y Seguridad Sostenible". Barcelona (Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña), 2003, vol. 14. Consultado en: 15/12/03. http://www.iigov.org/seguridad/?p=14_00

(10) Consultado en: 15/12/03. <http://www.unesco.org/securipax/secpax.htm>

Seguridad Humana promocionada por los gobiernos de Canadá y Noruega, en su primera reunión ministerial de Lysoen en 1999 (11):

La seguridad humana y el desarrollo humano son dos caras de la misma moneda, que se refuerzan y conducen mutuamente a un ambiente propicio para ambos (...) El compromiso con el derecho humanitario y los derechos humanos como base para el fomento de la seguridad humana se promueve en cada país mediante la protección y la defensa de los derechos humanos, del estado de derecho, del sistema de gobierno democrático y de las estructuras democráticas, una cultura de la paz y la solución pacífica de los conflictos. (...) Para fomentar la seguridad humana es necesario promover el desarrollo humano sostenible mediante la paliación de la pobreza absoluta, la prestación de servicios sociales básicos para todos, y la consecución de objetivos de desarrollo centrados en las personas.

Numerosas son las instituciones gubernamentales y no gubernamentales que trabajan a favor de esa seguridad multidimensional mediante variadas medidas. Entre estas instituciones se encuentran los servicios de inteligencia para la seguridad y la defensa, cuya actividad está dirigida a descubrir, analizar y evaluar las amenazas a los intereses y la seguridad del Estado provenientes de agentes internos y externos, con el fin de suministrar conocimiento (inteligencia) al Gobierno, que le permita adoptar medidas preventivas que las desactiven a través de los servicios correspondientes que tiene el Estado y llevar a cabo una política de defensa y seguridad responsable. La defensa de la libertad y la democracia exige la existencia de los servicios de inteligencia.

Asimismo, en un Estado democrático las actividades de estos servicios no pueden representar una amenaza para la seguridad individual y colectiva, interrumpiendo en nombre de la seguridad nacional el despliegue normalizado de los derechos, por lo que deben mantener neutralidad política, actuar de acuerdo con una legislación específica respetuosa con los principios del ordenamiento constitucional de un Estado de Derecho y rendir cuentas de su actuación (12). Como manifestaba el director del CESID en

(11) Consultado en: 15/12/03. <http://www.humansecuritynetwork.org/menu-s.php>

(12) Cfr. GILL, PETER. *"Democratic and Parliamentary Accountability of Intelligence Services after September 11th"*. Ginebra, Centre for the Democratic Control of the Armed Forces, 2003. Para los mecanismos de control democrático de los servicios de inteligencia y las adaptaciones que estos deben realizar para someterse a aquellos, véase DCAF INTELLIGENCE WORKING GROUP. *"Intelligence Practice and Democratic Oversight – A Practitioners View"*. Ginebra, Centre for the Democratic Control of the Armed Forces, 2003.

1997, Javier Calderón, seguridad y libertad son “conceptos ambos igualmente constitucionales y en modo alguno incompatibles” (13). La dicotomía entre seguridad y libertad con una relación inversamente proporcional es falsa: en democracia su relación se caracteriza por una situación de equilibrio y de mutua garantía.

LA INTELIGENCIA PARA LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA

Trazado el marco en el que actúan los servicios de inteligencia y fijada su necesidad, ya disponemos de los elementos de juicio necesarios para, de acuerdo con el modo de análisis basado en las 7 w (*what? who? when? where? why? how? what for?*) preguntarnos y comprender qué es la inteligencia para la seguridad y la defensa en un Estado democrático, quién, dónde y cuándo crea esa inteligencia, cómo se crea a partir de la obtención y transformación de información en el denominado ciclo de inteligencia y por qué y para qué se crea y qué consecuencias tiene su creación, es decir, cuál es su función y qué elementos condicionantes giran en torno a ella.

Definición de inteligencia

No existe una definición de inteligencia en el ámbito de la seguridad y la defensa universalmente aceptada, a pesar de que se han ensayado numerosas caracterizaciones (14). No obstante, en la última década se ha impuesto una noción que fija sus rasgos distintivos en tres: la amenaza o el enemigo de la seguridad como objeto, la conversión de la información recolectada usando fuentes muy variadas en conocimiento mediante un proceso de análisis y su carácter secreto. Es, por tanto, muy apropiada la delimitación de inteligencia que realiza Thomas F. Troy, a partir de la crítica de la identificación simplista entre información y conocimiento, como conocimiento del enemigo presidido por el secreto, para cuya creación se nutre de las informaciones obtenidas por agentes de información, por medios técnicos o de fuentes y recursos de información abiertos (15). Describamos, a continuación, estos elementos.

-
- (13) CALDERÓN FERNÁNDEZ, JAVIER. “El CESID y la Seguridad Nacional en España”. En “Seguridad, Ejércitos y Secretos de Estado: V Curso Internacional de Defensa (Jaca, del 16 al 26 de septiembre 1997)”. Zaragoza, Academia General Militar, 1998, pp. 159-172.
- (14) WARNER MICHAEL. “Wanted: A Definition of Intelligence”. En “Studies in Intelligence”. 2002, vol. 46, nº 3. Consultado en: 10/11/2003. <http://www.cia.gov/csi/studies/vol46no3/article02.html>
- (15) TROY, THOMAS F. “The correct Definition of Intelligence”. En “International Journal of Intelligence and Counterintelligence”. 1991-92, vol. 5, nº 4, pp. 433-454.

Las materias de la inteligencia

El objeto de atención de la inteligencia está formado por los numerosos y diversos riesgos que amenazan la seguridad de los Estados democráticos: potencial militar, económico y tecnológico de los Estados no democráticos y los grupos subversivos, crimen organizado global, terrorismo internacional, ciberterrorismo, infoguerra, diseminación y proliferación de armas bacteriológicas, químicas y nucleares, flujos migratorios descontrolados, desastres ecológicos, conflictos en torno al control del acceso a los recursos, expansión de fanatismos ideológicos y religiosos... Los servicios de inteligencia se ocupan de obtener y analizar información sobre todos estos asuntos, ampliando de este modo su tradicional foco de atención centrado en el conocimiento de la capacidad militar y tecnológica de un Estado o grupos de Estados percibidos como rivales, dominante durante la guerra fría. Los servicios de inteligencia, como apuntaba en 1997 Javier Calderón, deben suministrar información no sólo militar, sino también política, económica, religiosa... ya que las amenazas y los enfrentamientos se producen en esos ámbitos (16). Los Gobiernos suelen especificar formalmente las materias de su interés en las directivas nacionales de inteligencia, destinadas a orientar la acción de los servicios de inteligencia, por lo que éstos suelen actuar a demanda.

El aumento de la variedad y la complejidad de las materias de la inteligencia proviene de la aparición y el desarrollo de esa noción multidimensional de seguridad que hemos descrito más arriba. En principio, aunque los servicios de inteligencia tienen como campo específico la información y evaluación de amenazas violentas contra el Estado y los intereses nacionales dentro y fuera de sus fronteras y servir de apoyo a la política exterior, y es en esto donde son fuertes, cualquier asunto puede ser objeto de su atención. Así, en los últimos años son ámbitos crecientes de sus actuaciones la lucha contra el delito común (narcotráfico, lavado de dinero, redes mafiosas...), el tráfico ilegal de inmigrantes y el espionaje económico, científico y tecnológico. No obstante, debemos tener cuidado en no confundir la inteligencia para la seguridad y la defensa con las “inteligencias” desarrolladas por otros servicios del Estado, aunque se ocupen de obtener y evaluar información sobre asuntos similares, ya que actúan en sectores diversos y obedecen a fines distintos. Así, por ejemplo, la denominada “inteligencia económica” se centra en el sector productivo y comercial y los actores econó-

(16) CALDERÓN FERNÁNDEZ, JAVIER. *“El CESID y la Seguridad Nacional en España”*. En *“Seguridad, Ejércitos y Secretos de Estado: V Curso Internacional de Defensa (Jaca, del 16 al 26 de septiembre 1997)”*. Zaragoza, Academia General Militar, 1998, pp. 159-172.

micos de un estado o una región, representando una evolución de las diferentes prácticas de vigilancia científica, tecnológica, comercial, jurídica... y de protección del patrimonio ensayadas desde mediados del siglo XX (17). En cambio, los servicios secretos se preocupan de aquellos aspectos de la economía vinculados con la seguridad, evaluando los riesgos que de ese ámbito pueden provenir para la integridad y la soberanía nacional.

De acuerdo con su marco de actuación, se suele distinguir entre inteligencia exterior: destinada a conocer las fortalezas, las debilidades y las posibles líneas de acción de otras naciones y organizaciones o grupos foráneos; inteligencia interior: dedicada a obtener conocimiento sobre personas y grupos organizados que actúan dentro de la nación contra la estabilidad de las instituciones, generalmente por medios violentos; y contrainteligencia, orientada a descubrir y neutralizar la actividad de los servicios de inteligencia extranjeros dentro del país. Sin embargo, esta división entre tipos de inteligencia, que se manifiesta en la estructura de los servicios de inteligencia de numerosos estados y que desde un punto de vista didáctico es muy útil para la comprensión de su acción, ha entrado en crisis con la multiplicación de las realidades de las que deben ocuparse estos servicios y el desarrollo del fenómeno histórico de la globalización. Por ejemplo, las diferencias entre terrorismo nacional e internacional son en muchos casos inexistentes o existen estrechas conexiones con otros asuntos como el tráfico de armas y de drogas y el blanqueo de dinero.

Asimismo, no es correcto identificar la información estratégica producida por los servicios de inteligencia con la inteligencia militar, ya que esta sólo es una especie de la primera practicada por las Fuerzas Armadas, orientada a la organización de la defensa militar, a la vigilancia del ejército de un enemigo potencial o real y a la preparación y el desarrollo de operaciones bélicas. Las diferencias no radican ni en las fuentes ni en el modo de trabajo ni en el carácter civil o militar de los miembros de los servicios de inteligencia, sino en el objeto el ámbito de actuación y el uso de la inteligencia.

La conversión de la información en conocimiento

El segundo carácter de la naturaleza de la inteligencia es que no se trata de una simple suma de datos recopilados a partir de diversas fuentes, sino que es el producto de un determinado modo de conectar y ana-

(17) CLERC, PHILLIPPE. *"Inteligencia económica: retos actuales y perspectivas"*. En *"Informe mundial sobre la información 1997/98"*. Madrid, UNESCO; CINDOC, 1997, pp. 322-335.

lizar esos datos por parte de los analistas de los servicios de inteligencia, para descubrir, comprender y valorar los hechos a los que remiten y prever su posible evolución, con el fin de suministrar conocimiento especializado y estructurado que permita al Estado tomar decisiones adecuadas y reducir los riesgos inherentes a toda acción. La información no es en sí misma inteligencia, sino solamente su materia prima. En consecuencia, las claves para la producción de inteligencia se encuentran por igual tanto en la obtención de información como en el proceso de transformación de esta en conocimiento listo para ser utilizado como sostén de una decisión, que adopta generalmente la forma documental de un informe.

Estas tareas de obtención, tratamiento, análisis, evaluación y transmisión de información pueden entenderse como un típico proceso de gestión del conocimiento. De ahí que definamos a los servicios de inteligencia como un organismo cuya razón de ser es crear un eficaz sistema de información, aplicando los procedimientos e instrumentos de la gestión del conocimiento, con el fin de suministrar al Estado conocimiento para la comprensión de su entorno, el ajuste de su estrategia, la adopción de medidas de intervención e influencia en la realidad y el desarrollo de operaciones de información y desinformación y de contrainteligencia en el terreno de la seguridad y la defensa (18). Por consiguiente, a diferencia de la mayoría de los departamentos y oficinas del Estado, donde la gestión de la información es un mero elemento auxiliar de su acción principal, esta es la función y el instrumento fundamental de un servicio de inteligencia. El servicio de inteligencia se puede considerar una unidad de producción, integración y circulación de conocimiento.

El secreto

Como apunta Herman, el secreto es el sello de la inteligencia: la base de su relación con el gobierno y la sociedad y de su propia autoimagen (19). La actividad de recogida de información sobre la que descansa la posterior labor de los servicios de inteligencia es fundamentalmente clandestina, que no ilegal, por el carácter de sus materias, de lo que se deriva la necesidad de proteger y mantener ocultos misiones, agentes, fuentes, métodos e instalaciones. También es necesario salvaguardar del público el conocimiento

(18) ESTEBAN NAVARRO, MIGUEL ÁNGEL y NAVARRO BONILLA, DIEGO. *"Gestión del Conocimiento y Servicios de Inteligencia: la dimensión estratégica de la información"*. En *"El Profesional de la Información"*. 2003, vol. 12, nº 4, pp. 269-291.

(19) HERMAN, MICHAEL. *"Intelligence Services in the Information Age"*. Londres, Frank Cass, 2001, p. 5.

de alto valor añadido elaborado a partir de esa información, tanto por el carácter y la importancia de las decisiones que se deberán adoptar con éste como para no desvelar a los posibles enemigos contra los que se actúa, que se dispone de él. Lo secreto es un rasgo esencial de la naturaleza de la inteligencia para la seguridad y la defensa, por lo que, como apunta el ex agente de la CIA, Win L. Taplin, es redundante hablar de inteligencia secreta, ya que el adjetivo se encuentra implícito en el sustantivo (20).

Esto no significa que la inteligencia no utilice fuentes de información públicas, cuya importancia se ha revalorizado en la actualidad debido a la variedad de asuntos de los que se ocupa (21), o que no puedan participar en su creación expertos externos a los servicios de inteligencia; sino que en algún momento del proceso, la información elaborada debe ser clasificada como secreta y enviada por canales exclusivos a las autoridades pertinentes. Pero el secreto no es un valor absoluto, sino que es relativo y tiene diversos grados, ya que la protección que se da a cada elemento del proceso de producción de inteligencia no es siempre el mismo y, además, puede variar en el tiempo, de acuerdo con la evolución de factores internos y externos a los propios servicios de inteligencia.

Un debate de actualidad es cómo conciliar el necesario carácter reservado y secreto de la inteligencia, que garantiza el cumplimiento de su misión, con la consideración de la democracia como un libre espacio público de comunicación y el derecho a la información. ¿Puede existir seguridad cuando se hurta a los ciudadanos parte de la información que maneja el Estado? ¿Se garantiza la seguridad y la libertad si el Estado da plena publicidad a todas sus acciones, cuando existen otros Estados u organizaciones capaces de amenazar la seguridad de los ciudadanos y enemigos internos de la ley que conspiran en secreto? ¿Es legítima la existencia de espacios secretos en un sistema constitucional democrático? ¿Cómo se deben regular esos espacios y limitar los efectos negativos del secreto? Apasionantes cuestiones con implicaciones políticas, jurídicas y éticas (22), que escapan al objetivo de este trabajo.

(20) TAPLIN, WINN L. "Six General Principles of Intelligence". En *"International Journal of Intelligence and Counterintelligence"*. 1989, vol. 3, n° 4, pp. 475-491.

(21) STEELE, ROBERT DAVID. *"On intelligence: spies and secrecy in an open world"*. Oakton (Virginia), OSS International Press, 2001. STEELE, ROBERT DAVID. *"The new craft of Intelligence: Personal, Public, and Political"*. Oakton (Virginia), OSS International Press, 2002.

(22) Cfr. HABERMAS, JÜRGEN. *"Teoría de la acción comunicativa"*. Madrid, Taurus, 1987. HABERMAS, JÜRGEN. *"Historia y crítica de la opinión pública"*. México: Gustavo Gili, 1994. REVENGA SÁNCHEZ, MIGUEL. *"Seguridad nacional y derechos humanos; estudios sobre la jurisprudencia del Tribunal de Estrasburgo"*. Cizur Menor (Navarra), Aranzadi, 2002. RUIZ MIGUEL, CARLOS. *"Servicios de inteligencia y seguridad del Estado Constitucional"*. Madrid, Tecnos, 2002, pp. 19-35.

EL CICLO DE LA INTELIGENCIA

La inteligencia se crea mediante un proceso compuesto de varias fases, en las que se realizan diversas actividades y tareas por las que se transforma la información obtenida por diferentes medios en conocimiento, tras su comprobación y análisis para ponerla a disposición de la autoridad decisoria. Su fin es producir conocimiento estratégico útil, verdadero y ajustado a los requerimientos preestablecidos por su destinatario. Durante su generación se combinan actividades sintéticas de discriminación, evaluación y construcción de información a partir de la representación y el análisis de datos tomados de múltiples fuentes, identificados como necesarios a partir del estudio de las necesidades y las demandas de información de los usuarios y la evaluación de los resultados de la aplicación de inteligencia elaborada en momentos anteriores. No se trata, por tanto, de un proceso lineal sino de un ciclo, ya que un proceso de producción condiciona el siguiente. El ciclo de la inteligencia consta de seis etapas: planificación, toma u obtención de datos, procesamiento, análisis y producción, comunicación y evaluación.

Planificación

La planificación consiste en determinar las áreas de interés estratégico del organismo para el que actúa el servicio de inteligencia y las necesidades de información concretas requeridas por sus responsables. Es una etapa crucial, ya que la inteligencia es el resultado de un proceso metódico que se origina en las necesidades de información de los usuarios (23).

Las áreas estratégicas se fijan mediante la identificación y la clasificación en niveles de prioridad de los ámbitos de actuación del servicio y sobre qué se desea información, de modo conjunto por los responsables del servicio de inteligencia y de los órganos políticos y, en su caso, militares, a los que sirven. Posteriormente, el servicio traduce esas prioridades en necesidades generales de información, clasificadas en diversas áreas, y analiza los rasgos de los entornos informativos externo e interno de la organización; atendiendo, fundamentalmente, al tipo y el contenido de la información que se puede adquirir y a la disponibilidad y fiabilidad de las fuentes y los cauces de comunicación. Asimismo, se intenta deducir a partir de esas necesidades generales, posibles demandas concretas de infor-

(23) HERMAN, MICHAEL. *"Intelligence power in peace and war"*. Cambridge, Cambridge University Press, 2001, p. 286.

mación, con objeto de poder responder en el tiempo más breve posible cuando se produzcan e incluso de anticiparse a su formulación. Se trata de distinguir entre necesidad de información, que existe en los usuarios siempre de carácter general, y demanda de información, de carácter específico y planteada formalmente (24).

Esta distinción permite clasificar la inteligencia que se produce al final del ciclo en tres tipos, según el momento de su utilización: básica, actual y estimativa. La inteligencia básica tiene un carácter general y es de relativa permanencia, obedece a las necesidades generales y estratégicas de la organización, por lo que intenta conocer todos los aspectos de cada uno de los objetivos fijados por las directrices de inteligencia, con el fin de permitir responder a demandas de información concretas. La inteligencia actual tiene dos funciones: mantener al día la inteligencia básica con datos nuevos, para lo que adopta la forma de boletines periódicos, generalmente diarios, sobre cuestiones específicas de interés habitual; y responder de modo rápido y preciso a una petición de información sobre una cuestión de actualidad o hechos concretos que se deben conocer para la toma de una decisión, con los datos disponibles o mediante un proceso de búsqueda *ad hoc* con los recursos que se poseen. Y la inteligencia estimativa se dedica a determinar, ante una situación concreta y a petición del usuario del servicio, la posible evolución de esa situación y las posibilidades de actuación de los elementos involucrados en ella, a partir de los datos de que se dispone, con el fin de que el destinatario realice su propia predicción y, de acuerdo con ella, tome una decisión (25).

Toma de datos: medios de obtención y tecnologías asociadas

La fase de toma de datos consiste en la adquisición, selección, autenticación y reunión de datos e información en bruto mediante medios tecnológicos, humanos o documentales sobre la actividad y evolución de los objetivos a seguir. Los datos que se obtienen son el resultado de una tensión dialéctica entre lo que se desea, lo que se puede conseguir con los medios de que se dispone y el producto de la reflexión tras la fase de análisis sobre que datos han sido útiles.

(24) SANZ CASADO, ELÍAS. *“Manual de estudios de usuarios”*. Madrid, Fundación Germán Sánchez Ruipérez; Pirámide, 1994, pp. 23-31.

(25) FORD, HAROLD P. *“Estimative intelligence: the purposes and problems of national intelligence estimating”*. Lanham (Maryland), University Press of America; Washington: Defense Intelligence College, 1993.

Medios tecnológicos.

1. *Sistemas de búsqueda y transmisión de señales electromagnéticas en cualquier onda y frecuencia.* Se dividen en dos tipos: de interceptación, descryptación y análisis de comunicaciones por ondas radiotelefónicas y radiotelegráficas mediante estaciones receptoras desconocidas por el emisor y la aplicación de tecnología de reconocimiento de voz con el fin de averiguar su identidad; y de recogida y reconocimiento de información por medios electrónicos como radar, sensores microfónicos y ultrasónicos, aviones espías dotados de sistemas de control y alerta aerotransportado (AWAC), satélites de reconocimiento electrónico (“hurones”) destinados a captar comunicaciones, vigilancia telemétrica de lanzamiento de misiles. Cuando estos sistemas se aplican en el ámbito militar, el acopio de datos puede tener una dimensión táctica: localización e identificación de emplazamientos de armas y de efectivos concretos de un ejército enemigo real o potencial; o estratégica: vigilancia continua de la totalidad de un ejército y su despliegue (26).
2. *Sistemas de vigilancia de radiaciones* procedentes de equipos o sistemas, tales como motores de ignición, líneas de conducción de energía eléctrica...
3. *Sistemas de obtención y análisis de imágenes* mediante fotografía aérea realizada por aviones de detección y seguimiento de objetivos terrestres fijos o móviles (JSTARS) provistos de videografía y termografía y por satélites espaciales. La actual precisión y resolución de los imágenes permite localizar efectivos militares, fábricas y emplazamientos de armas, maniobras... Las cámaras del satélite espía *Big Bird* puede identificar objetos de tan sólo treinta centímetros.
4. *Sistemas de interceptación y análisis de comunicaciones electrónicas* como programas de rastreo de mensajes electrónicos (por ejemplo, *Carnivore*), ruptura de sistemas de seguridad de servidores de información telemáticos, control de transacciones de comercio electrónico...
5. *Sistemas de información geoespacial* destinados a proporcionar una representación geográfica ajustada de las zonas involucradas en una acción militar.

(26) RICHARDSON, DOUG. “*Guía ilustrada de técnicas y equipos de la guerra electrónica*”. Barcelona, Orbis, 1987.

Medios humanos

Por medios humanos de obtención de información se entiende aquellos donde la presencia y la acción del hombre tienen una función preponderante en la observación y recogida de datos. Hay dos tipos de personas involucrados: los oficiales o empleados de una agencia de inteligencia y las fuentes, que proporcionan al oficial información que éste transmite al cuartel general. El espionaje, la infiltración, el contacto con informantes y el interrogatorio (a viajeros, emigrantes, refugiados, trabajadores en el extranjero...) por agentes de los servicios de inteligencia son sus principales manifestaciones. Hay muchos problemas involucrados en este medio de obtención de datos: la seguridad de que la información que proporciona la fuente es cierta, el riesgo de los dobles agentes, la dificultad de penetrar en otros países, en especial si son régimen autoritarios, el riesgo de identificación y seguimiento de los agentes, la dificultad y el alto riesgo para infiltrarse en grupos pequeños (organizaciones terroristas y mafiosas) e incluso la necesidad en ocasiones de participar en delitos para ganarse la confianza...

El incuestionable protagonismo de la tecnología de la información para la seguridad y la defensa no debe invitarnos a sobrevalorar y sacralizar su importancia en detrimento de otras fuentes de información. La apuesta por una inteligencia de base tecnológica en detrimento de una tradicional centrada en los recursos humanos, con agentes rastreando información y procesando conocimiento sobre el terreno, ha destapado, sobre todo a partir de los fallos de seguridad que están detrás de los atentados del 11 de septiembre de 2001 y posteriores del terrorismo fundamentalista islámico, carencias de disponibilidad y formación de hombres y mujeres capaces de enfrentarse a estas nuevas amenazas terroristas. La necesidad de los medios humanos para la obtención de la información es incuestionable, ya que en muchas ocasiones es el único sistema para conseguir información sobre algunos objetivos y, sobre todo, porque una fuente humana puede proporcionar las claves necesarias para interpretar los datos obtenidos mediante medios tecnológicos (27). El debate sobre cómo combinar medios tecnológicos y humanos de recogida de información está de actualidad.

Recursos documentales abiertos

El tercer medio de obtención de información está formado por fuentes de información o recursos documentales abiertos, es decir, públicos (de

(27) SHULSKY, ABRAM N. y SCHMITT, GARY. *"Silent Warfare. Understanding the World of Intelligence"*. Washington, Brassey's, 2002, pp. 33-37.

pago o gratuitos): obras de referencia (enciclopedias, anuarios, quién es quién, directorios...), monografías, publicaciones seriadas (fundamentalmente periódicos y revistas de información), bases de datos, literatura gris, sitios y páginas web, fotografías y cualquier otro documento impreso o electrónico de acceso y uso público en cualquier idioma, con datos políticos, geográficos, económicos, militares, científicos, técnicos, sociológicos, etc. Su uso recibía escasa atención hasta hace poco tiempo pero su análisis mediante el cruce de datos constituye ahora una parte sustancial del trabajo de inteligencia, donde la aplicación de los conocimientos y las habilidades de los documentalistas son necesarios para su búsqueda y selección y para la representación y organización de su contenido.

La complejidad de las acciones para conseguir información sobre el terreno animó en un principio al uso masivo de las fuentes abiertas, que siempre habían estado presentes en el proceso de colecta, si bien en un segundo plano y con una función complementaria respecto a la acción de los agentes de inteligencia sobre el terreno y los informantes. Pero la enorme cantidad, variedad y riqueza de los contenidos de estas fuentes les ha concedido un lugar por derecho propio, en ocasiones en un mismo nivel de importancia y en otras incluso superior respecto a otros cauces de obtención de información; hasta el punto que las arriesgadas y costosas, en términos económicos y políticos, misiones humanas sólo se justifican cuando la información no se puede lograr por los medios tecnológicos y documentales. Es un axioma que no se debería recoger información pública mediante medios clandestinos.

Procesamiento

La etapa de procesamiento consiste en el análisis técnico (por ejemplo, descryptación y decodificación) almacenamiento, control y conservación de los datos recopilados por medios diferentes, para su conversión e integración en conjuntos estructurados de información que pueden adoptar la forma de mensajes documentales tras su recuperación. Las actividades documentales de selección, identificación, descripción y análisis de contenido (indización y resumen) de los datos constituyen una parte sustancial de esta fase del proceso de producción de inteligencia. La creación de bases de datos propias donde se reúnen datos procedentes de diversas fuentes pero sobre un mismo asunto es su principal resultado.

Si no se controla eficazmente el elevado volumen de datos, información en bruto y documentos con los que trabaja un servicio de intelligen-

cia, se puede producir un colapso del servicio de inteligencia o, cuanto menos, dificultar su necesario comparto entre los diversos departamentos y con otras agencias del país o de naciones amigas. Así, el tratamiento y la posterior recuperación de la información exige recurrir al empleo de diversas tecnologías auxiliares, cuya investigación y desarrollo se ha convertido en un área prioritaria para los servicios de inteligencia. Destacan por su interés las siguientes tecnologías: sistemas electrónicos de gestión de datos, agentes inteligentes de recuperación de información y aplicaciones para la minería de datos.

Los sistemas electrónicos de gestión de datos de mayor utilidad para el procesamiento de datos son los programas para la gestión documental. Se trata de aplicaciones informáticas diseñadas para el tratamiento de gran cantidad de información textual, poco estructurada y organizada alrededor de la metáfora del documento. Aplican técnicas de indización y compresión de la información textual, creando representaciones de la misma (ficheros inversos, espacios vectoriales...), sobre la cuales se desarrollan los procesos de búsqueda y recuperación de información. Los últimos desarrollos integran información y documentación multimedia e hipermedia, así como la capacidad de acceder a recursos heterogéneos.

Los agentes inteligentes de recuperación de información son aplicaciones informáticas destinadas a la indización automática y la búsqueda de información en un entorno de redes, como Internet o intranets, capaces de acceder a datos en diferentes formatos y provenientes de diversas fuentes. La investigación en este campo tiene como objetivo dotarles de capacidad para aprender del usuario a partir del estudio de sus hábitos de recuperación y para tomar decisiones propias de acuerdo con el contexto y con las reglas operativas que les ha definido el programador. Se basan en un ingenio denominado *searchbot* (robot de búsqueda) que permite automatizar tareas como la repetición periódica de consultas en almacenes con millones de datos, la vigilancia de la aparición de datos, el filtrado y resumen de información durante la recuperación (eliminación de datos duplicados o de subsecciones de documentos principales) y la ordenación y ponderación de las respuestas respecto a la pertinencia de la pregunta de acuerdo con unos algoritmos. Los agentes de recuperación son muy útiles cuando se dispone de fuentes de información distribuidas, en las que se debe realizar consultas cruzadas; por ejemplo, *Autonomy* (<http://www.autonomy.com>) ha sido seleccionado con esta finalidad por las agencias estatales de seguridad norteamericanas.

Las aplicaciones para minería de datos se utilizan para identificar y extraer información en grandes volúmenes de datos que permanece oculta usando las técnicas clásicas de recuperación de información. Hay dos tipos de aplicaciones: las orientadas al descubrimiento de asociaciones y patrones ocultos dentro de colecciones de datos estructurados en varias bases de datos relacionales (*data mining*); y las destinadas al establecimiento de asociaciones entre términos y conceptos en datos no estructurados, como ficheros de texto concentrados en un almacén de datos (*text mining*) o dispersos en una red de servidores de información (*web mining*). Usan diferentes técnicas algorítmicas de identificación y agrupación de datos relevantes, como la fijación de segmentos o cadenas de caracteres, la representación mediante el modelo vectorial para el cálculo de similitudes, el análisis *cluster* para la agrupación automática, la categorización automatizada... Se trata de un área en desarrollo, donde destaca la iniciativa CRISP-DM (*C*Ross-*I*ndustry *S*tandard *P*rocess *F*or *D*ata *M*ining, <http://www.crisp-dm.org>).

La conservación de la información electrónica en óptimas condiciones para su acceso y uso es otra importante tarea de la etapa de procesamiento. Debe responder fundamentalmente a tres retos. En primer lugar, es necesario la creación de depósitos de conservación adecuados y seguros, tanto físico-lógicos (discos compactos, videodiscos digitales, etc.) para los originales y las copias como contenedores y almacenes de estos depósitos. En segundo lugar, es imprescindible la adopción de nuevas y urgentes medidas de prevención del deterioro, ya que el soporte de lo digital es más vulnerable al paso del tiempo que el papel. Y, en tercer lugar, se debe garantizar a lo largo del tiempo el acceso y la legibilidad de la información contenida en los soportes, haciendo frente a la obsolescencia técnica de los depósitos, del hardware y del software. Estas acciones se deben recoger en un programa de intervención que consta de tres partes: un plan de preservación con medidas de seguridad física y lógica y de actuación ante desastres, un conjunto de soluciones de conservación preventiva contra agentes de deterioro y virus informáticos y un plan de lucha contra la obsolescencia (28).

Análisis y producción

El análisis y la producción consiste en extraer con precisión y rapidez información a partir de los depósitos de datos, que induzca a la construc-

(28) ESTEBAN NAVARRO, MIGUEL ÁNGEL. "Los archivos de documentos electrónicos". En "El Profesional de la Información". 2001, vol. 10, n. 12, pp. 41-45.

ción de conocimiento. Esta fase marca la frontera entre información e inteligencia, que se manifiesta dentro de la estructura de los servicios de inteligencia en la separación entre los órganos responsables de la obtención de información y los encargados de su elaboración en función de sus áreas de actuación (nacional, internacional, etc.) mediante el trabajo de analistas que aplican para ello todo sus conocimientos tácitos y explícitos. Se realizan tres operaciones: evaluación de los datos, integración de datos procedentes de diversas fuentes e interpretación.

La evaluación de los datos trata de discriminar cuáles contribuyen a la satisfacción de los requerimientos de información formulados, en términos de fiabilidad de las fuentes, validez, oportunidad, pertinencia, relevancia y utilidad.

La integración de datos de diversa procedencia se basa en un principio fundamental de los servicios de inteligencia: no aceptar nunca una única autoridad informativa (29). Se trata de conseguir una sinergia donde la combinación de información procedente de los diferentes medios de obtención constituye un todo de mayor relevancia y alcance que cada una de las informaciones por separado (30). Su aplicación ha dado lugar al concepto de *Multi-Int* (multinteligencia) para denominar el trabajo de los departamentos de análisis (31). La integración puede ser una tarea ardua y compleja cuando se poseen numerosos datos provenientes de fuentes muy variadas, por eso es necesario facilitar que muchos datos y documentos sometidos a los niveles más bajos de protección se difundan de modo horizontal entre otros analistas y departamentos. Evidentemente, esto supone salirse de los canales de comunicación jerárquicos de los servicios de inteligencia, tan criticados en los últimos años por su lentitud y poca operatividad.

Esta crítica ha generado la aparición de un nuevo concepto de integración que va más allá de la reunión de datos de diversa procedencia, para entender la integración como la circulación de los datos entre los diferentes órganos, secciones y oficinas de un servicio de inteligencia, con

(29) BERKOWITZ, BRUCE D.; GOODMAN, ALLAN E. *"Best Truth: Intelligence in the Information Age"*. Yale, Yale University Press, 2000, p. 22.

(30) ISAACSON, JEFFREY A. y O'CONNELL, KEVIN M. *"Beyond Sharing Intelligence, We must generate Knowledge"*. 2002. Consultado: 7/11/2002. www.rand.org/publications/randreview/issues/rr.08.02/intelligence.html

(31) PAPPAS, ARIS A. y SIMON, JAMES M. *"Daunting Challenges, Hard Decisions: The Intelligence Community: 2001-2015"*. En *"Studies in Intelligence"*. 2002, vol. 64, nº 1. Consultado en: 10/12/2003. <http://www.odci.gov/csi/studies/vol46no1/article05.html>

el fin de que se puedan aplicar allá donde se necesiten, con independencia de su responsabilidad en su obtención y procesamiento. Detrás de esta idea se encuentra el intento de superar los rígidos modelos de estructura jerárquica característicos de los servicios de inteligencia heredados de la época de la Guerra Fría, donde la información y la inteligencia procedentes de diversas fuentes se integraban en los niveles superiores, a costa de separar e incomunicar los departamentos y unidades del mismo nivel y de los dependientes de distinta sección. Esta situación era propiciada conscientemente por parte de sus responsables, con el fin de garantizar la seguridad interna y el filtrado de información hacia el exterior. Sin embargo, hoy esta en duda su utilidad, no sólo para la ingente cantidad de datos a analizar, sino por la existencia de un entorno dominado por la amenaza de grupos hostiles y redes terroristas caracterizados por la multiplicidad de objetivos, el difuminado de sus estructuras y actividades y una gran capacidad organizativa basada en la flexibilidad y la ausencia de estructuras rígidas, fácilmente manejables y unidas por medios telemáticos, lo que les convierte en muy imprevisibles al tiempo que resistentes.

Posteriormente, se procede a la interpretación de los datos, con el doble objetivo de determinar lo que es exacto y también lo que es relevante para satisfacer las necesidades del decisorio político (32), que suele ser, por igual, la explicación y comprensión del fenómeno analizado como un pronóstico sobre sus consecuencias y previsible evolución. La interpretación es tarea de los expertos en el área de análisis (política, economía, tecnología, militar, terrorismo...) que posean tanto conocimientos como suficiente capacidad de imaginación y creatividad para relacionar los datos, prever acontecimientos, introducirse en la mente del enemigo... El establecimiento de la relación entre datos por los servicios de inteligencia topa con tres grandes dificultades: una, descubrir y diseccionar la complejidad del fenómeno estudiado, que por ser un problema común con la investigación científica, encuentra allí métodos, técnicas e instrumentos para su solución; dos, que es más específica de estos servicios, la denominada por Mark Lowenthal en 1993 la lucha contra lo increíble, es decir, superar los obstáculos para ser capaz de establecer combinaciones analíticas de las que resulten conclusiones que parecen increíbles para los modelos mentales del analista, incapaz de liberarse de sus creencias sobre cómo funciona el mundo y hasta dónde es capaz de llegar la con-

(32) DAVIS, JACK. "A Policymaker's Perspective on Intelligence Analysis". En *"Studies in Intelligence"*. 1996, vol 38, nº 5, pp. 7-15. Consultado en: 20/11/2003. <http://www.cia.gov/csi/studies/95unclass/Davis.htm>

ducta humana (33); y tres, la politización del analista, que discutiremos en el siguiente apartado. También existen cuatro importantes diferencias entre los análisis que realizan los expertos de los servicios de inteligencia y los que efectúan los científicos y académicos expertos en un área: la posesión de datos secretos, la urgencia de la respuesta, el énfasis en los aspectos relacionados con la toma de una decisión política o militar y la necesidad de pronóstico.

Para mejorar el modo clásico de realizar esta actividad por parte de gabinetes de expertos en el área a analizar, Berkowitz y Goodman propugnan la adaptación de los servicios de inteligencia a modelos de inteligencia implantados con éxito en el mundo empresarial, basados en la reunión de expertos en diversas áreas y pertenecientes a diversas oficinas en equipos de trabajo no permanentes para resolver asuntos transitorios. Proponen incluso la asignación de un analista de inteligencia principal a los órganos de decisión, concebido como aquel experto responsable de la elaboración de inteligencia mediante la coordinación de un equipo encargado de confeccionar un producto final ajustado a los requerimientos específicos de un peticionario; con esto se mejoraría la conexión entre los productores y los usuarios de inteligencia (34). Otra alternativa en esta dirección es el modelo de trabajo *Agile Intelligence Enterprise* (35), que se basa en la formación de redes interconectadas e interoperables de analistas, que el coordinador de esta monografía describe en la Introducción.

Existen herramientas tecnológicas que pueden ayudar al funcionamiento de estos nuevos equipos de trabajo, como el software y las aplicaciones para el trabajo en grupo (*groupware*), diseñados para facilitar el trabajo en entornos distribuidos, donde los miembros del equipo se encuentran situados en lugares diversos. Estos programas incorporan funciones para el trabajo compartido en documentos distribuidos, normalmente acompañados de flujos de trabajo y mecanismos de control de versiones; así como funciones especiales de comunicación síncrona y asíncrona: teleconferencia, videoconferencia, foros de discusión, pizarras electrónicas compartidas, etc... También son de utilidad los sistemas de apoyo para la toma de decisiones (*Decision Supports Systems*), destina-

(33) Ref. MONTERO GÓMEZ, ANDRÉS. “Inteligencia para la seguridad contra el terrorismo”. EN “Gobernabilidad y Seguridad Sostenible”. 2003, vol 10. Consultado en: 20/12/04. http://www.iigov.org/seguridad/?p=10_03

(34) BERKOWITZ, BRUCE D.; GOODMAN, ALLAN E. “Best Truth: Intelligence in the Information Age”. Yale, Yale University Press, 2000, pp. 99-123.

(35) NAUTH, KRISTIN K. “In from The Cold”. En “Knowledge Magazine”. 1999. Consultado en: 20/11/2003. <http://www.topsecret.net/knowmag.htm>

dos al filtrado y la integración de múltiples datos con el fin de permitir la toma de decisiones con gran rapidez. Estas aplicaciones integran y gestionan múltiples elementos de información de modo conjunto y en tiempo real, simulan hipotéticos escenarios con situaciones del tipo “*what if...*” y sustituyen la presentación jerárquica de la información por asociaciones de datos basadas en parámetros mentales, mostrando las relaciones lógicas, semánticas y de contenidos que puede haber entre ellas (36). Programas de este tipo son el software de comunicaciones y de gestión de información en campaña del cuerpo de Marines de las USAF (37) y la aplicación EKP (*The Brain Enterprise Knowledge Platform*) creada por la empresa *The Brain Technologies Corporation* (www.thebrain.com) en colaboración con el *Joint Experimentation Directorate* (J-9) dependiente del *Joint Forces Command* (JFCOM) de las USAF.

Comunicación

El resultado del análisis se recoge en un producto documental, cuya tipología (dossier, resumen, estadística...) se establece de acuerdo con la mayor o menor elaboración de la información que transmite. En la cumbre se encuentra el informe de inteligencia: un documento elaborado por uno o varios expertos en el área concreta de análisis, que recoge los hechos que se conocen, indica los que se desconocen, apunta las fuentes empleadas, integra los datos, valora los hechos que se analizan, suministra orientaciones para la interpretación de la información, reflexiona sobre las alternativas de interpretación y valoración, efectúa pronósticos y califica el grado de protección que se le debe aplicar. Estos documentos se distribuyen y ponen a disposición de modo seguro y reservado al demandante de información y responsable de las decisiones a adoptar bien porque lo solicita, bien por iniciativa propia del analista, durante la fase de comunicación.

Evaluación

La comunicación de informes de inteligencia no supone el final de un proceso iniciado con una petición general o específica de información. Es

-
- (36) LAWLOR, MARYANN. “*Information plus Context equals Knowledge: Software tool connects the dots between related pieces of data*”. En “*Signal Magazine*”. 2002, marzo. Consultado en: 22/10/2003. <http://www.us.net/signal/Virtual/March02/information-feb.html>
- (37) KENYON, HENRY S. “*Bent Pipes, Intelligent Agents Aid Corps: cunning devices, solutions help Marines fight smarter*”. En “*Signal Magazine*”. 2001, mayo. Consultado en: 12/12/2003. <http://www.us.net/signal/Archive/May01/bent-may.html>

necesario analizar las reacciones de los usuarios ante la información suministrada (38), identificar los objetivos cumplidos con las decisiones adoptadas sobre su base y valorar la importancia que la información ha tenido en el logro de esos objetivos. Sus resultados permiten replantear las conclusiones obtenidas con las acciones seguidas durante la fase de planificación e incluso condicionan los futuros procesos de adquisición de información, marcando los tipos de datos a conseguir y sus modos de obtención. Henry Kissinger, Secretario de Estado de los Estados Unidos, decía que desconocía qué productos de la inteligencia necesitaba pero que los reconocía cuando los veía en la mesa de su despacho.

Un recurso de información no tiene un valor inherente, sino que lo adquiere en un contexto determinado y de acuerdo con el que le asigne el usuario, atendiendo a su capacidad para generar conocimiento útil y aplicable en el ámbito de acción de la organización. Su valor se calcula de acuerdo con los objetivos y las necesidades corporativos; y, como estos son variables, resulta que los recursos de información sólo tienen un valor potencial, cuya evolución en el tiempo es además imprevisible: depende de quién, cómo, cuándo y para qué lo use.

La evaluación debe descubrir también cuales han sido las principales dificultades con las que se ha topado el ciclo de inteligencia, con objeto de corregirlas. No obstante, hay que tener en cuenta que existen unas dificultades consustanciales a los propios servicios de inteligencia para la seguridad y la defensa, como la urgencia impuesta por los usuarios para disponer del análisis aun antes de que se haya conseguido suficiente información, la incapacidad del analista para controlar todas las variables a estudio, el desconocimiento de la calidad de los datos debido a imperfecciones en el proceso de colecta, el énfasis que se debe dar a la predicción y el enfoque utilitario de los resultados (39).

MISIÓN DE LOS SERVICIOS DE INTELIGENCIA

Los continuos y veloces cambios en todas las esferas de la realidad y la multiplicidad de agentes y factores que influyen en las transformaciones de nuestro presente provocan que los Estados actúen en un entorno de

(38) HERMAN, MICHAEL. *"Intelligence power in peace and war"*. Cambridge, Cambridge University Press, 2001, pp. 293-296.

(39) MARRIN, STEPHEN. *"CIA s Kent School: A Step in the Right Direction"*. 2002. Consultado en: 31/10/2002. <http://www.isanet.org/noarchive/marrin.html>

incertidumbre. La expresión sociedad del conocimiento para denominar nuestro presente quiere apelar a la conversión de la información en un elemento estratégico clave del cambio, gracias a una revolución tecnológica sin precedentes que permite producir, reunir, organizar, gestionar y transmitir ingentes cantidades de datos y documentos para su transformación en conocimiento y su utilización inteligente. La diversidad y el carácter no convencional de las nuevas amenazas a la seguridad nacional exigen adaptar los instrumentos, la estrategia y los medios de defensa. En este contexto, disponer de servicios de inteligencia que ayuden a despejar la incertidumbre y poseer información y conocimientos que permitan hacer frente a esas amenazas, es un bien necesario al que no puede renunciar ningún Estado. Porque la misión de estos servicios es desvelar e iluminar aspectos oscuros y amenazantes de la realidad y establecer e interpretar la verdad mediante informes certeros.

La certeza de sus productos de inteligencia depende, por igual, de la fiabilidad de los datos que se poseen y de la objetividad de los analistas, cuando estos saben dejar al margen sus prejuicios. Uno de los principales enemigos de la objetividad y, por tanto, de la validez de los análisis, es la politización a la que puede estar sometido el trabajo del analista, que consiste en conferir mayor posibilidad de que acaezcan los sucesos que se consideran más probables según la corriente política dominante (40); lo cual puede ocurrir tanto de modo inconsciente como por influencia e incluso imposición de los gobernantes, con el fin de justificar sobre su base las acciones que desean emprender. Si bien cierta empatía entre los miembros y los usuarios de los servicios de inteligencia ayuda para satisfacer adecuadamente las necesidades de estos últimos, es conveniente que el analista mantenga su independencia y se abstenga de opinar sobre la dirección política y las decisiones del Gobierno. Asimismo, la utilidad de la inteligencia depende, además de la certeza de sus juicios, de la pertinencia, la relevancia y la eficacia de sus análisis. Únicamente, de este modo, la inteligencia alcanza un valor estratégico de primera magnitud, bien como medio activo de defensa: conocer para prevenir, o como reactivo: conocer para atacar.

También conviene recordar que la función de los servicios de inteligencia en una democracia se debe limitar a recoger, procesar, analizar y eva-

(40) WESTERFIELD, H. BRADFORD. *"Inside Ivory Bunkers: CIA Analysts Resist Managers' 'Pandering' -- Part II"*. En *"International Journal of Intelligence and Counterintelligence"*. 1997, vol 10, nº 1, pp. 19-54.

luar información para comprender y pronosticar lo que puede suceder en el terreno de la seguridad y la defensa, detectando riesgos y peligros a tiempo con el objeto de poder desactivarlos, predecir las posibles consecuencias de las respuestas que se adopten y, una vez adoptada una medida, informar sobre el terreno de acción para permitir su éxito. Pero, en ningún caso, los servicios de inteligencia pueden proponer, tomar o ejecutar decisiones, ya que este tipo de actos políticos conciernen exclusivamente al Gobierno, que se sirve de la Administración, civil o militar, para llevarlos a cabo. Aunque por el carácter de los asuntos de los que se ocupan deben trabajar en secreto, ese carácter de reserva no supone que deban actuar al margen de la ley. La capacidad de decidir y actuar en la esfera política sólo es propia de los servicios secretos de los Estados autoritarios y totalitarios, donde más allá de su misión de recogida y análisis de información tienen como fin reprimir y eliminar la disidencia política, convirtiéndose en uno de los sostenes del régimen.

Dentro de la actividad de los servicios de inteligencia también se encuentran las acciones encubiertas secretas de carácter operativo. Estas permiten preparar misiones diplomáticas y militares, proporcionar un medio para entablar contactos con terroristas o criminales, ejecutar misiones puntuales y excepcionales destinadas a la neutralización de amenazas... generalmente fuera del territorio nacional. Sin embargo, en otras ocasiones se destinan a la intervención en los asuntos internos de otro Estado, desestabilizando sus estructuras mediante actividades de propaganda, apoyo de organizaciones paramilitares, preparación de golpes de estado, ayuda a disidentes, eliminación de enemigos sin una previa detención y juicio justo... que han realizado y todavía efectúan algunos servicios de inteligencia, con autorización o no de sus Gobiernos (41). Por eso la mayoría de este tipo de acciones casa mal con el concepto de seguridad expuesto en este trabajo y las condiciones jurídicas que deben tener los actos políticos legítimos en democracia, por lo que en general un buen número de ellas son reprobadas por los ciudadanos cuando se conocen o están prohibidas explícitamente en los Estados democráticos.

Por último, indicar que la consolidación de organismos internacionales de diversa naturaleza y fin, como la Organización de Naciones Unidas, la

(41) Los mejores y más actuales estudios de las *covert action*, atendiendo a diversas perspectivas (efectividad, ética y análisis de su estrategia) se encuentran en BERKOWITZ, BRUCE D.; GOODMAN, ALLAN E. *"Best Truth: Intelligence in the Information Age"*. Yale, Yale University Press, 2000, pp. 124-146 y en SHULSKY, ABRAM N. y SCHMITT, GARY. *"Silent Warfare. Understanding the World of Intelligence"*. Washington, Brassey's, 2002, pp. 75-98.

Unión Europea o la OTAN, que protagonizan misiones de paz, de interposición entre partes en conflicto o tienen en común una misma política de seguridad y defensa, exigen la necesidad de que los servicios de inteligencia trasciendan también su carácter exclusivamente nacional, para cooperar entre ellos y formar, incluso, a largo plazo, servicios de inteligencia supranacionales. La prevención de conflictos, la gestión de crisis, la reacción ante las crisis y las operaciones de pacificación y mantenimiento de la paz se producen, cada vez en mayor número, en un ámbito de colaboración internacional; de modo que la posibilidad de contar con inteligencia adecuada que permita desarrollar con éxito estas labores, se convierte en una exigencia.

La aceptación de la resolución pacífica de los conflictos dentro de las democracias y el aumento de la cooperación entre los Estados democráticos no ponen en entredicho el futuro de los servicios de inteligencia en el siglo XXI. Por el contrario, aumenta su necesidad para poder actuar en un mundo por fortuna cada vez más global pero, por desgracia, también más abierto a la proliferación, la expansión y la internacionalización de los riesgos, los peligros y la amenazas. El reconocimiento de los servicios de inteligencia como unos órganos más del Estado está garantizado y ya no se discute su necesidad, pese a su peculiaridad, de lo que inevitablemente resulta una profesionalización de sus cuadros y una asunción de los caracteres y mecanismos de la racionalidad burocrática; a cambio de una pérdida progresiva de la mística que le confiere sus actividades secretas y excepcionales entre las misiones habituales del Estado.

CAPÍTULO TERCERO

SERVICIOS DE INTELIGENCIA: UN ESTUDIO COMPARADO

SERVICIOS DE INTELIGENCIA: UN ESTUDIO COMPARADO

POR ELVIRO ARANDA ÁLVAREZ

LOS SERVICIOS DE INTELIGENCIA EN UN ESTADO CONSTITUCIONAL Y DEMOCRÁTICO

Aunque pocos son los que dudan de la necesidad de los servicios de inteligencia en un Estado constitucional y democrático, su fundamentación e institucionalización no está exenta de problemas. No debemos de olvidar que los servicios de inteligencia han estado tradicionalmente unidos a un fuerte aparato estatal y al desarrollo de su actividad en secreto. Dos ideas, Estado fuerte y acciones secretas que se han conagrado mal con el modelo de Estado liberal.

El secreto como forma de actuar en política era propio del Estado absoluto. Maquiavelo dirá que el secreto y la razón de estado son el sustento del poder del Príncipe (1). La acción política secreta era para los defensores del Estado absoluto la mejor manera de ordenar la política externa, por cuanto de esa forma el resto de los “príncipes” no pueden actuar desbaratando nuestros planes y neutralizando nuestras alianzas; también es la mejor manera de organizar la política interna, porque de esa manera el Príncipe asegura su poder de actuar guiando al pueblo de acuerdo con los medios más útiles para su permanencia y neutraliza las disputas entre los distintos grupos existentes en la sociedad (2).

(1) MAQUIAVELO, N. *“El Príncipe”*. Madrid. PPP. 1984, p. 85. FERNÁNDEZ GARCÍA, E. *“Entre la razón de Estado y el Estado de Derecho: La racionalidad política”*. Madrid. Dykinson 1997, p. 15 (Cuadernos Bartolomé de las Casas, 4).

(2) GUICCIARDINI, F. *“De la vida política y civil”*. Buenos Aires. Espasa-Calpe, 1947, p. 68.

Frente a esta doctrina lo que caracteriza al modelo liberal es la visibilidad, la publicidad en las acciones del gobierno. Para Kant, que el gobierno organice su actuación según pautas de publicidad es una necesidad moral que se manifiesta en el principio de que todas las acciones relativas al derecho de los demás hombres cuya máxima no sea susceptible de publicidad son injustas. Es decir, toda acción política que no pueda presentarse en público es porque de ser así produciría una reacción que la invalidaría; luego, el gobierno que renuncia a la publicidad de sus actos está implícitamente reconociendo que está dispuesto a hacer cosas que de conocerse podrían ser declaradas ilegales o ilícitas (3).

En el Estado liberal y más tarde el Estado democrático el valor del secreto y la publicidad cambia radicalmente puesto que lo hace también la legitimación del poder y los instrumentos que se ponen a disposición del nuevo estado para su consolidación. Como el poder es público (del pueblo) el conocimiento por parte de los ciudadanos de la acción del gobierno es fundamental para poder articular su participación en la vida política. La información sigue siendo un instrumento del poder, pero ahora el poder ya no está en manos del Monarca sino en manos del Pueblo, o de la Nación, luego son éstos los que deben tener la información para poder ejercer el poder, o al menos el Parlamento en cuanto que órgano que hace presente a ese nuevo soberano en la organización estatal. Bentham en sus *Tácticas parlamentarias* dirá que las bondades que la publicidad hace al funcionamiento del Parlamento son que asegura la confianza del pueblo en sus instituciones, además de proporcionar a los electores la facultad de actuar con conocimiento de causa y al Parlamento poder aprovecharse de las luces del público (4).

Luego en el Estado democrático la visibilidad en las acciones del poder es esencial. Bobbio dirá que la democracia nació con la esperanza de proscribir para siempre de la historia humana el poder invisible y para dar a la vida un gobierno cuyas acciones deberían ser realizadas siempre en público, a la vista de todos (5). Por ello, cuanto mayor es el acceso a la información de las actuaciones que desempeñan los poderes del Estado mayor será el grado de seguridad, confianza y participación de la sociedad civil en la vida pública y en quién ejercen esas funciones. Para ello, las constituciones democráticas se han ocupado de reforzar el principio de publicidad, en

(3) KANT, I. *“La paz perpetua”*. Madrid. Tecnos, 1985, pág. 62.

(4) BENTHAM, J. *“Tácticas Parlamentarias”*. Madrid. Congreso de los Diputados, 1991, p. 73. *Textos Parlamentarios Clásicos*

(5) BOBBIO, N. *“Il Futuro della Democrazia”*. Torino. Einaudi Editore, 1991, pág. 86.

el caso de la Constitución de 1978, baste señalar la seguridad jurídica y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, artículo 9.3; la publicidad de las normas, artículo 9.3; la transparencia administrativa, artículo 105.b; o el derecho de información, artículo 20.1. d. de la CE.

Dicho lo anterior podría parecer que en el Estado democrático es imposible mantener cualquier acción de gobierno que se retraiga a la publicidad y se desarrolle en secreto. Esta es una tesis incorrecta desde el punto de vista formal e irreal desde la práctica política. La acción secreta en el actuar de los poderes públicos puede llegar a ser una necesidad para garantizar otros intereses públicos en juego de no menos relevancia; no se debe olvidar, por ejemplo, que en las relaciones privadas el secreto cobra especial fuerza para mantener alejada la mirada de terceros de un ámbito de la vida que se considera íntimo y digno de preservar de la publicidad. Luego no es cierto que el secreto no tenga cabida en el Estado democrático, lo que sucede es que ocupa una posición subsidiaria. Siguiendo a Bobbio, se puede decir que la diferencia en el trato del secreto y la publicidad en el Estado democrático y el Estado autocrático está en que en el primero la publicidad es regla y el secreto es excepción, mientras que en el segundo es justamente al contrario (6). En la misma línea M. Kriele ha dicho que:

Conviene subrayar que con frecuencia hay buenas razones que hacen necesario proceder confidencialmente. No respetarlas es una grave desconsideración, por ejemplo, de intereses de política exterior, de la distribución de competencias constitucionales o de bienes jurídicos privados; por ello, lejos de probar una mentalidad democrática, significan violación de las reglas convencionales democráticas (7).

Aunque la necesidad de que el Estado democrático tenga medios para defenderse es un argumento más que suficiente para sostener la necesidad de los servicios de inteligencia, las condiciones en las que se han integrado a las democracias han condicionado su regulación. Es cierto que los servicios de inteligencia son tan antiguos como las organizaciones políticas, pero también es cierto que cobran un gran esplendor en el siglo XX a la sombra de dos grandes guerras y en manos, en algunos casos, de poderes autocráticos (fascismo y nazismo). Finalizada la Segunda Guerra Mundial se produce un gran avance en el constitucionalismo democrático y sin embargo, los servicios secretos tienen que seguir sirviendo a intere-

(6) BOBBIO, N. “*Il Futuro...*” opus cit. Pág. 20.

(7) KRIELE, M. “*Introducción a la Teoría del Estado*”. Buenos Aires. Desalma, 1980, p. 268.

ses de “emergencia” (guerra fría) que hacen que se renuncie a su articulación en el Estado democrático de Derecho.

En el caso español también tenemos razones propias. Venimos de un pasado político reciente donde el Estado autocrático anulaba los derechos más elementales de los ciudadanos y ponía a las instituciones al servicio del Régimen. En ese contexto es normal que cuando nos sumamos al constitucionalismo moderno lo hagamos poniendo todas nuestras fuerzas e ideas en articular un sistema de poderes sometidos al imperio de la ley y a un catálogo de derechos y libertades públicas de protección preferente. Sin embargo, durante muchos años nuestra legislación se ha ocupado escasamente de las instituciones que defienden al Estado y su Constitución de los peligros internos o externos. En estos tiempos donde el terrorismo internacional y las prácticas resultantes de la manipulación del desarrollo tecnológico, biológico y químico pueden poner en grave e irreparable peligro a la sociedad no está demás plantearse una regulación y un funcionamiento conforme con los tiempos y la Constitución de los servicios de inteligencia. Por ello, este trabajo pretende ser una aportación de derecho comparado a esa necesaria fundamentación de los servicios de inteligencia en un espacio democrático. Buscaremos, buceando en algunos de los modelos de organización y funcionamiento de nuestro entorno político y jurídico, aquellos elementos que mejor puedan contribuir al desarrollo normativo de nuestro Centro Nacional de Inteligencia.

LOS SERVICIOS DE INTELIGENCIA EN EL REINO UNIDO DE LA GRAN BRETAÑA (8)

Marco legal

Aunque los servicios de inteligencia cuentan con una gran tradición dentro de la política nacional e internacional británica su estatuto legal es

(8) Para la elaboración de este punto se ha utilizado, entre otros materiales: La Documentación preparada para la tramitación de los Proyectos de Ley Reguladora del Centro Nacional de Inteligencia y Orgánica del control judicial previo del Centro Nacional de Inteligencia, del Congreso de los Diputados. Apartado 2, sobre Documentación Extranjera (Gran Bretaña). Documentación núm. 159 ; <http://www.IntelligenceAgencies.htm>. <http://www.gcchq.gov.uk> y <http://www.mi5.gov.uk>. RUIZ MIGUEL, C. “*Servicios de Inteligencia y Seguridad del Estado Constitucional*”. Madrid, Tecnos, 2002, pp. 36 y ss. PÉREZ VILLALOVOS, M^a. C. “*Derechos Fundamentales y Servicios de Inteligencia*”. Madrid. Grupo de Editorial Universitario, 2002, pp. 15 y ss.

relativamente reciente, sólo empieza a formalizarse a partir de 1989 cuando se aprueban las *Security Service Act de 1989 Chapter 5 (SSA)* y la *Official Secrets Act 1989 (c. 6)*. A partir de aquí la regulación legal de los servicios de inteligencia ha sido mucho más minuciosa: se aprueba la Ley de los Servicios de Inteligencia (*Intelligence Services Act 1994, ISA*); se modifica la *Security Service Act en 1996*; se regula la inteligencia policial con la *Police Act de 1997*; el 28 de julio de 2000 se aprueba la RIPA (Ley reguladora de la Interceptación de las Comunicaciones); en 1998 la *Data Protection Act (Ley de Protección de Datos Personales)* y, finalmente, la *Regulation of Investigatory Powers Act 2000*.

Articulación orgánica

La articulación orgánica de la inteligencia británica se construye sobre dos grandes bloques: Los Comités centrales, que coordinan, supervisan y deciden políticamente las acciones de inteligencia y las Agencias de operaciones que subordinadas a aquellos se articulan en función de la materia. A las que habría que añadir la inteligencia militar y policial.

Comités de coordinación

- El Comité Permanente de Subsecretarios para los Servicios de Inteligencia (PSIS. *Permanent Under Secretaries Committee on Intelligence Services*)

El Comité Permanente de Subsecretarios para los Servicios de Inteligencia es el máximo órgano de organización. Está presidido por el Secretario de Gobierno y compuesto por los Secretarios de Estado de los Ministerios de Exteriores, Commonwealth, Interior, Defensa, Economía y Hacienda. Realiza informes para el Primer Ministro, y supervisa el presupuesto de los diversos servicios.

- El Comité de Inteligencia (JIC. *Joint Intelligence Committee*)

Está compuesto por los Directores de los servicios de inteligencia, altos cargos de los Ministerios de Asuntos Exteriores, Defensa y el Tesoro y el Coordinador de Inteligencia. Está presidido por un Secretario de Estado del Ministerio de Exteriores y vicepresidido por el Jefe de la Inteligencia para la defensa (*CDI Chief of Defence Intelligence*). El Presidente del JIC está directamente sometido al Primer Ministro. Entre sus funciones destacan:

- Dirigir y controlar la actividad de la inteligencia británica para asegurar su eficiencia y adaptación a las circunstancias cambiantes.
 - Someter a la aprobación de los ministros en los plazos acordados la evaluación de las necesidades y prioridades para la elaboración de inteligencia y de demás tareas que deben de realizar los servicios.
 - Coordinar los planes interdepartamentales de las actividades de inteligencia.
 - Seguir y advertir del desarrollo de amenazas exteriores directas o indirectas a los intereses británicos.
 - Evaluar los sucesos y situaciones políticas de interés para el Estado, sobre la base de la información disponible.
- La Organización de Inteligencia Conjunta (JIO. *Joint Intelligence Organisation*)

La Organización de Inteligencia Conjunta es un órgano del Gabinete y tiene encomendado tareas que la configuran como un órgano de intercambio de información para poder cumplir mejor la tarea de coordinación de los servicios de inteligencia. En materia de inteligencia interior los responsables de los servicios competentes están obligados a acordar los modos de coordinar sus respectivas actividades (Art.2.2 c.) de la SSA).

Las Agencias de Inteligencia

Dependientes de estos Comités de coordinación y dirección se encuentran las Agencias de operaciones que se articulan en función de las materias sobre las que desarrollan su actividad: SS (*Security Service*), SIS (*Secret Intelligence Service*) y GCJQ (*Government Communications Headquarters*). A los que habría que añadir los servicios de inteligencia militar y los servicios de inteligencia policial (art. 1.4 SSA)

- El Servicio Secreto (SS. *Security Service*)

El servicio secreto, conocido como MI5, recibió cobertura legal con la SSA de 1989. Este organismo está subordinado al Ministro del Interior (*Secretary of State*) y tiene a su frente a un Director General nombrado por dicho Ministro (Art.1.1 y 2.1 SSA). Las funciones más destacadas del Servicio Secreto son:

- Protección de la seguridad nacional y en particular la protección contra las amenazas derivadas del espionaje, terrorismo y sabotaje, contra las actividades de los agentes de potencias extranjeras y contra

las acciones tendentes a derribar o socavar la democracia parlamentaria por medios políticos, industriales o violentos (Art. 1.2 SSA).

- Salvaguarda del bienestar económico del Reino Unido contra las amenazas provenientes de acciones o intenciones de personas que se hallen fuera de las Islas Británicas (Art.1.3 SSA).
- Actuar en apoyo de las actividades de las fuerzas policiales y otros cuerpos de seguridad en la prevención y detección de delitos graves (Art. 1.4 SSA).

— El Servicio Secreto de Inteligencia (SIS. *Secret Intelligence Service*)

El servicio secreto de inteligencia, denominado MI6, tiene su regulación en la ISA de 1994. Según esta ley, el Servicio Secreto de Inteligencia está bajo la autoridad del Ministro de Exteriores (art. 1.1 ISA), con la función de:

- Obtener y proveer de información relativa a acciones e intenciones de personas de fuera de las Islas Británicas (art. 1.1. a) ISA).
- Realizar otras tareas respecto a las acciones e intenciones de esas personas (art. 1.1. b) ISA).

Además estas funciones debe ocuparse en interés nacional, con particular referencia a la política exterior y defensa, en la protección de los intereses económicos de país y en apoyo para la detección y prevención de crímenes graves (Art.1.2. a, b, c, ISA). Este órgano está dirigido por un Jefe nombrado por el Ministro de Exteriores (Art.2.1 ISA).

— El Servicio Secreto en materia de comunicaciones (GCHQ. *Government Communications Headquarters*)

El servicio secreto en materia de comunicaciones está regulado por la ISA de de 1994. Está dirigido por un Director nombrado por el Ministro de Exteriores, y entre sus funciones están:

- Controlar o interferir las emisiones electromagnéticas, acústicas o de otro tipo.
- Obtener información derivada o relacionada con esas emisiones.
- Aconsejar y asistir al Gobierno o a las Fuerzas Armadas en materia de idiomas y de criptografía (Art.3 ISA)

La inteligencia Militar

Los servicios de inteligencia militar se subdividen en servicios de inteligencia periféricos y servicios u órganos centrales. Sin embargo, estos organismos no son totalmente autónomos, ya que están vinculados con

el resto de los servicios de inteligencia a través del JIC que constituye el órgano central en la comunidad de inteligencia británica. Existen numerosos servicios de inteligencia dependientes del Ministerio de Defensa. Así cada rama de las Fuerzas Armadas cuentan con su propio servicio: IC (*Intelligence Corps*) inteligencia del Ejército de Tierra; NID (*Naval Intelligence Department*) inteligencia Naval y el SAS (*Special Air Service*) Servicio Especial Aéreo. A estos servicios hay que añadir la DIS (*Defence Intelligence Staff*), Oficina de Inteligencia de la Defensa. Se trata de un servicio central que es la principal fuente de inteligencia estratégica del Ministro de Defensa y de las Fuerzas Armadas. A su mando está el (*Chief Defence Intelligence*) El Jefe de Inteligencia para la Defensa que es responsable de la coordinación general de la inteligencia de Defensa y también es el vicepresidente del JIC. Otros órganos de la inteligencia militar son: DIAS (*Defence Intelligence Analysis Staff*); IGRS (*Intelligence & Geographic Resources Staff*); MS (*Military Survey*): es la máxima autoridad en la confección de mapas y asuntos geográficos; JARIC (*Joint Air Reconnaissance Intelligence Centre*): su misión es obtener y analizar imágenes por todos los medios posibles y crear productos de inteligencia para el Ministerio de Defensa y los Comandos operativos y la **DISC** (*Defence Intelligence and Security Centre*), que desarrolla funciones de adiestramiento y consultoría en materia de seguridad.

La inteligencia policial

En el Reino Unido las competencias policiales están separadas de las competencias de inteligencia. Mientras que las tareas policiales (*law enforcement*) se asignan a los diversos cuerpos y fuerzas de seguridad que existen en el Reino Unido, las tareas de inteligencia policial se asignan al *Nacional Criminal Intelligence Service (NCIS)*. El Servicio Nacional de Inteligencia Criminal ha recibido cobertura legal con la Ley de Policía de 1997 y está sometido al Ministro del Interior.

De acuerdo con la Ley de Policía (*Police Act*), al NCIS le corresponden las funciones de:

- Obtener, almacenar y analizar información al efecto de proveer de inteligencia en materia criminal.
- Proveer inteligencia criminal a las fuerzas policiales del Reino Unido, al Royal Ulster Constabulary, al National Crime Squad y a otras fuerzas de seguridad.
- Actuar en apoyo de tales fuerzas policiales asumiendo sus actividades de inteligencia criminal (Art.2 Police Act).

Procesos para la obtención de información por los servicios de inteligencia

El Derecho británico otorga un tratamiento conjunto a las medidas acceso a los domicilios particulares y las comunicaciones. La SSA y la ISA dan cobertura a los Ministros para autorizar acciones de captación de los principales servicios de inteligencia (SS, SIS GCHQ) si se considera que esas acciones son necesarias y no pueden ser logrados los objetivos por otros medios (Art.3.2 SSA, Art.5 ISA). La decisión corresponde al Ministro o, en caso de urgencia, a un alto cargo de su departamento con delegación para ello (Art.3.3 SSA, Art.6 ISA). El NCIS también puede pedir autorizaciones de entrada en domicilios privados y la captación de comunicaciones privadas (Art.92 Police Act). La ley reguladora de la interceptación de las comunicaciones del año 2000 señala que la captación de comunicaciones son legítimas para la consecución de los siguientes fines: el interés de la seguridad nacional, la prevención o detección de delitos graves y la salvaguardia del bienestar económico del Reino Unido (Art.5 RIPA).

Además de la interceptación de comunicaciones, la RIPA autoriza la adquisición y descubrimiento de datos de comunicación, entendiendo por tal cualquier conducta distinta de la interceptación que esté relacionada con el servicio postal o el sistema de telecomunicaciones y sirva para obtener datos de una comunicación (Art.21.1, 22 RIPA). Así se pretende obtener datos cifrados sobre comunicaciones. Estos poderes se han reforzado con la Ley antiterrorista de 2001. De acuerdo con la misma, el Ministro del Interior puede emitir órdenes a los proveedores de servicios de comunicación que pueden ir dirigidos bien a todos ellos, bien a los proveedores de alguna materia especificada en la orden o bien a proveedores singularmente determinados (Art.104 Anti-terrorism, Crime and Security Act). La vigilancia directa, la vigilancia intrusiva y la inteligencia humana encubierta reciben regulación legal en la RIPA, donde además se define que se entiende por cada una de ellas (art. 26 de la RIPA).

Control de los servicios de inteligencia

Control Ejecutivo

El control ejecutivo de los servicios de inteligencia británicos puede ser directo o indirecto:

- El Director general del SS es responsable ante el Ministro de la eficiencia del Servicio (art.2.2 SSA). Una de las formas de exigir esa res-

ponsabilidad es la obligación que tiene el Director General de presentar un informe anual sobre la labor del servicio al Primer Ministro y al Ministro del Interior. Cualquiera de estos dos órganos políticos puede exigir al Director un informe sobre cualquier aspecto de su trabajo en cualquier momento (art.2.4 SSA).

- El Jefe del SIS y el Director del GCHQ son responsables ante el Primer Ministro de la eficiencia del respectivo servicio y de que sus servicios no se excedan de sus competencias (el interés de la seguridad nacional, la prevención o detección de crímenes graves o la existencia de procedimientos penales, art. 2.2 ISA). También debe elaborar anualmente un informe para el Primer Ministro y el Ministro de Exteriores y debe contestar sin ningún tipo de reservas a todas las cuestiones que éstos les formulen (arts. 2.4 y 4.4 ISA).
- El Director general del NCIS está sometido al Ministro del Interior, que ejercerá sus poderes en el modo y con el alcance que le parezcan más convenientes para promover la eficiencia y la eficacia de ese servicio (art.25 Police Act). El Ministro podrá requerir que se le someta un informe sobre los asuntos conectados con dicho organismo (arts. 31 y 32 Police Act). Igualmente el Ministro puede encargar la apertura de una investigación administrativa sobre cualquier aspecto del servicio, decidiendo si hace pública la misma (art.34 Police Act).

Junto al control directo por el Ejecutivo, el Derecho inglés también tiene mecanismos de control indirecto de los servicios de inteligencia.

- El SS recoge la figura del Comisionado (*Comissioner*) que es nombrado por el Primer Ministro entre quienes sean o hayan sido jueces, para hacer un seguimiento del funcionamiento de este servicio (Art.4.1 SSA).

El Comisionado está encargado de hacer un informe anual para el Primer Ministro acerca del modo en el que el SS ha realizado sus funciones y también puede hacer en cualquier momento un informe sobre cualquier aspecto relacionado con el desempeño de las funciones del SS (Art.4.5 SSA). Si el *Tribunal* decidiera que una medida del SS fuera incorrecta, lo tendría que comunicar al Comisionado para que este informe al Ministro del Interior (Art.7 Apéndice 1 SSA). Para realizar estos informes todos los miembros del SS y todo el personal del Ministerio del Interior deberá desvelar o prestar al Comisionado cuantos documentos o información le solicite para el mejor cumplimiento de su cometido (Art.4. SSA).

- La figura del Comisionado introducida por la SSA se amplió a otros servicios de inteligencia, como el SIS y el GCHQ (Art.8 ISA). Finalmente la RIPA ha unificado dicha figura para los tres servicios de inteligencia (Art.59 RIPA).
- Por lo que respecta al NCIS, el Comisionado Jefe elabora un informe anual para el Primer Ministro acerca del modo en que este organismo ha cumplido su labor (Art.107.2 Police Act) y transmite un informe por cada caso en que se haya resuelto una queja a favor del afectado por medidas intrusivas (Art. 4 Apéndice 7 Police Act).

Control Parlamentario

Existen las técnicas clásicas de control parlamentario: Preguntas (*Question time*), comparecencias y Comisiones parlamentarias. Aunque las preguntas son de obligada respuesta para los Ministros, la práctica es que éstos rechazan dar respuesta a las preguntas que hacen referencia a materias de seguridad nacional y, por tanto, sobre los servicios de inteligencia. La Comisiones parlamentaria sería otra técnica clásica que también se ha presentado impracticable puesto que el Gobierno prohíbe a Ministros o personas dependientes del Ejecutivo o la Administración la comparecencia ante estas comisiones parlamentarias. La ineficacia de estas instituciones generales del Derecho parlamentario ha conducido a la instauración de instituciones específicas para el seguimiento de los servicios de inteligencia.

- La SSA establece para el Servicio Secreto que el Primer Ministro entregará una copia del informe anual del Comisionado a ambas Cámaras del Parlamento (Art.4.6 SSA); esto se hace respecto al NCIS (Art.107.3 y 4 Police Act), al SIS y al GCHQ (Art.8.7 ISA). El Primer Ministro, tras consultar con el Comisionado, puede excluir ciertas partes del informe en el texto enviado a las Cámaras si considera que la publicación de las mismas pudiera ser perjudicial para el desempeño de las funciones del SS (Art.4.7 SSA).
- La ISA crea un Comité de Seguridad e Inteligencia formado por nueve miembros extraídos entre las dos Cámaras, nombrados por el Primer Ministro tras consultar con el jefe de la oposición. El Comité tiene como misión efectuar un informe anual sobre el desempeño de las funciones por cada uno de los tres organismos supervisados (SS, SIS, GCHQ) y cualquier otro informe sobre cualquier otro aspecto de su actividad (Art.10 ISA). Para elaborar su informe, el Comité puede solicitar a los Directores de cada uno de los servicios que le proporcio-

nen información directamente. Los Directores pueden denegar información al Comité si el Ministro les ha prohibido darla o si se trata de una *información sensible* en cuyo caso queda a criterio del responsable de cada servicio el determinar si la transmisión de esa información es segura (Art.3 Apéndice 3 ISA).

Se entiende por *información sensible* la que pueda conducir a la identificación o facilitar detalles de las fuentes de información, la relativa a operaciones particulares que hayan sido o que estén siendo ejecutadas, y la facilitada por agencias o Gobiernos extranjeros que no consientan en su desvelamiento (Art.4 Apéndice 3 ISA). No pueden negar la información sobre las cuentas de los servicios de inteligencia, porque el desvalimiento de esa información es necesaria para el correcto funcionamiento de los mismos si se hace al Controlador de Cuentas (*Comtroller and Auditor General*) en el modo aprobado por el Ministro (Arts.2.3 b) ISA (SIS), 4.3b) ISA (GCHQ), 2.3 A.b) SSA (SS)).

Control Judicial

En la legislación sobre servicios secretos (NCIS, SS, SIS y GCHQ) se excluyen de la *judicial review* ciertos aspectos de su régimen jurídico (9). En relación al NCIS, según el Art. 91.10 de *Police Act* las decisiones del comisionado Jefe no podrán ser apeladas o cuestionadas ante los Tribunales. Según el Art.5.4 SSA y 9.4 ISA, las decisiones del *Tribunal* y del Comisionado tampoco podrán ser apeladas o cuestionadas antes los Tribunales. A tal efecto se han creado organismos de carácter administrativo (*tribunals*) que reúnen las notas de imparcialidad e independencia, que no forman parte del poder judicial y al que se le atribuye la misión de controlar ciertas quejas de particulares contra el funcionamiento de los servicios.

El *Tribunals* está compuesto entre tres y cinco miembros elegidos entre quienes hayan sido abogados (*barrister, advocate, solicitor*) por un período renovable de cinco años, nombrados por la Reina (*Royal Warrant*). La independencia de este órganos se pretende garantizar asegurando la inamovilidad de sus miembros que solo pueden ser destituidos por la Reina si las dos Cámaras del Parlamento lo solicitan (art.1.1 y 1.5 Apéndice 2

(9) Autores como Santaolalla se han manifestado firmes partidarios de un sistema de control judicial parecido al que se establece en la legislación Británica frente al actual modelo español de la Ley de 2002. SANTAOLALLA LÓPEZ, F. “Actos Políticos, Inteligencia Nacional y Estado de Derecho”. En “*Revista Española de Derecho Constitucional*”. Mayo-Agosto 2002, 65.

SSA). El afectado por una medida intrusiva del SS puede elevar una queja al *Tribunals* que pedirá al Comisionado que dictamine, aplicando los principios que hubiera utilizado un juez en ejercicio de la *judicial review*, si el Ministro del Interior actuó adecuadamente emitiendo la autorización (Art.4.1 Apéndice 1 SSA). Si el *Tribunals* decide que la medida adoptada por el SS no fue correcta ordenará una investigación sobre el hecho y el pago de una indemnización a la víctima (Art.6 Apéndice 1 SSA). Se aprobaron disposiciones similares para el SIS y el GCHQ y para controlar las medidas de investigación a favor de los mismos (Apéndice 1 y 2 de la ISA, Apéndice 3 RIPA).

También hay *tribunales* de esta naturaleza en materia de protección de datos o de acceso a la información pero que no sustituyen a los tribunales ordinarios cuya competencia no queda excluida (Parte II Apéndice 5 Data Protection Act, Art.60, Apéndice 2 FOIA).

- El control del NCIS es realizado por el Comisionado y el Comisionado Jefe que deben ser nombrados entre personas que sean o hayan sido jueces, para un período de tres años, pudiendo ser destituidos solo por causas muy graves, como condena a prisión, o bancarrota fraudulenta (art. 91.2 y 7 Police Act).

El Comisionado puede conocer de las quejas de los afectados, así como anular las medidas de intrusión en el domicilio o las comunicaciones adoptadas en beneficio de ese organismo de inteligencia (Art.103 Police Act) y acordar el pago de una suma al perjudicado (Art.5 Apéndice 7 Police Act).

- Las decisiones de un Comisionado son apelables ante el Comisionado Jefe (Arts.104 y 106 Police Act).

LOS SERVICIOS DE INTELIGENCIA EN ALEMANIA (10)

La ordenación territorial alemana en un Estado federal añade a la ya compleja y tradicional organización de los servicios de inteligencia un nuevo nivel de dificultad con el funcionamiento de servicios que desa-

(10) Para la elaboración de este punto se ha utilizado, entre otros materiales: La Documentación preparada para la tramitación de los Proyectos de Ley Reguladora del Centro Nacional de Inteligencia y Orgánica del control judicial previo del Centro Nacional de Inteligencia, del Congreso de los Diputados. Apartado 2, sobre Documentación Extranjera (Alemania). Documentación núm. 159; <http://www.verfassungshutz.de>. RUIZ MIGUEL, C. “*Servicios de Inteligencia y Seguridad del Estado Constitucional*”. Madrid, Tecnos, 2002, pp. 131 y ss.

rollan su actividad en el ámbito de los Länders. Razón por la que los órganos y las normas de coordinación en Alemania son de especial importancia.

Órganos de coordinación

- El Encargado de los servicios de inteligencia

El 29 de enero de 1975, y tras un “sonoro” escándalo, el Canciller Federal dicta un reglamento de organización creando la figura del *Encargado de los servicios de inteligencia*. En la actualidad, dicho Encargado, se encuentra regulado por dos reglamentos organizativos, uno de 1984 y otro de 1989. El *Encargado* debe ser un Ministro o un Secretario de Estado de la Cancillería Federal. El Secretario de Estado de la Cancillería Federal se halla al frente de la Oficina y se configura a la vez como un Secretario de Gobierno Federal y como una persona directamente subordinada al Canciller. Coordina también la actividad de los servicios de inteligencia que dependen de distintos Ministerios. La misión del *Encargado* es coordinar la actividad de la BfV (Oficina Federal de Defensa de la Constitución); el MAD (Servicio de Protección Militar) y el BND (Servicio Federal de Inteligencia). Actividad de coordinación que se expresa en:

- Presidir la Comisión de Secretarios de Estado sobre servicios de inteligencia y seguridad.
- Colaborar en el tratamiento parlamentario de los asuntos presupuestarios de estos tres servicios.
- Coordinar la preparación de las sesiones de la Comisión Parlamentaria de Control de los Servicios de Inteligencia.

Para poder realizar esta coordinación se le asignan una serie de competencias que consisten en el derecho a saber qué hacen los servicios, pero carecen de la posibilidad de modificar las decisiones de los mismos.

- Tiene derecho a ser informado sobre la política de personal, la organización y los métodos de trabajo de cada servicio.
- Tiene derecho a proponer medidas a cada servicio para mejorar la cooperación.
- Tienen derecho a participar en el estudio y la elaboración de normas jurídicas que afecten a los servicios de inteligencia.
- Tiene derecho a hablar directamente con los directores de los servicios y con sus representantes.

- La Comisión de Secretarios de Estado para los servicios secretos y la seguridad

De esta Comisión forman parte los Secretarios de Estado de los Ministerios del Interior, Defensa, Justicia y Asuntos Exteriores.

- La Comisión permanente para asuntos de inteligencia

Está compuesta por el Encargado para los servicios de inteligencia, los Directores del BND, el MAD y la BfV, el Portavoz del Gobierno, los Secretarios de Estado responsables de estos servicios en el Ministerio de Exteriores, en el de Interior y en la Oficina de la Cancillería y, en el caso de que se considere necesario, también altos funcionarios competentes en la materia. La legislación contempla numerosos supuestos de colaboración. El BND y el MAD pueden requerir a la BfV para que les transmita ciertos datos personales que estén en su poder (pars. 17.2 BVerfSchG, 10.4 MADG, 8.3 BNDG). Por otro lado, cuando el servicio federal de inteligencia obtenga datos que puedan ser de interés para las actividades de otros organismos podrá transmitírselos (pars. 20.2 y 22 BVerfSchG, 3 MADG, 9 BNDG).

- La coordinación entre los servicios de los estados y la federación

La existencia de esta pluralidad de órganos en los niveles federal y de Land exige una colaboración a la que están obligados la Federación y los Länder y que consiste en el mutuo apoyo y auxilio (Par.1.2-3 BVerfSchG). Esta colaboración entre Federación y Länder se traduce:

- Deber de los órganos de los Länder de transmitir al órgano federal la información que hayan obtenido y que puede ser de relevancia para este último (Par.6 BVerfSchG).
- Posibilidad de que el Gobierno federal dirija órdenes de obligado cumplimiento a los órganos de los Länder para que colaboren en esta materia cuando se produzca una agresión al orden constitucional federal (Par.7 BVerfSchG).
- Los órganos de los Länder transmiten al BND y al MAD aquellos datos que hayan obtenido y que consideren que puedan ser de interés para las actividades de estos servicios federales (Par.21.2 BVerfSchG).

Órganos de inteligencia de la federación

- La Oficina Federal de Defensa de la Constitución (BfV. *Bundesamt für Verfassungsschutz*)

La Oficina Federal de Defensa de la Constitución está regulada por la Ley de 20 de diciembre de 1990 (BVerfSchG) y tiene naturaleza de órgano federal (*Bundesoberbehörde*) según el Art.87.1.2 GG. Este órgano se encarga de la seguridad interior de Estado y depende del Ministerio del Interior (Par.2.1 BVerfSchG.). La BfV está dividida en varias secciones en función del tipo de actividad contraria a la Constitución contra la que busca defenderse. Las principales funciones de la BfV son obtener información sobre:

- Las tentativas contrarias al orden fundamental de libertad y democracia.

Lo que se entiende como orden fundamental de libertad y democracia está establecido en el Par.4.4 VerfSchG y comprende en derecho del pueblo a elegir en elecciones libres el poder del Estado, el sometimiento de la Ley a la Constitución, el derecho a formar y ejercer una oposición parlamentaria, la posibilidad de destituir al Gobierno y exigirle responsabilidad por parte de la representación popular, la independencia de los tribunales, la exclusión de la arbitrariedad y los derechos fundamentales concretados en la GG. La ley está inspirada en las SSTCFA que prohibieron los partidos extremistas.

- La estabilidad y la seguridad de la Federación y los Länder.
- Las actividades secretas (contraespionaje) o contrarias a la seguridad de la Federación realizadas dentro del territorio alemán.
- Las tentativas que dentro de Alemania traten de poner en peligro los intereses exteriores de Alemania mediante acciones de fuerza (Par.1.1 VerfSchG, Par. 3.1 VerfSchG).

— La Oficina Federal Criminal (BKA. *Bundeskriminalamt*)

La Oficina Federal Criminal se encarga de realizar las funciones policiales de carácter federal y está regulada por la BKAG de 7 de julio de 1997. Sus atribuciones de obtención y tratamiento de información busca la neutralización de acciones delictivas (arts.2, 4 BKAG). Esto es lo que diferencia a la actividad informativa de la BKA de la desarrollada por los servicios de inteligencia. Mientras que la BKA se ocupa de informaciones sobre hechos delictivos y se informa por el principio de legalidad, los servicios de inteligencia tratan información de hechos que aún no son delictivos y operan sometidos al principio de oportunidad. Sin embargo, a través de la NADIS (*Nachrichtendienstliche Informationssystem*) la BKA está implicada en tareas de inteligencia. Por esta vía, las organizaciones conectadas al sistema comparten la inteligencia contenida en la base de datos NADIS.

— El Servicio de Protección Militar (MAD. *Militärischer Abschirm-dienst*)

El Servicio de Protección Militar es un servicio de inteligencia militar que fue creado por un decreto del Ministerio de Defensa, del que depende. El MAD tiene como funciones:

- Obtener información acerca de las tentativas contrarias al orden fundamental de libertad y democracia.
- La estabilidad y la seguridad de la federación o de un Land.
- Las actividades secretas o peligrosas realizadas para una potencia extranjera cuando dichas actividades se realicen contra personas, instalaciones u órganos del Ministerio de Defensa o por personas provenientes de esta Ministerio o relacionada con el mismo (Par.1.1 MADG).

Tiene una vinculación personal, material y espacial con las Fuerzas Armadas y se configura como un órgano especial de defensa de la Constitución que excluye para asuntos militares la competencia de la BFV y sus homólogos de los Länder.

— El Servicio Federal de Inteligencia (BND. *Bundesnachrichtendienst*)

El Servicio Federal de Inteligencia está calificado por su ley reguladora como un órgano federal. El responsable último del servicio es el Jefe de la Oficina de la Cancillería Federal (Par.1.1 BNDG) y subordinado a éste se encuentran un Presidente y un Vicepresidente. El BND está dividido en seis secciones. Su función es la de recopilar información exterior relevante para la política y la seguridad exterior del Estado alemán (Par.1.2 BNDG). Por ello no le está excluida la posibilidad de obtención de informaciones dentro de Alemania si ello es necesario para sus fines.

Órganos de inteligencia de los Länder

En materia de seguridad interior en la que son competentes los Länder se han creado oficinas de defensa de la Constitución dependientes del respectivo Ministerio del Interior o bien departamentos de estos Ministerios han sido encargados de dicha defensa. Todos los Länder deben contar con su propio órgano (*Behörde*) para los asuntos de defensa de la Constitución (Par.2.2 BVerfSchG). La actuación de estos órganos se limita al ámbito de su propio Land, ya que en la medida en que una actuación contraria a la Constitución exceda de ese ámbito su investigación es competencia del órgano federal (Par.5.2 BVerfSchG).

Competencias de los servicios de inteligencia

De acuerdo con el párrafo 8.1 de la BVerfSchG, la misión de los servicios de inteligencia es la de obtener, tratar y distribuir información. Esa información puede obtenerse por dos vías:

- *Pública o pasiva*: Los servicios pueden recopilar información de libre disposición y que por ello se considera información pública (Par.9.1 VerfSchG). Los servicios se limitan a recibir información pasiva.
- *Secreta o activa*: Los servicios de información pueden hacerse con información que no está disponible para el público en general y por ello, secreta. Información activa.

El artículo 10 de la Ley Fundamental de Bonn reconoce el derecho al secreto de las comunicaciones y permite la limitación de este derecho para la prevención frente a amenazas a la democracia y la libertad o la estabilidad y seguridad de la Federación o de un Land. Para el desarrollo de dicho precepto se aprobó la Ley de limitación del secreto de las comunicaciones de 13 de agosto de 1968, que a su vez ha sido varias veces reformada, la última el 21 de junio de 2001 y que legitima a los servicios de inteligencia para limitar el secreto de las comunicaciones en ciertas condiciones:

- El MAD y el BND pueden beneficiarse de estas medidas para desarrollar su trabajo cuando existan indicios objetivos de la existencia de determinados delitos. Estos delitos están indicados en el Par.3.1 G10 y entre ellos se encuentran los de traición, puesta en peligro del Estado de Derecho democrático y delitos contra la seguridad del Estado.
- El BND puede establecer limitaciones en el secreto de las comunicaciones cuando sea necesario para conocer y hacer frente a peligros para el Estado. Principalmente el ataque armado contra la República, comisión de actos terroristas internacionales en Alemania, comercio internacional de armas y tecnologías de defensa, falsificaciones de moneda realizadas en el extranjero (Par.5 y 6 G10). Todos estos peligros inciden en el título “relaciones internacionales”. Este título legitima la intervención del BND, el órgano federal de inteligencia exterior (STCFA de 14 de julio de 1999). Cuando concurren las circunstancias indicadas, se podrá solicitar la adopción de las medidas limitadoras a través de la correspondiente petición. La petición debe ser hecha por el Presidente o Vicepresidente del servicio de inteligencia al que interese la medida y debe indicar el tipo de limitación, su duración y circunstancias, todo ello razonadamente. La orden, emitida por el Ministro que designe el canciller federal, o la máxima autoridad de un

Land, debe indicar todas las circunstancias de la medida limitadora (Par.9-11 G10). La Ley de limitación del secreto de la comunicaciones dispone que al afectado se le informará de las medidas de intervención adoptadas en sus comunicaciones una vez que esta notificación no ponga en peligro el objetivo perseguido con la intervención realizada (Par.12).

La Ley de telecomunicaciones (17 de diciembre de 1997) establece que los servicios de inteligencia, concretamente los organismos de defensa de la Constitución, MAD y BND, pueden requerir a las empresas de telecomunicaciones que les hagan llegar los datos de los particulares o empresas que tengan en su poder, cuando ello sea necesario para evitar un peligro para la seguridad pública o el ordenamiento, o para cumplir un deber que la ley impone a esos servicios (Arts.89.6, 90.3.4 TKA). Las empresas que prestan servicios de telecomunicación, a requerimiento del BND están obligadas a facilitar información sobre la estructura de los servicios y redes de telecomunicación (Art.92 TKA).

En 1998 se reformó el Art.13 Ley Fundamental de Bonn para posibilitar la introducción, en un domicilio de ciertos medios técnicos de vigilancia. Para prevenir un grave riesgo para seguridad pública, se pueden introducir medios técnicos de vigilancia en el domicilio, con autorización judicial. En caso de urgencia tales medidas pueden ser ordenadas por las autoridades que disponga la ley. Estas medidas deben ser sometidas a dos controles:

- Control judicial inmediatamente posterior a su adopción.
- Control parlamentario por cuanto los Ejecutivos responsables de los organismos que hayan adoptado esas medidas, el federal o el de un Land, deben informar a sus respectivos parlamentos anualmente acerca del empleo que hayan hecho de esos medios intrusivos (Art.13.3 y 5 GG).
- Los servicios de inteligencia tienen competencia para extraer información secreta utilizando los métodos clásicos entre los que la ley cita la infiltración de confidentes o agentes, la realización de observaciones, el registro de imágenes y sonidos y la utilización de papeles o tintas especiales, incluidos los documentos de identidad o pasaportes falsos (Par. 8.2 BVerfSchG, 4.1 MADG, 3 BNDG). Estas actuaciones deben cumplir algunos requisitos:

Técnicas que requieren de una orden interna del servicio en la que debe expresarse quien resulta competente. Orden que debe contar con la aquiescencia del Ministro Federal del Interior que, a su vez, debe informar

a la Comisión Parlamentaria de control de los servicios secretos (Par.8.2 BVerfSchG, 4.1 MADG).

Estas técnicas se hallan sometidas al principio de necesidad, no puede acudir a las mismas cuando la información puede ser obtenida por fuentes generales. La medida intrusiva debe cesar cuando el fin de la investigación se haya logrado o cuando existen indicios de que por esa vía no puede lograrse (Par.9.1 VerfSchG). Cuando el instrumento de captación de información implica una limitación del derecho al secreto de las comunicaciones existe el deber de comunicar la intromisión realizada a la Comisión parlamentaria de control de los servicios de inteligencia y al afectado, si ello no pone en peligro el fin de la investigación (Par.9.3 BVerfSchG). Cuando el registro de imágenes y sonidos no se realiza en lugares públicos, sino en lugares privados en los que el sujeto actúa o habla en la intimidad, existen unas garantías adicionales. Solo se puede realizar dicho registro cuando resulte indispensable para evitar un peligro actual para la comunidad o para la vida de una persona y la ayuda policial para la protección del bien jurídico protegido no pueda ser obtenida a tiempo (Par.9.2 BVerfSchG).

Aunque la legislación del BND establece para el ejercicio de sus competencias las mismas garantías que para la BfV (Par.3 BNDG), algunos autores han planteado que sólo las actuaciones de este servicio realizadas en Alemania están cubiertas por esas garantías. Cuando se trata de obtener información, como regla general, la ley establece que los servicios de inteligencia deben elegir aquella que menos perjudique al afectado. Una medida no debe ocasionar perjuicios que no estén en relación con el objetivo perseguido (Par.8.5 BVerfSchG, 4.1 MADG, 2.4 BNDG).

Control de los servicios de inteligencia

Control Ejecutivo

El control ejecutivo de los servicios de inteligencia es una exigencia del principio de jerarquía en la ordenación administrativa. Cada servicio de inteligencia debe informar al Ministro responsable del mismo acerca de su actividad (Par.16.1 BVerfSchG, 12 BNDG). Control que se articula por diversas vías:

- El Ministro responsable ejerce una inspección administrativa sobre el servicio, en especial sobre los empleados del mismo y sobre aspectos como su admisión, suspensión, sanción y expulsión.

- Existe una inspección material del servicio que se extiende a toda la actividad.
- Los responsables políticos pueden dar órdenes a los servicios sobre el modo de proceder, pueden fijar las competencias y responsabilidades de los miembros de los servicios en los diferentes planos de actuación y decisión y les están reservadas las decisiones en los casos más importantes, pudiendo anular o modificar decisiones tomadas por los servicios de inteligencia.

Los servicios de inteligencia también pueden ser controlados por el encargado federal de datos Personales. Es elegido por el Bundestag por mayoría absoluta de sus miembros a propuesta del Gobierno federal (par.22.1 BDSG) y es destituido por el Presidente Federal a propuesta del Gobierno (par.23.1 BDSG). Una vez elegido desarrolla su actividad en el Ministerio de Interior con un amplio margen de autonomía.

Control Parlamentario

La Ley Fundamental de Bonn establece que el Parlamento puede crear las comisiones de investigación y de control que tenga por conveniente (Arts. 44 y 45 GG). Por supuesto, los servicios de inteligencia no quedan excluidos de esta posibilidad como se desprende del párrafo 1.2 de la ley de control parlamentario de los servicios secretos.

La Comisión Parlamentaria de control de los servicios de inteligencia se crea por la Ley de control parlamentario de la actividad de los servicios secretos federales de 11 de abril de 1978. Los organismos controlados por la Comisión son la BfV, el BND y el MAD (par1.1). Este órgano está compuesto por un número variable de miembros determinado por el Bundestag en cada legislatura y no sobrepasa la decena. El Bundestag también elige a los miembros de esta Comisión por mayoría simple y determina su modo de actuar. Si un diputado pierde la cualidad de tal o se separa del grupo parlamentario en cuya representación fue elegido, perderá su puesto en la Comisión de control (par. 4). El Gobierno federal debe informar ampliamente sobre la actividad general de los servicios y sobre operaciones de especial significado y la Comisión puede exigir al gobierno que le informe sobre los citados aspectos. La Comisión no puede exigir responsabilidades políticas. El funcionamiento de esta Comisión pretende garantizar el secreto propio del objeto controlado. Las reuniones son convocadas con reserva bajo la responsabilidad del Gobierno (par. 2.2), si bien la Comisión tiene que reunirse como mínimo una vez cada tres meses (par. 5.2). Las sesiones son secretas (par. 5.1) aunque alguna vez se han publicado dic-

támenes que han originado un debate en el Pleno. Y los miembros de la Comisión están obligados a guardar secreto de los datos de que conozcan no sólo mientras sean miembros de la Comisión, sino también después de dejar de ser diputados en tanto el Bundestag no levante el secreto de esas deliberaciones (par. 5.1 y 5.4). La Ley de limitación del secreto de las comunicaciones (G10) crea dos órganos de control:

— Comisión (*Gremium*)

La Comisión esta compuesta por cinco diputados del Bundestag que debe ser informada por los Ministros responsables de los servicios secretos (BfV, BND, MAD) de las medidas limitativas tomadas en aplicación de la G10 en un plazo máximo de seis meses. Esta Comisión somete anualmente al pleno del Bundestag un informe sobre la ejecución, tipo y alcance de las medidas adoptadas al amparo de esta ley (Art.1 par.14.1 G10).

— Agencia o Comité (*Kommission*)

La Agencia está presidida por una persona que reúna los requisitos para ser Juez y tres diputados más. El presidente tiene voto de calidad. Esta Agencia se reúne como mínimo una vez al mes y sus sesiones son secretas y sus miembros se comprometen a mantener el secreto aun después de concluido su mandato. El Ministerio competente debe informar mensualmente al comité antes de ejecutar las medidas limitadoras. En caso de peligro el Ministerio puede ordenar la ejecución de la medida limitadora antes de informar a la Agencia, si bien cuando ésta juzga a aquella como inoportuna al Ministerio debe anularla. La agencia decide, de oficio o a instancia de la persona que se considere afectada acerca de la admisibilidad y necesidad de estas medidas, estando el Ministro obligado a cumplir lo que la Agencia haya determinado (Art.1, par.15 G10). Entre la Agencia y la Comisión existen dos diferencias. Mientras la Comisión tiene naturaleza de Comisión Permanente no legislativa, la Agencia tiene carácter órgano auxiliar del Parlamento. Mientras la Comisión se limita a ser informada, la Agencia tiene competencias de control en sentido estricto. Estos órganos, aun cuando traten datos personales no están sometidos al control del defensor federal de datos Personales (Par.24.2 BDSG).

Control Judicial

El control judicial de los actos de los servicios de inteligencia está garantizado en el Estado alemán por dos razones: primera, que el artí-

culo 19 de la Ley Fundamental de Bonn establece el derecho de los ciudadanos a acudir a los tribunales si se les ha lesionado un derecho; segunda, porque la doctrina jurisprudencial excluye los llamados actos políticos (11). La legislación procesal penal alemana autoriza al Ejecutivo para prohibir la declaración como testigos de jueces, funcionarios y otras personas al servicio público, sobre cuestiones cubiertas por su deber oficial de secreto (art. 54.1 StPo). También autoriza al Ejecutivo para impedir la entrega de documentos cuando ello pueda afectar a la seguridad del Estado. El Art.96 StPo establece que no se podrán requerir a las autoridades o funcionarios públicos la entrega de documentos u otros objetos clasificados, si su superior jerárquico declara que la publicación de los mismos puede perjudicar el bienestar de la Federación o de un Land. El ordenamiento contencioso administrativo contempla el control judicial de ciertas medidas adoptadas por los servicios de inteligencia:

- Pueden ser examinados los datos del ejecutivo denegando autorización a personas relacionadas con los servicios de inteligencia para declarar en un proceso penal que afecte a la actuación de estos servicios.
- Existe una disposición legal que establece que como regla general, las autoridades administrativas están obligadas a entregar a los tribunales los documentos que estos les soliciten, pero cuando la publicación del contenido de los mismos pueda perjudicar a la federación o un Land, o cuando su contenido deba ser mantenido en secreto en virtud de una ley o por su naturaleza, el superior podrá denegar esa información a los tribunales (Parágrafo 99.1 VwGO).
- En el supuesto de que se haya denegado información a los jueces, el afectado podrá suscitar un incidente, que debe ser resuelto por el tribunal Supremo para que este decida si es creíble la afirmación de que por virtud de una ley se puede denegar esa información (Parágrafo 99.2 VwGO).

Control de la opinión pública

La BfV (y sus homólogos en cada Land) está obligada a elaborar un informe anual dirigido a la opinión pública por mandato legal. De esta obligación no participan el MAD ni el BND. Con este informe anual, el

(11) Doctrina que se ha seguido también en España. Sobre el control de los actos políticos, véase, por todos, el clásico trabajo de GARCÍA DE ENTERRÍA, E. “*La lucha contra las inmunidades del poder*”. Madrid, Civitas, 1989.

Gobierno y la BfV realizan una contribución a la formación política de los ciudadanos. La aparición ante la opinión pública de la BfV no se agota en la publicación del informe anual, pues los funcionarios del servicio también pronuncian conferencias, publican trabajos y los máximos responsables dialogan con los medios de comunicación. Esta obligación de informar a la opinión pública constituye una particularidad del sistema alemán que lo diferencia de otros.

LOS SERVICIOS DE INTELIGENCIA EN FRANCIA (12)

Secretaría General para la Defensa Nacional

Gracias a la SGDN Francia se ha dotado de una institución específica dedicada a la coordinación interministerial en materia de defensa y seguridad que ha desarrollado una organización y un reparto de competencias adaptadas a la diversidad de misiones que tienen encomendados los servicios de inteligencia. Es un órgano que depende directamente del Presidente de la República y del Primer Ministro (13).

Organización de la SGDN:

- Secretaría General de la Defensa Nacional
- Secretaría General Adjunta de la Defensa Nacional
- Consejeros
- Otros órganos:
 - Dirección para asuntos Internacionales y Estratégicos (AIS)
 - Comité Interministerial de Información (CIR)
 - Dirección para la protección y la Seguridad del Estado (PSE)
 - Dirección de Tecnologías y Transmisiones Sensibles (TTS)
 - Dirección Central para la Seguridad y los Sistemas de Información (DCSSI)
 - Dirección de Administración General

(12) Para la elaboración de este punto se ha utilizado, entre otros materiales: La Documentación preparada para la tramitación de los Proyectos de Ley Reguladora del Centro Nacional de Inteligencia y Orgánica del control judicial previo del Centro Nacional de Inteligencia, del Congreso de los Diputados. Apartado 2, sobre Documentación Extrajera (Francia). Documentación núm. 159; <http://www.premier-ministre.gouv.fr>

(13) Décret n° 78-78 du 25 Janvier 1978 fixant les attributions du secrétaire général de la défense nationale.

Dirección para asuntos internacionales y estratégicos (AIS) (14)

Estamos ante una Dirección que ejerce funciones de vigilancia, análisis y preparación de informes para el Gobierno en el ámbito internacional y sobre todo en el ámbito europeo en materia de seguridad y defensa. Esta dirección depende directamente del Ministerio de la Defensa y es nombrada por el Consejo de Ministros (art. 1). Esta Dirección asegura la coordinación interministerial con sus informes y desarrolla la política francesa en materia de coordinación europea: conduce las crisis militares o civiles, la política de armamento y la negociación de grandes proyectos. También se encarga de realizar análisis de las situaciones conflictivas en materia de seguridad en Europa y el resto del mundo (art. 2). Tiene también confiado la coordinación de la actividad internacional de los diferentes organismos que componen la SGDN, así como el Centro Interministerial de Traducción (CIT).

Comité Interministerial de Información (CIR)

Organiza el secretariado de reuniones interministeriales para coordinar información de los distintos departamentos. La inteligencia que elabora con vistas a la anticipación y alerta de peligros para el Estado se remite a las más altas autoridades. También coordina los grupos de trabajo previstos por el Plan Nacional de Información (PNR).

Dirección para la Protección y la Seguridad del Estado (PSE)

Se encarga, entre otras materias, de garantizar la libertad y seguridad de las comunicaciones de las autoridades públicas. También asegura la protección de la población en todo el territorio francés. Su actividad la organizada en tres bloques:

- Preparación del Estado en casos de grave riesgo o amenazas.
- Protección de los secretos de la defensa nacional y de la información clasificada
- Dar continuidad y seguridad a las redes y transmisiones gubernamentales.

También se ocupa de analizar los procesos de desarrollo de la tecnología y la información, en especial de todas aquellas comunicaciones que

(14) Décret n° 82-306 du 2 de avril 1982 portant création et fixant les attributions de la direction générale de la sécurité extérieure

pudieran afectar a las infraestructuras vitales para el país. Cuenta esta Dirección con un Centro de transmisión gubernamental encargado de la comunicaciones del Presidente de la República y del Primer Ministro tanto en Francia como en el Extranjero.

Dirección de Tecnologías y Transmisiones Sensibles (TTS)

Esta dirección asegura el control de las exportaciones de los materiales bélicos. Elabora y propone políticas nacionales coherentes con el respeto a los compromisos internacionales suscritos por Francia, y contribuye a orientar la acción de los servicios de información y de seguridad en estos ámbitos. Vela por la aplicación del código de conducta de la Unión Europea en materia de exportación de materiales sensibles. Coordina las políticas interministeriales para el control de la proliferación de armas de destrucción masiva. Participa en la protección del patrimonio técnico y científico, además de la vigilancia general y estratégica en los ámbitos nuclear, espacial, balístico, biológico y químico. En definitiva, le corresponde el control y la preservación de los intereses franceses en el sector industrial de defensa.

Dirección Central para la Seguridad y de los Sistemas de Información (DCSSI) (15)

En el ámbito de la seguridad de los sistemas de información, con los textos legislativos en vigor y la práctica, se distinguen cuatro tipos de funciones de esta Dirección:

- Contribuir a la definición interministerial y la producción de políticas gubernamentales en materia de seguridad de los sistemas de información.
- Función de regulación, consistente en emitir las autorizaciones y certificaciones previstas en las normas. Desempeña el rol de autoridad nacional de regulación en materia de seguridad de los sistemas de información.
- La función operativa bajo la forma de prestación de servicios, sobre todo en beneficio de las administraciones y organismos públicos para evaluar, conocer y dar a conocer las debilidades y las amenazas y ayu-

(15) Décret n° 2001-693 du 31 juillet 2001 créant au secrétariat général du la défense nationale une direction centrale de la sécurité des systèmes d'information. Décret n° 2001-694 du 31 de juillet 2001 portant création de la commission interministérielle pour la sécurité des systèmes d'information.

dar a prevenir y afrontar los ataques contra los sistemas de información.

- Función de punto de referencia y especialidad científica y técnica.

Dirección de Administración General (AG)

Está encargada de las actividades de gestión administrativa, financiera y humana de la SGDN. Su función es la de coordinar en esas materias a las diferentes direcciones y servicios de la Secretaría General.

CONCLUSIONES

El estudio comparado de los servicios de inteligencia no sólo nos confirma su necesidad en el Estado constitucional, sino que nos demuestra su pleno encaje en la articulación del Estado democrático de Derecho. En el caso español, aunque no contemos con una mención expresa en la Constitución como es el caso de la Ley Fundamental de Bonn (art.73.10 y 87a) hay que situarlos dentro de las competencias que el artículo 97 CE atribuye al Gobierno para *“dirigir la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado...”*; para lo que debe organizar un aparato administrativo que garantice la prevención de actos que puedan atentar contra el Estado, la Constitución o las instituciones que los sustentan. Misión que, como todos sabemos, en la actualidad está atribuida al Centro Nacional de Inteligencia, de acuerdo con las previsiones de la Ley 11/2002, de 6 de mayo.

Una de las experiencias que se pueden sacar al adentrarnos en la organización de los servicios de inteligencia de nuestro entorno es la necesidad de crear órganos de coordinación de los distintos centros operativos existentes por razón de la organización territorial del Estado o de la materia (v.gr. modelo alemán). Aunque este trabajo no ha analizado la articulación de nuestros servicios de inteligencia a poco que lo hagamos observaremos como dicha coordinación, quizás creando una “comunidad de inteligencia”, se hace más que necesaria.

Desde el punto de vista de la operatividad de los servicios de inteligencia dos son los momentos en los que pueden presentarse problemas en su actuación: fase de toma de información, sobre todo cuando se hace con acciones intrusivas y encubiertas, que pueden afectar a derechos como la inviolabilidad del domicilio, el secreto de las comunicaciones o el derecho a la intimidad; y fase de almacenamiento, elaboración y transmi-

sión de la información, que puede atentar contra el derecho a la libertad informática y la intimidad. El análisis comparado nos demuestra que la solución de control previo o posterior a las acciones intrusivas depende mucho más de la tradición de cada uno de los modelos jurídicos que de la existencia de una solución óptima.

También es importante establecer controles de carácter político. Para ello, como hemos visto, lo más común es articularlos en el ámbito parlamentario con la institucionalización de órganos específicos para tal función y de acuerdo con las previsiones que la legislación establezca para las materias clasificadas como secretos oficiales. Esta es un control, que si nos fijamos en los órganos de nuestro Parlamento y las previsiones de la Ley 11/2002 de CNI, merecería una regulación más adecuada que podría corregirse con una acción conjunta entre la organización interna del Parlamento y la acción del Legislador reformando la Ley 9/1968, de 5 de abril, reguladora de los Secretos Oficiales.

CAPÍTULO CUARTO

COOPERACIÓN EUROPEA EN MATERIA DE INTELIGENCIA

COOPERACIÓN EUROPEA EN MATERIA DE INTELIGENCIA

POR FERNANDO LISTA BLANCO

Escribir sobre Europa es ante todo escribir sobre futuro, porque es una idea, un proyecto, llamado Unión Europea (UE) en el que trabajan todos los europeos. No es monopolio de nadie. Ese futuro se construye mediante la cooperación en común. Discurrir sobre cooperación Europea en Inteligencia es algo más complejo, pero íntimamente relacionado que trataré de desgranar al analizar estas tres palabras en busca de su verdadero contenido.

LA INTELIGENCIA

La Inteligencia y la discreción llegan a veces a ser sinónimos, por lo tanto sus actuaciones implican una porción de incertidumbre o sensación de dejarse algo en el tintero. Es muy difícil profundizar en temas de Inteligencia y llegar al corazón. No obstante vivimos en la era de las comunicaciones y es necesario dar a conocer al menos las inquietudes cuando no hay muchos hechos tangibles que relatar al gran público. Intentaremos, en estas condiciones de actuación, profundizar algo en lo que se intenta hacer y se puede hacer en cooperación europea en materia de Inteligencia. Aunque no llegue a dar respuestas rotundas, sí al menos plantearé algunas incógnitas.

Antes de nada, habría que justificar la necesidad de contar con información evaluada, de hacer inteligencia. Todo pivota alrededor de la información y como afirmaba Von Clausewitz: “con la palabra información designamos todo conocimiento que se tiene del enemigo y del país que ocupamos, por ende el fundamento de todas nuestras ideas y procedi-

mientos”. Claro que este autor hablaba casi siempre de guerra y no toda la Inteligencia, ni mucho menos, tiene esa connotación castrense.

Pero no sólo en guerra o en asuntos militares hay que estar bien informado, aunque parece intrínseca al ser humano la necesidad de estarlo, curiosamente, y debido a sus limitaciones, en muchas ocasiones está desinformado. De esa necesidad y ante la complejidad de las situaciones actuales tiene mucho ganado el que más sabe, el que conoce las verdaderas razones y el que es capaz de prever movimientos. Por ello, invertir con criterio en Inteligencia es rentable.

Probablemente alguna vez en Occidente pensamos que el fracaso del comunismo ante los sistemas democráticos llevaba consigo la tranquilidad, incluso para alguien supuso el final de la Historia. Aquella era la época de los agentes secretos y la “CIA versus KGB” Los conflictos no han acabado ni mucho menos. Nos enfrentamos en estos tiempos a problemas diferentes que soy incapaz de diagnosticar, en cuanto a si son más o menos complejos que los del pasado, pero ciertamente son distintos, porque la sociedad ha evolucionado y es muy dispar de aquella que hacía frente a la lucha de bloques más o menos homogéneos. La Inteligencia, por otro lado, permanece.

Asimismo han cambiado las herramientas para resolverlos. Seguimos contando con la capacidad del hombre, nuestro mejor activo, pero además contamos con una tecnología, que sin ser la panacea universal, debidamente utilizada, puede ayudar y contribuir eficazmente al esfuerzo final. En el desarrollo tecnológico aplicado a la Inteligencia hemos avanzado mucho, aunque no todos por igual.

Lo que abunda en nuestros tiempos es el exceso y no la medida. En nuestros días hay un caudal desbordado, una saturación de información. Resulta complicado digerirla, sintetizarla, ir al “grano del asunto”. Aquí las nuevas tecnologías desempeñan un papel clave, porque las demandas de análisis y síntesis son urgentes. En la toma de decisiones se echan de menos evaluaciones más concretas que faciliten y no entorpezcan el complicado proceso.

En este contexto, entre las herramientas que tienen los Estados para contribuir a sus objetivos, están los servicios de Inteligencia. Aceptamos pues que la inteligencia es una necesidad ineludible en cualquier ámbito de actuación y más al nivel de un gobierno, porque sin buena información la toma de decisiones puede verse afectada de forma traumática. En el fondo estamos hablando de un complejo y delicado entramado que da margen de

maniobra a las naciones y poder a sus dirigentes. La información es básica en la adquisición de poder. Conocimiento, y más certeza, significan poder. Siempre ha sido así y no es previsible una metamorfosis. A lo largo de las siguientes líneas hablaremos más del campo militar, pero la Inteligencia abarca todos los ámbitos de actuación. Se debe recalcar que la cuestión fundamental no es tanto el hacer una evaluación, como conocer los errores que cometemos al hacer estimaciones de inteligencia. Cuanto más sepamos de nuestros errores más nos acercaremos a la verdad.

EUROPA

Así pues la Inteligencia se configura como pieza esencial en los Estados. Europa se está construyendo en una progresiva integración de Estados. Por otra parte, nuestro continente no ha gozado nunca en el pasado de un periodo tan amplio de estabilidad. Los conflictos continúan, pero los últimos acontecimientos dan la razón a los que iniciaron la vía de la unión entre las naciones europeas, no exenta de muchas dificultades, para dotarnos de mayor bienestar y seguridad. La UE es una realidad en evolución.

Sin embargo, ¿tenemos los europeos y en concreto la UE objetivos comunes como dice el artículo I del proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa, presentado en Salónica el 20 junio 2003 al Consejo Europeo? Ya tenemos un borrador de Constitución y un pasado reciente desde la perspectiva histórica de encuentros y desencuentros. Hay un camino, un futuro y unos objetivos condensados en un texto. Al final como en cualquier grupo humano será la voluntad de sus miembros la que produzca los resultados apetecidos.

Los gobiernos de la UE han comenzado en la conferencia Intergubernamental a discutir sobre el citado borrador con discrepancias muy aireadas. Es más, los medios de comunicación expanden una sensación de fracaso, cuando Europa se ha hecho a través de fracasos aparentes, largas discusiones y a veces tropiezos en callejones sin salida.

Antes de ponerse a discutir hay que tener unos intereses comunes para crear algo en común. Nuestros intereses comunes tienen como requisito establecer, junto al resto de Europa, el clima de seguridad necesario donde puedan salvaguardarse.

Así, como apunta el *Centre for European Reform* algunos miembros de la UE con lazos trasatlánticos muy fuertes como Reino Unido, Países Bajos,

y alguno de los nuevos miembros, argumentan que la Unión no necesita de un compromiso de “asistencia mutua” ya que la OTAN proporciona las garantías de defensa adecuadas, sin embargo otras naciones sí puntualizan qué es necesario ese compromiso. Si llega el acuerdo sobre asistencia mutua, ¿cómo no vamos a apoyarnos en una Inteligencia común?

El marco al cual ha ceñido la UE sus actividades a través de las llamadas misiones Petersberg va a ser ampliado. Se llevarán a cabo actuaciones en disciplinas tales como desarme, misiones de asesoramiento y asistencia en cuestiones militares, prevención de conflictos y operaciones de estabilización a la finalización de los conflictos. En todos estos nuevos cometidos habrá que potenciar las capacidades de Inteligencia, teniendo en cuenta que estos nuevos desafíos pueden contribuir a mejorar la lucha contra el terrorismo, que es preocupación prioritaria. No obstante, la visión de Europa por sus distintos miembros no es absolutamente la misma, y tampoco es realista pensar que se va a lograr una total uniformidad de pensamientos. Ahora bien, hay mucho en común y es Europa la palabra que aglutina al conjunto de naciones independientes.

LA COOPERACIÓN

La cooperación es clave en el seno de los Estados miembros, o futuros aspirantes, pero también contando con los EEUU, por su peso en las decisiones más trascendentales. La base firme, y en mi opinión parte del origen de la Europa que estamos queriendo crear, es la lealtad al vínculo transatlántico. Europa tiene que lograr ese equilibrio necesario para su seguridad de mantener una capacidad de decisión en todos los terrenos, incluido el militar, al mismo tiempo que mantiene sus lazos con el otro lado del Atlántico. Tarea difícil y complicada, pero que debe ser entendida por igual por todos los europeos.

La evolución de Europa hasta su condición presente se produjo bajo el manto de la seguridad estadounidense y no podía haberse producido sin él. Durante casi cincuenta años EEUU no se limitó a proporcionar un escudo contra amenazas externas, sino que además, estaba en posesión de la llave del “problema alemán” (1).

Mantener el equilibrio entre no olvidar el pasado y conseguir un mayor peso específico en el ámbito mundial no es sencillo, porque hablamos de

(1) KAAGAN, ROBERT. *“Poder y Debilidad”*. Taurus, 2003.

poder. Las iniciativas de cooperación en el seno de la OTAN y la UE deben tener plena transparencia, es decir que no puede haber movimientos de algunos países en busca de intereses particulares o coyunturales.

En abril de 2003 hubo una reunión de cuatro países de la UE, también miembros de la OTAN para proponer la creación de un Cuartel General de ciertas dimensiones, que se dedicara al planeamiento y conducción de operaciones militares lideradas por la Unión. Esta propuesta, tal y como se realizó, se encontró de pleno con la oposición del resto de los países miembros y hubo alegatos de falta de cooperación y compatibilidad con la OTAN; sobre todo después de la firma de los acuerdos “Berlín plus”.

La UE puede ampararse en las capacidades de planeamiento de la OTAN en su Cuartel General de SHAPE en Mons (Bélgica) cuando decide trabajar con la Alianza y puede crear un Cuartel General nacional, debidamente modificado para reflejar las nacionalidades de los participantes en la misión (2).

Si esto sucede en una iniciativa en el campo de las operaciones, cuánto más en el campo de la Inteligencia, donde las “susceptibilidades” no tienen cabida. El que los países avancen más en las cuestiones de Inteligencia va a depender largamente de cuáles sean estos objetivos. Incluso más que objetivos escritos, será decisivo el convencimiento y la voluntad de los responsables políticos para alcanzarlos. Luego vendrá la conveniencia del momento político para desarrollarlos. Cuando los líderes Europeos se reúnen, un giro en una frase o un cambio en el énfasis de la expresión pueden expresar un pensamiento que afecte al futuro de la Unión de forma más negativa de lo previsto (3).

La cooperación debe entenderse de forma clara como una opción ineludible, porque nadie puede construir sólo un proyecto supranacional de esta envergadura. Voluntad, transparencia, lealtad son algunas de las características a compartir por la comunidad de Inteligencia y no sólo en el terreno militar.

Hay una dificultad añadida, en la Unión Europea estamos pensando ya en 25 países en un breve espacio de tiempo. Todas las soluciones que podamos encontrar para conseguir lo más parecido a una cooperación en común se irán complicando conforme aumente el número de países implicados.

(2) GRANT, CHARLES. “*Resolving the rows over ESDP*”; http://www.cer.org.uk/pdf/briefing_cg_esdp.pdf. 16/X/2003

(3) “*A lull between the storms*”. En “*The Economist*”, Sep 25th 2003.

Si se consiguiese esa ansiada cooperación, no hay duda de que Europa unida en cuestiones de Inteligencia en todos las áreas pertinentes sería mucho más poderosa, más sólida en sus planteamientos y con una mayor credibilidad. Las tres operaciones de la UE en el 2003 representan un auténtico acontecimiento para la institución. Por primera vez se compromete activamente en asuntos de seguridad cubriendo una variedad de tareas, desde policía hasta intervención militar en el Congo, Antigua República Yugoslava de Macedonia y Bosnia-Herzegovina. Estas misiones muestran la capacidad de reacción de la Unión, aunque indudablemente abren una boca insaciable en cuanto a necesidades futuras (4).

Pero ¿en verdad queremos los europeos ser poderosos? ¿Quieren los EEUU una Europa unida o prefieren que sigamos discutiendo por mucho tiempo, sin dar los pasos que la hagan fuerte y realmente competitiva con su hegemonía? ¿Hasta donde están los países Europeos dispuestos a llegar? ¿Cuánta y de qué calidad será la Inteligencia a compartir, en qué campos? Ante todas estas preguntas sin responder de una forma clara vamos a intentar desarrollar otra.

¿POR QUÉ LA NECESIDAD DE UNA INTELIGENCIA EUROPEA?

Desde el punto de vista individual, es decir, de los estados, la contestación es obvia. En una organización multinacional sigue siendo igual de necesaria, lo que sucede es que las dimensiones y los obstáculos crecen en cualquier proyecto supranacional. Si a veces es muy complicado coordinar dentro del país todo el flujo de información, cuánto más al salir de nuestras fronteras. Claro está que las ventajas cuando se resuelvan las dificultades van a ser muy grandes.

Si existiese una inteligencia Europea única y las naciones compartiesen con eficacia la información evaluada, que poseen en todos los campos económico, tecnológico, industrial, policial, militar, etc..., se habría dado un paso de gigante en el proceso de construcción europea. Significaría que se están compartiendo secretos e intimidades que incrementan el clima de confianza y refuerzan la unión.

La UE mira hacia el futuro como no podría ser de otra forma. En el pasado sentó sus bases sustentadas en la economía y desde esa cuna se

(4) MISSIROLI, ANTONIO. *"ESDP: Post Iraq Building a European Security and Defence Policy"*, 2003; http://www.cicerofoundation.org/lectures/missiroli_jun03.html

pretende crecer. Todo esto salvaguardando la seguridad que significa desarrollo o, dicho de otra manera, no puede haber desarrollo en un clima de inseguridad. Y la seguridad se debilita con la falta de información.

¡Para crear seguridad la inteligencia es imprescindible! Europa ha avanzado en muchos aspectos en su compleja búsqueda de una Unión que debe enlazar estrechamente a 25 naciones soberanas en breve, pero ¿cuál ha sido el progreso en cuestiones de inteligencia? Da la sensación de que continúan muy ceñidas al ámbito nacional. Hay un pudor, una precaución muy marcada a revelar, a compartir, aunque se prospere en otros aspectos.

Las naciones y al igual las organizaciones, dependiendo del papel que quieren jugar, deben aceptar las responsabilidades a asumir. Cualquier nación, Alianza o Coalición *ad-hoc*, procedimiento en candelero últimamente cuando las alianzas no funcionan, va a ser juzgada por sus hechos más que por sus promesas y en resumen en cuestiones de inteligencia europea nuestra credibilidad dependerá de nuestras capacidades en este campo.

Los conflictos en cualquier parte del mundo pueden afectar a los intereses de una comunidad por alejada que esté. El nivel de sus consecuencias es el que marca el compromiso en el asunto. Europa para ejercer su influencia y liderazgo quiere involucrarse en los asuntos desde una óptica mundial más allá de sus fronteras naturales. El “tsunami” es una enorme ola que tiene su periodo y que arrasa sus zonas de impacto, pero también llega en sus consecuencias allá cuando sus efectos no son amortiguados. Esto sucede en un mundo globalizado, donde es difícil estar al margen.

La Inteligencia, a pesar de los fracasos, se ha mostrado como elemento fundamental en los últimos conflictos o crisis. En muchas ocasiones, es cierto, han sorprendido los acontecimientos, “la tozuda realidad” de Lenin, y ha sido difícil de explicar a la opinión pública los errores cometidos. Sin embargo, hay quien opina que los mejores resultados o prestaciones de los servicios de Inteligencia es preferible que los juzgue la Historia y que por el momento pasen como simples golpes de fortuna.

Una Inteligencia común es necesaria por los intereses comunes a preservar. España tiene unos “intereses básicos de seguridad”, conforme a la Revisión Estratégica de la Defensa y comparte con sus vecinos europeos y el resto de los Aliados el objetivo global de contribuir a la estabilidad y paz internacionales. Quiere esto decir que tenemos intenciones comunes, que estamos muy inter-relacionados, y dependemos los unos de los otros,

que de alguna manera los obstáculos, riesgos, amenazas que pueden hacer peligrar esos intereses también son comunes. Sin embargo no acabamos de decidirnos a compartir la información o hacerlo con la intensidad adecuada.

No es que Europa necesite otro pilar que sea una Inteligencia común, sino que los tres pilares deben reforzarse por una Inteligencia que sea una muestra tangible del compromiso Europeo común. La cuestión sobre si hace falta una política de Inteligencia implica algo más que un *modus vivendi et operandi* porque cualquier elección en el compartir Inteligencia va unida a valoraciones específicas en materias de estrategia y seguridad. Una política de Inteligencia europea es necesaria porque el debate político sobre el tema ha comenzado ya y existe el riesgo de que se concentre en temas muy cortos y además, un debate no bien informado típicamente corre riesgos de transcurrir erráticamente y llegar eventualmente a conclusiones que no sirvan de gran ayuda (5). Una Inteligencia común es necesaria por el proyecto común, su contribución a la seguridad, credibilidad, capacidad de influir, defensa de intereses y por la existencia de amenazas también comunes.

LAS AMENAZAS Y LOS ENEMIGOS

Habría que preguntarse cuáles deben ser los objetivos de una Inteligencia Europea común, hacia donde va enfocada. La Inteligencia tiene que ser el resultado de evaluar la información disponible sobre el enemigo; ése ha sido al menos el propósito clásico. La inteligencia elaborada, “el producto”, tiene que servir para prevenir peligros, vigilar comportamientos, adivinar intenciones, para defender nuestros intereses con anticipación, si es posible, con cierta perspectiva.

Después de 1989 se empezó a hablar de riesgos en lugar de amenazas: sonaba a cierto eufemismo. Las amenazas han existido y van a seguir existiendo. Hay cosas que van unidas a la condición humana. Hablemos de amenazas, riesgos o enemigo, lo importante es saber sus intenciones.

Los mercados son globales, los medios de comunicación llegan o cubren todo el planeta, pero ¿podemos hablar de amenazas globales? Cuando vivimos la globalización como fenómeno y producto principal-

(5) POLITI, ALESSANDRO. “Why is European intelligence policy necessary”. En “SISDE: Rivista di Intelligence e di cultura professionale”, 10, enero-abril 1998; <http://www.sisde.it/sito/Rivista10.nsf/ServNavig/6>.

mente de los avances tecnológicos en el campo de los medios de comunicación y el transporte, que han reducido el “tamaño del planeta Tierra” hasta vernos todos envueltos en las mismas vicisitudes, también sufrimos amenazas globales que pueden afectarnos a todos.

En este mundo globalizado los EEUU son la única potencia dominante desde la caída del muro, como el llamado gran actor militar, pero también en el terreno de la alta tecnología. Tienen unos servicios de Inteligencia muy complejos, en plena reestructuración, y generosamente potenciados en estos dos últimos años, al menos en cuanto a presupuestos. El hecho de verse sorprendidos por ataques terroristas en su propio territorio, en enclaves emblemáticos, preparados y ejecutados con medios del propio país, haciendo uso de las facilidades del propio sistema, ha sido un duro golpe, que puede llevar a situaciones de pánico generalizado cuando se habla de amenazas de armas de destrucción masiva, ataques químicos, bacteriológicos, etc...

El terrorismo ha existido siempre. Sin embargo los últimos acontecimientos lo que han hecho es pasarlo a primer plano por la repercusión, que no sé si habían medido bien sus autores. En el siglo XX al terrorismo se le llenó de adjetivos. Desde los ataques en territorio continental de los Estados Unidos, donde nunca había tenido lugar agresión alguna, el terrorismo no tiene adjetivos, porque se es o no se es terrorista, y lo es aquel que pretende por medio del terror imponer su voluntad a los demás. Los ataques terroristas son más probables que la invasión soviética del pasado.

Además quedó la sensación de que siendo las consecuencias de los atentados devastadores sobre todo psicológicamente, el riesgo de terrorismo nuclear o biológico también existe. Sin ser paranoicos, no se pueden descartar actos terroristas prácticamente en ningún lugar del planeta. Al menos en cuanto a ataque terroristas convencionales.

El terrorismo nuclear o biológico que hasta ahora, gracias a Dios, nunca se ha producido podría tener consecuencias mucho más graves. En un informe preparado por el *NATO Committee on Psychological and Social Consequences Of Chemical Biological and Nuclear Terrorism*, los expertos expresan su opinión en el sentido de que los ciudadanos deben estar preparados de modo práctico y psicológico para está amenaza, que puede prolongarse durante un periodo largo de tiempo. Fundamentalmente se concentran en dos escenarios. El primero abarca la comunicación sobre los riesgos futuros. La intención es educar e informar al público, incrementar la vigilancia, pero sin aumentar la ansiedad y tener cierta

elasticidad. El segundo se refiere a los comunicados posteriores a los actos terroristas, donde el primer objetivo es dar información tan rápido como sea posible, pero sin incrementar la ansiedad nada más que en el nivel preciso y continuar manteniendo esa elasticidad.

Como sucede con el terrorismo, y en contraste con la amenaza masiva de la Guerra Fría, ninguna de las nuevas amenazas es puramente militar ni puede ser abordada por medios puramente militares (6). Lo peor es que tampoco se puede asociar a un gobierno concreto. Precisamente en este siglo XXI, cuando existen las armas más precisas jamás inventadas y donde el poder militar ha alcanzado una elevada sofisticación, resulta que hay muchas amenazas contra las cuales ese poder puede utilizarse eficazmente pero por si sólo no va a eliminarlas.

El crimen organizado, el tráfico de drogas, la proliferación de Armas de Destrucción Masiva (WMD), el tráfico de armas convencionales y materiales radioactivos, la inmigración ilegal, todas estas actividades controladas por grupos organizados y entrelazados en complejas tramas y pactos de interés que les hacen fuertes y difícilmente anulables forman parte de las actividades que amenazan a la parte del mundo que no quiere obrar de esa manera. Se amparan en gobiernos débiles, obteniendo el máximo provecho de las coyunturas políticas, aprovechándose de las desigualdades, injusticias y climas de insatisfacción y frustración, y también de los grandes errores de los más poderosos.

Los desastres medioambientales (accidentes nucleares/poluciones químicas etc.), que añaden nuevas preocupaciones y factores de riesgo a la estabilidad son amenazas reales contra las que conviene estar preparado y contar con información evaluada.

El conjunto de riesgos y amenazas es un panorama complejo. Para ser capaz de aceptar el compromiso de la UE no es suficiente la cooperación aunque es un paso previo y esencial, ya que se trata de acciones donde hay que coordinar soldados, policía y servicios de emergencia (7).

Lo deseable sería crear una institución de Inteligencia de alto nivel, embrión de la futura Agencia Europea de Inteligencia, donde se coordinase todo el intercambio de información en busca de una mayor eficacia. Porque la cooperación ya existe.

(6) SOLANA, J. *“Una Europa segura en un mundo mejor”*, Salónica 20.06.2003; <http://ue.eu.int/solana/docs/031208ESSIES.pdf>

(7) KEOHANE, DAVID. *“A lack of Military Muscle”*.

EL INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN EN EL CAMPO DE LA INTELIGENCIA EUROPEA

En Europa existe una amplia colaboración y cooperación entre los servicios de Inteligencia tanto civiles como militares y se amplía más en el nivel bilateral entre determinados países con lazos comunes e intereses complementarios, que han ido consolidándose con el tiempo. La cuestión es que pudiendo hablar de éxitos públicos en el terreno policial, judicial, inmigración ilegal y lucha antiterrorista todavía queda un amplio camino por recorrer.

Sobre todo aquí, cuando hablamos de organizaciones supranacionales, aparece la palabra interoperabilidad, la cual hay que conseguirla incluso en el ámbito del intercambio de información en tiempo real. Sin olvidar que dentro de las naciones a veces existen servicios diferentes y hay que conseguir también que sean interoperables.

La compartimentación ha sido un mal común a muchos servicios de Inteligencia. A veces resulta chocante la mala o escasa coordinación que puede existir en los servicios dentro de las propias naciones, según se deduce de las negativas experiencias acontecidas. Conseguir una mayor interoperabilidad, compartir la Inteligencia libre de muchas de las limitaciones actuales es no sólo un reto sino un paso imprescindible para unir todas las energías que tienen los miembros de la Unión desperdigadas.

Los países de la UE tienen medios y capacidades muy variadas, en un conjunto de naciones con muchas peculiaridades y años de Historia a sus espaldas. Hay países cuyo peso específico es pequeño y los hay más que forman parte del club de los siete grandes y son potencias nucleares. Algunos como el Reino Unido gozan de relaciones especiales con los Estados Unidos. Los hay que ciñen las cuestiones de Inteligencia a pequeñas áreas, limítrofes con sus fronteras naturales y otros países europeos que extienden sus intereses a grandes zonas por fuera de las fronteras de Europa. Los hay afanados en disputas históricas con amigos y aliados. Con cuestiones todavía pendientes están muchos de ellos. En resumen sus intereses particulares son muy dispares. Aquí reside parte del problema. Además los más débiles tienen temor de compartir información, escasa pero muy valiosa para ellos, de sus zonas de influencia.

Mejorar el compartir inteligencia entre estados miembros y socios, según el responsable de la PESD señor Solana, SG/HR, es un paso ineludible, aunque todavía hay que salvar muchos obstáculos, sobre todo

políticos, para poder compartir inteligencia o dejarlo en sólo cierta información que se desea intercambiar. Crear el antes citado embrión de una futura Agencia Europea de Inteligencia se antoja como un paso muy complicado y algo utópico, pero necesario. Al fin y al cabo el sueño de construcción Europeo no deja de tener algo de utópico, al igual que toda gran obra.

Existe un gran factor en cuanto al intercambio de inteligencia y es el trato entre los miembros de la comunidad. Por ejemplo en las coaliciones *ad hoc*, algo que se ha creado para resolver conflictos cuando las organizaciones internacionales no han sido capaces de encontrar una respuesta con un apoyo mayoritario. Lleva tiempo “el trabajar juntos” en asuntos de Inteligencia, no sólo por cuestión de métodos y procedimientos sino porque requiere un conocimiento y confianza mutuos. Aquellos países que llevan años intercambiando favores son los que consiguen mejores resultados.

Aquí es donde hay también que variar la actitud y entender el intercambio de información como algo permanente y continuo o hacerlo de forma circunstancial, en una forma de cubrir el expediente.

Hay también problemas de acceso a clasificaciones de seguridad, que significan acceder a cierto grado de intimidad de los estados. En muchas ocasiones se utiliza la justificación de la clasificación de seguridad para no pasar información. En todos los países existen leyes de rango nacional que regularizan el acceso a la información clasificada y que están amparadas por una legislación que tiende a proteger intereses nacionales. No son fáciles de superar, sin embargo únicamente una idea común puede eliminar las reticencias. Conviene no olvidar que si bien el producto final de inteligencia puede ser el resultado de un proceso muy complejo, lo cierto es que en todos los lugares tiene un origen común: como son las fuentes de inteligencia. Y las fuentes siempre se van a proteger.

También puede haber dificultades cuando los profesionales acostumbrados a sus métodos y sistemas no entienden la forma de trabajar en otros servicios. La Inteligencia requiere una completa especialización. Es un trabajo diario y delicado basado muchas veces en la experiencia.

Aunque estemos argumentando sobre la necesidad de avanzar más, convendría no ser desmesuradamente ambicioso. En cuestiones de Inteligencia, quizás más que en otro campo, la prudencia máxima es más que recomendable. Los errores pueden acarrear procesos de pérdida de la confianza mutua y retrasos posteriormente difíciles de compensar.

Siendo realistas el cambio no parece que se produzca a corto plazo. Sin embargo para avanzar en la construcción Europea hay que dar pasos aunque sean cortos, incluyendo mejoras en la colaboración, mayor interoperabilidad del intercambio de información y el acceso a la información clasificada.

CAPACIDADES Y SISTEMAS

Las capacidades fundamentales generales en el campo de la inteligencia abarcan: los medios, las formas de obtener información y luego elaborar inteligencia, las estructuras de análisis, y los procedimientos para elaborar y también para intercambiar información.

Los medios de obtención de inteligencia han evolucionado y los de mayor envergadura y coste son los ligados a la Inteligencia estratégica. Mejorar los medios comunes de obtención sobre todo en el ámbito estratégico se ha convertido en una necesidad para la UE en su papel de potencia mundial.

A mediados de los noventa el presidente de Francia afirmó que Europa tenía tres carencias que necesitaba cubrir para permitirse la libertad de movimientos de una superpotencia. Una de ellas era la Inteligencia estratégica.

El centro de satélites de la Unión Europea Occidental se creó en 1991 y alcanzó su plena operatividad en 1996. En la actualidad como Centro de Satélites de la Unión Europea produce Inteligencia disponible para los Estados miembros evaluando la información de imágenes de fuentes abiertas y otras fuentes clasificadas que pueden tener ambas uso civil o militar.

Francia considera crítica la carencia de Inteligencia Estratégica pero no lo es tanto para otros países. Los EEUU en principio no tienen objeciones a que la UE cuente con medios de Inteligencia Estratégica. Una mejor Inteligencia Europea puede llegar a mejores acuerdos trasatlánticos, y probablemente el hecho de captar la información y evaluarla podría animar a los gobiernos europeos a pensar a más largo plazo en temas de política exterior, de lo que lo hacen en la actualidad (8).

Las naciones tienen sistemas pero no los comparten, o lo hacen muy parcialmente, y sobre todo, como se ha mencionado anteriormente, no

(8) SCHAKES KONI. *"Constructive Duplication"*.

son interoperables. En sus orígenes se han blindado precisamente para preservar su intimidad y por eso la interoperabilidad no está contemplada.

En cuanto a los medios de recoger información que tienen los países Europeos y la existencia de fuentes abiertas se puede afirmar que gran parte de la información la comparten muchos sectores. Al final, muchas veces, los resultados tienen que basarse en la contribución de una única nación y esta nación normalmente va a querer contraprestaciones, porque la Inteligencia que puede proporcionar no es sólo la de las fuentes abiertas, que sí pueden servir a veces como verificación. Quiere esto decir que el intercambio de información es un paso fundamental, pero depende mucho de la calidad de la información compartida.

Hay naciones con mayor experiencia y tradición en sus servicios de Inteligencia. Algunas tienen especialistas en temas concretos y además cuentan con más medios que elevan la calidad del producto. Sus redes de Inteligencia están ampliamente distribuidas y su prestigio les hace llegar a información que otros no pueden imaginar. También puede que su presencia produzca recelos en algunos países y ahí es donde intervienen las negociaciones para el intercambio de información valiosa.

Los EEUU tienen en principio la mejor inteligencia en un sentido amplio y global. En determinadas partes del globo otros países tienen mejores fuentes, muchas veces de HUMINT, debido a sus influencias en la zona fruto de relaciones normalmente ligadas a status conseguidos en el pasado más o menos reciente. Desde el punto de vista militar, en el juego de la Inteligencia no siempre el más poderoso tiene en su poder la información que necesita, cuando opera en teatros alejados y hostiles, como es el caso de la mayoría de las operaciones tras el fin de la Guerra Fría.

Los lazos de mutua confianza y amistad entre los países hacen que, por ejemplo entre los europeos el Reino Unido, en lo que a la vertiente militar se refiere, tenga acceso a información que no tienen otros socios, como lo corroboran las operaciones mano a mano con los EEUU.

Una de las caras más importantes de la Inteligencia es la militar o de la defensa. Según la mayoría de los expertos, y adoptando una aproximación realista al asunto, la UE tiene una modesta capacidad militar que puede jugar un papel muy útil políticamente en ciertas situaciones de crisis, pero ¿qué capacidades tiene la inteligencia militar europea?

Existen tres niveles de inteligencia militar que corresponden a los tres niveles de conducción de las operaciones: nivel estratégico, nivel

operacional y nivel táctico. En los tres niveles se precisa y se hace Inteligencia.

Las actividades clásicas de Inteligencia en el campo militar técnico incluyen los aspectos siguientes: La inteligencia de señales (SIGINT), inteligencia electrónica (ELINT), inteligencia de las comunicaciones (COMINT) y la inteligencia de fuentes abiertas (OSINT). Estas actividades son comunes a los países de la Unión Europea y también en la Alianza. La colaboración, intercambio de información y la cooperación internacional permiten tener una base de datos en común, de gran utilidad y punto de partida esencial. Otros aspectos puramente militares de gran relevancia en la conducción de las operaciones son: la valoración de los daños en blancos y en el campo de batalla.

La inteligencia tradicional (HUMINT) siempre ha figurado también en esta clasificación técnica. Nunca fue abandonada, aunque es cierto que la tecnología ha ido ocupando un espacio y relegando a segundo plano la labor fundamental de los “agentes de campo”.

Después del 11 septiembre ha vuelto a recobrar un papel que nunca debió haber perdido, por mucha tecnología que se posea. Requiere verdaderos y especialistas y tiene grandes riesgos, pero puede acceder a niveles que no pueden ser adquiridos por otras fuentes. En mi opinión la captura del ex presidente de Iraq ha sido una tarea muy compleja y gracias, entre otras razones, a la labor que están realizando los servicios de Inteligencia en Iraq a la finalización de las operaciones militares se ha conseguido este éxito.

En la actualidad no se puede hablar con rotundidad de Inteligencia Europea. Sí existe Inteligencia, que es la que proporcionan las naciones en cualquiera de las dos organizaciones que velan por los temas de seguridad y defensa como son la OTAN, con el componente trasatlántico, y la Unión Europea, ambas con fuerzas puestas a disposición, estructuras y experiencia en la resolución de conflictos.

En cuestiones de defensa los presupuestos que manejan los países europeos son bajos para poder permitirse el poder seguir las líneas de actuación de los EEUU, donde la inversión en las agencias de Inteligencia y la creación desde el punto de vista departamental del *Homeland Security* ha potenciado todavía más el gasto.

A la dependencia europea de los EEUU en materias como transporte estratégico, capacidad de realizar ataques de precisión hay que añadir el

reconocimiento estratégico del teatro de operaciones, las comunicaciones seguras y la inteligencia estratégica, estos tres últimos factores muy ligados al campo general de la inteligencia. Se hace muy difícil pensar que se puedan solucionar las carencias sin un mayor gasto. Incluso después del 11 SEP cuando los EEUU han incrementado notablemente su presupuesto, los países europeos no lo han hecho.

Convendría no olvidar que los EEUU ya empleaban muchos recursos en inteligencia antes del 11 SEP 2001. También mucha tecnología punta había sido puesta a disposición de las diferentes agencias, sin embargo es claro que hubo un fallo de los servicios de inteligencia o al menos no existió la coordinación debida que hubiese podido tal vez evitar la catástrofe. El equilibrio es fundamental porque los aspectos que pretende abarcar la Inteligencia son muy complicados y de difícil control.

En la UE, como en la OTAN, se es consciente de que el camino a recorrer es largo, teniendo siempre en mente que lo fundamental es tener un producto de inteligencia fiable. La Inteligencia en la Alianza Atlántica tiene un mayor recorrido pero no deja de ser la que suministran los países. En la declaración emitida al finalizar la cumbre de Praga, y en referencia al concepto de defensa contra el terrorismo, la OTAN habla de la necesidad de fortalecer sus capacidades en esa área que incluye mejorar el compartir inteligencia. También en Praga se han acordado más de 400 compromisos firmes para mejorar capacidades que cubren muchas áreas específicas; una de ellas es la de Inteligencia.

En la Unión Europea se ha potenciado considerablemente todo lo que rodea la Inteligencia en los últimos años. Esta tendencia ya comenzó con la Unión Europea Occidental donde existe un Centro de Situación. Este organismo está ligado al Estado Mayor Militar de la Unión Europea y a la Unidad de Alerta Temprana y Política de Planeamiento. No es un verdadero centro de inteligencia porque no tiene las capacidades requeridas. Se alimenta de la inteligencia que le proporcionan los países. Tampoco la composición de su personal es suficiente en número para lo que requiere un verdadero centro de Inteligencia que satisfaga las necesidades futuras de la Unión.

Para optimizar el producto y sacar el máximo partido a los medios se requiere hablar de una arquitectura de la inteligencia. Se distinguen unas llamadas áreas funcionales de inteligencia donde aparecen: la gestión y coordinación de la recogida de inteligencia.

Las responsabilidades del gestor de recogida de inteligencia abarcan: determinar los requerimientos de información basados en los requerimien-

tos o necesidades prioritarias de inteligencia, las peticiones de información, las responsabilidades standard de inteligencia y todas aquellas cuestiones para apoyar el planeamiento o misiones específicas en sí. Estas responsabilidades pueden ser comunes en muchos países que tienen formas de trabajar similares, pero no existe todavía el responsable europeo que pueda asumir estas obligaciones.

También todos los países tienen indicadores y alarmas muy utilizados, a base de las fuentes disponibles, y que proporcionan el grado de alerta necesario ante cualquier situación o crisis.

¿QUÉ SE REQUIERE FINALMENTE PARA TENER UNA BUENA INTELIGENCIA?

Realmente en el marco europeo los principios de una Inteligencia operativa y eficaz son los mismos que los de cualquier nación:

- Directivas claras. Que en el caso de la UE tienen que proceder de la autoridad otorgada por las naciones a sus representantes.
- Procedimientos y métodos de trabajo. No tendrían que diferenciarse mucho de los que están en vigor en la mayoría de las naciones, basados en el Estado de Derecho y los principios democráticos que los sustentan.
- Organización de los servicios europeos de Inteligencia. Creación de la Agencia Europea que coordinase todas las actividades.
- Recursos humanos y medios técnicos.

Todos estos factores se tienen que integrar en un centro de Inteligencia, que en el caso de la UE por su alcance y relevancia sería una pieza clave para la producción y diseminación de la información elaborada.

¿Quién suministra la información? En principio los medios humanos y técnicos son los de las naciones. La diferencia en una Inteligencia realmente europea es al servicio de qué están esos recursos. Es muy difícil pensar otra solución que no sea mejorar la integración de las capacidades militares europeas de forma más eficaz que logrando una plena integración de los servicios de Inteligencia.

Una forma importante de mejorar el producto final de inteligencia es mejorando las fuentes, los métodos, la tecnología que se utiliza para recoger información. Aunque quizás sea más importante el hecho de mejorar la inteligencia compartiendo información y mejorando las capacidades de

valorarla. Por esta línea es por donde debe transcurrir el futuro de la Inteligencia europea.

Unas mejores capacidades de inteligencia en la Unión Europea dependen de que se eleven los estándares de seguridad en la información en todos los estados de la Unión al mismo nivel que el de los estados con un acceso privilegiado, haciendo que los EEUU se sientan confortables en el sentido de que se ha logrado un denominador común fiable (9).

El terrorismo es un enemigo común de los europeos. La colaboración europea más importante y que puede adaptarse a los tiempos actuales es en materia de terrorismo. Esta amenaza real puede ser la piedra de toque en cuanto al compromiso de futuro de la Unión.

Quisiera añadir que la cooperación internacional ponderada, alabada por todos no puede quedarse sólo en palabras. El proceso de construcción Europea se verá lógicamente sometido al juicio inexorable de los logros prácticos en todos los ámbitos del Estado. La cooperación y coordinación con los servicios de inteligencia nacionales o extranjeros se sustenta en un compromiso fruto de una voluntad política.

Compartir es básico, hacerlo con eficacia es la clave. Hay que recorrer un largo camino porque compartir va a significar perder soberanía. Los resultados en cuestiones de Inteligencia dirán mucho de cuánto se ha profundizado a fuerza de que las naciones cedan soberanía.

(9) POLITI, ALESSANDRO. *"Towards a European Intelligence Policy"*. WEU Institute for Security Studies, 1998. (Chaillot Paper; 34).

CAPÍTULO QUINTO

LA INTELIGENCIA COMPARTIDA

LA INTELIGENCIA COMPARTIDA

POR FRANCISCO GALVACHE VALERO

INTRODUCCIÓN

Durante la segunda mitad del siglo pasado, la situación geoestratégica se definía entre las coordenadas de un *Orden internacional* diseñado a partir de la Conferencia de Yalta y dirigido a preservar el difícil equilibrio alcanzado entre los dos bloques surgidos de ella, que, no obstante, dirimían sus diferencias mediante la soterrada beligerancia que recibiera el sugerente nombre de *Guerra Fría*, y en el escenario de un mundo radicalmente bipolarizado. En él, el convencimiento de que el estallido de una guerra abierta entre ellos acarrearía la mutua destrucción, provocó un efecto disuasorio que obligó a establecer claras reglas de juego que ninguno de los bloques osó nunca vulnerar, y que permitieron gestionar las situaciones de crisis que durante casi medio siglo se fueron sucediendo.

Pero, a partir del fin de la Guerra fría, las profundas transformaciones y quiebras interiores que fueron produciéndose en el mismo núcleo del Bloque del Este, y que habría de suponer, en breve espacio de tiempo, su práctica disolución, fueron creando, de forma progresiva, un nuevo clima en las relaciones Este-Oeste que, con la llegada de la *Perestroika*, hizo posible un grado de intercomunicación, y una apertura al entendimiento y a la cooperación entre los dos grandes, impensable tan sólo unos años antes. Así lo hacía ver David Greenwood recordando las palabras de Gorbachov a una personalidad occidental que visitaba su país en 1990: “no me atrevo a pensar lo que habría pasado de haber estallado la crisis del Golfo hace solamente seis años” (1).

(1) GREENWOOD, DAVID. “Europa y la crisis del Golfo”, en Revista de la OTAN, nº 6, diciembre, 1990.

Para muchos en Occidente, la caída del muro de Berlín y, con ella, la entrada en pérdida de la política de bloques, vino a ser el aura que anunciaba el advenimiento de una era de paz libre de la amenaza de un holocausto nuclear. El peligro parecía conjurado. De manera que, los movimientos sociales emergentes, partidarios de la disolución de las alianzas militares, no tardaron en proclamar que la OTAN, nacida en el marco de la guerra fría, con la caída del muro de Berlín, el derrumbe del comunismo ortodoxo y la disolución del pacto de Varsovia, había perdido su razón de ser (2).

Y no sólo se puso en cuestión la existencia de la Alianza Atlántica: también se postulaba la drástica reducción (cuando no la desaparición) de los ejércitos. Y se opinaba también, en algunos círculos, que, por análogas razones, los Servicios de Inteligencia eran ya meras reliquias de un pasado oscuro, realidades superfluas a las que el nuevo orden mundial que se creía adivinar haría perfectamente prescindibles.

Ciertamente, las condiciones objetivas en las que se basó, hasta aquel momento, el equilibrio geoestratégico, se habían visto sustancialmente modificadas: la sinergia entre la acción política y la disuasión militar ejercidas desde occidente, unidas al fracaso del socialismo real desbordado su enroque por la revolución de la información (a nuestro juicio, factor determinante), llevaron a resultados tan patentes como los que se produjeron a partir del Documento de Estocolmo sobre el establecimiento de Medidas de Confianza y Seguridad (1986), o en el marco de la Conferencia de Seguridad y Cooperación Europea.

Pero, a pesar de ello, aún reconociendo que la nueva situación estimulaba en los países del Este la evolución hacia los valores democráticos de Occidente, los especialistas comenzaron a ver con claridad, ya en 1990, que en lo sucesivo habría que trabajar por la paz —como afirmó Manfred Wörner— en un ambiente más frágil e incierto, en el que las naciones de la Alianza Atlántica no podrían depositar su confianza tan sólo en declaraciones de intenciones por muy sinceras que estas pudieran ser (3).

Estas prudentes palabras, pronunciadas por el Secretario General de la OTAN a finales de 1989, merecen ser recordadas hoy; y más aun cuando, ya consumado el proceso de disolución de la Unión Soviética tras el golpe de Estado de 1991, se contempla la situación con el trágico telón de fondo

(2) Cfr. AGUIRRE, MARIANO y otros, *Revista Papeles para la Paz*, CIP, nº 42, 1991, p. 33.

(3) Cfr. WÖRNER, MANFRED. *“La Alianza Atlántica datos y estructuras”*. OTAN, 1990.

de la permanente crisis de Oriente Medio y de los sucesivos conflictos que desde entonces se han venido sucediendo.

Y es que, ciertamente, la evolución de la historia no había detenido su curso ni la seguridad y la estabilidad mundiales habrían de estar, en lo sucesivo, libres de riesgos y amenazas. El júbilo con el que algunos saludaron a un *nuevo Orden Mundial* que parecía abrir horizontes inéditos de paz y de estabilidad, no tardó en enfriarse porque pronto se destapó una auténtica caja de Pandora de la que comenzaron a brotar, en cascada, nuevos factores de riesgo, amenazas y graves conflictos que la imperiosa necesidad de mantener el equilibrio entre los bloques había mantenido, hasta entonces, en estado de latencia. El fin de la bipolaridad vino a hacer el mundo más seguro pero, a la vez, más incierto. Y tan complejo panorama comenzó a mostrarse cada vez más envuelto y penetrado por el fenómeno de la globalización en acelerado desarrollo.

LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA ANTE EL PROCESO DE GLOBALIZACIÓN

La globalización es un proceso irreversible. Ciertamente —como casi todo en la curva de la historia— ha sufrido y aún puede sufrir retrocesos como el que ya experimentó en la alta Edad Media o, más recientemente, en el período de entre guerras; pero su corriente proseguirá fluyendo imparable porque se mueve a impulso del espíritu del hombre. La globalización es también, como casi todo lo existente, una realidad ambivalente. Podría traer consecuencias trágicas si llegara a ser puesta al servicio de los designios hegemónicos de unos pocos a costa de los derechos y libertades del resto. Pero, como emanación de la creatividad y de la sociabilidad humanas, supone, ciertamente, una apuesta de libertad y para la libertad que ha de encontrar su sentido en la solidaridad profunda entre quienes sean capaces de reconocer la realidad: la naturaleza interdependiente de la condición humana.

La interdependencia en que consiste este fenómeno se ha ido acelerando e intensificando, a medida que el desarrollo de las comunicaciones ensanchaba las perspectivas al potenciar la movilidad social y los mecanismos de intercambios de bienes y de información entre las economías de los países libres. Quizá sea esta la clave de nuestro tiempo, accionada por la tercera gran revolución (tras la industrial y la tecnológica) que está modificando sustancialmente la realidad del mundo de nuestros días. Y es que —como señala Trevorton— el primer estadio de la interdependencia

global es la *globalización económica* (4), pero la llave de ésta ha sido y es la *revolución de la información* que ha producido una opinión pública a escala universal, a medida que se iba rompiendo la estanqueidad pretendida por los sueños autárquicos.

Otro vector, que informa decisivamente nuestro momento histórico, es el constituido por las corrientes democratizadoras que, a lo largo de los últimos treinta años, se vienen extendiendo por el planeta (quizá demasiado lentamente) difundiendo sus valores característicos: la división de poderes, la libertad de expresión, de asociación y de reunión, el principio de igualdad de todos ante la ley, el respeto a la propiedad privada y a la iniciativa social en el marco de la economía de libre mercado. Es decir: el del Estado de Derecho defensor y garante de los derechos humanos.

Pero no conviene ignorar que aún son muchas las jóvenes democracias que comienzan su andadura y que se asientan sobre bases políticas, económicas y sociales aún muy precarias y, por tanto, muy vulnerables ante la reacción de grupos de intereses atezados por un irresistible pánico ante la libertad; ni que, desgraciadamente, todavía son numerosas las naciones alejadas aún de la democracia, que soportan estados autocráticos que les mantienen sumidos en la esclavitud y en la pobreza, y que constituyen serias amenazas para sus vecinos y aun para la seguridad y la paz mundiales.

De otro lado, tampoco son escasos los países —incluso desarrollados— que tienen que hacer frente a la acción disgregadora de nacionalismos insolidarios, anacrónicos, radicales y a menudo violentos que, enarbolando viejos (cuando no supuestos) agravios, diferencias raciales, religiosas y culturales, reivindican un supuesto derecho a segregarse de sus respectivos estados nacionales, reescribiendo su historia para mistificarla lisa y llanamente.

Henry Adams tiene razón cuando afirma que la globalización no es un fenómeno esencialmente nuevo. La historia nos da noticia de su oscilante devenir en el tiempo, al paso del nacimiento y declinar de los imperios. Pero en nuestra coyuntura histórica, el desarrollo tecnológico, aplicado al mundo de la información y de las comunicaciones, ha roto barreras seculares de aislamiento y ha establecido cauces cada vez más veloces y eficientes al servicio de la difusión de ideas, del diálogo entre culturas, de la

(4) Cfr. TREVERTON, G. F. *“Reshaping National Intelligence in an Age of Information”*, Cambridge University Press, 2001, págs. 28-34.

educación, de la economía y, en definitiva, del desarrollo de los pueblos y naciones. Ciertamente, el proceso de globalización lleva muchos siglos desarrollándose; pero como dijera Friedman, hoy sus efectos llegan más lejos, más rápidamente, a más bajo costo y con una capacidad de penetración jamás alcanzada en la historia (5). La interdependencia, pues, es cada vez más intensa, más insoslayable, a medida que aumenta la espesura de las redes de interconexión en que se sustenta. La autarquía aislacionista hoy es imposible, y ceder a su tentación resultaría suicida.

Hoy, cualquier suceso acaecido en un subsistema resuena con más fuerza y produce mayores efectos en el sistema global del que forma parte. Y lo hace con mucha más rapidez que en cualquiera otra época del pasado. El virus de la viruela, por ejemplo, tardó casi tres milenios en alcanzar a todos los continentes, mientras que la plaga del SIDA se ha extendido por todo el planeta en menos de tres décadas.

Como dice Nye, las flores y los zapatos viajan hoy más rápido que nunca. Y aun es mayor la velocidad a la que circulan las noticias e incluso las ideas (6). Pero la comprensión, la asimilación o rechazo de unas y otras dependen, en gran medida, de las culturas que han de interpretarlas a la luz de los valores que a cada una le son propios. Y las culturas, como es bien sabido, evolucionan a ritmos muy diferentes de aquellos que rigen en los procesos de desarrollo de las ciencias aplicadas y de las nuevas tecnologías de la información.

La cooperación internacional ante los nuevos riesgos

En cualquier caso, es bien cierto que crece, día a día, el número de los países que perciben su destino y bienestar conectados a valores e intereses compartidos; y también lo es que su defensa exige la construcción de un nuevo orden mundial que, trascendiendo el realismo tradicional que desde Wesfalia ha venido regulando las relaciones internacionales hasta la caída del muro de Berlín, se asiente en un espíritu abierto a la cooperación multilateral, a políticas de seguridad compartida y de defensa colectiva, e incluso a procesos de integración de naciones-estado en estructuras políticas supranacionales capaces de mantener posturas comunes, no sólo en los campos aludidos sino también en los de la economía y de las relaciones internacionales.

(5) FRIEDMAN, T. *The Lexus and the Olive Tree: "Understanding Globalización"*, Farrar, Straus and Giroux, Nueva York, 1999. pp. 7-8.

(6) NYE JR., J. *"La paradoja del poder norteamericano"*, Taurus, Madrid, 2003. p.131.

De aperturas de tal índole sería un buen ejemplo el camino —eso sí, largo y azaroso— seguido por las naciones europeas, en el que tan importantes logros se han alcanzado. De ahí que, en contra de la opinión de algunos, quepa hablar, en el marco de la globalización social, de la realidad dinámica de una comunidad internacional que, progresivamente, va fundando sus relaciones en consensos constitucionales que aumentan el número de los países democráticos; países que comparten, cada vez más profundamente, valores primordiales, y que, basados en ellos, establecen acuerdos y promueven el desarrollo de normas e instituciones que permiten adivinar un futuro —quizá aún lejano— en el que una auténtica legalidad internacional termine sustituyendo al *estado de anarquía* en el que se han venido desarrollando, se puede decir que hasta ahora, las relaciones internacionales.

Pero si bien parece cierto todo lo anterior, no se puede ignorar —ya hemos hecho alusión a ello— que, frente a tales fenómenos de convergencia, a partir de mediados del pasado siglo, vienen resurgiendo, de forma aparentemente paradójica, exacerbadas reacciones particularistas en comunidades y pueblos que pretenden actuar en defensa de una más o menos melancólica identidad histórica, racial o religiosa supuestamente amenazada; o, más recientemente, de grupos y organizaciones antisistema que vaticinan solo males del proceso de globalización en marcha. Es lo que Octavio Paz ha llamado *la venganza de los particularismos*. Y esto ocurre, paradójicamente, en un momento de la historia en el que las naciones libres parecen dispuestas a poner en común sus patrimonios: sus bienes —como resume Suarez refiriéndose a Europa— “muy especialmente en el orden de la cultura, la ciencia, el derecho y la libertad” (7).

La vida del hombre, de las sociedades y de los pueblos ha sido siempre una realidad verdaderamente complicada: una maraña casi inextricable en la que la libre voluntad de los actores ha de enfrentarse constantemente con lo contingente regido por el principio de indeterminación. Una realidad en la que las capacidades definen posibilidades cuya materialización se verá siempre favorecida o dificultada por variables difíciles de prever, de determinar y de evaluar en peso y consecuencias.

Pero hoy, por obra y gracia de la globalización, las coordenadas espaciotemporales, entre las que discurre la vida, abarcan espacios mucho más amplios, en los que los individuos y las organizaciones sociales (más numerosas y diversas que nunca) interactúan. Y lo hacen a través de las

(7) SUAREZ FERNÁNDEZ, L. “*Nación, patria, estado*”, Unión Editorial, Madrid, 1999, pag.140.

redes que las nuevas tecnologías, aplicadas a la información, al conocimiento y a las comunicaciones, permiten tejer. Redes que introducen, en las estructuras y en las dinámicas sociales, un grado tal de complejidad que hace cada vez más inabarcable y más interdependiente la realidad vital de nuestro tiempo.

En estas circunstancias, nuestra sociedad global, como dice A. Llano, es una sociedad en la que todo influye en todo; y, en consecuencia —se puede añadir— en la que nadie debería creerse al margen de lo que quizá ocurra a miles de kilómetros de distancia. Y menos aún si lo sucedido se halla en relación con amenazas que comprometen la paz y el bienestar de la humanidad, las libertades y los derechos humanos. Y es que la seguridad y la defensa salvaguardan la paz y la libertad. Y la paz y la libertad son cosas que nos atañen a todos.

En estos ámbitos, pues, la caída del muro de Berlín tuvo resonancias considerables por cuanto determinó un acelerado proceso de cambios en el marco geopolítico hasta entonces vigente, caracterizado por la bipolaridad y por el equilibrio basado en las políticas de alianza y de disuasión lideradas por las dos grandes potencias enfrentadas. Proceso que ganó en orientación y calado tras la implosión de la Unión Soviética.

Hoy, en cambio, la situación viene definida por la poderosa presencia de una superpotencia hegemónica en los planos político, militar y económico, por el peso del grupo de las grandes potencias desarrolladas, por el amplio abanico que componen los países en vías de desarrollo (no a cubierto, en muchos casos, de riesgos ciertos de inestabilidad) y por un no escaso número de *estados fallidos*, a los que hay que sumar los de corte autocrático refractarios a la libertad, cuyas elites gobernantes se sostienen en el poder gracias a la represión y a la negación de los derechos humanos, y cuya mera existencia proyecta amenazas de evidente gravedad para la estabilidad y para la paz de amplias regiones del mundo.

En este contexto, pues, caracterizado por la asimetría de fuerzas y de valores, ha crecido el riesgo de que tales actores se planteen el empleo del modelo de *guerra sin restricciones*. Un modelo de guerra que no repara en medios ni discrimina objetivos. Un modelo que les permitiría, apoyados en las posibilidades que ofrece la globalización económica y social y las nuevas tecnologías de la información y armamentísticas —incluidas las armas de destrucción masiva de relativamente fácil acceso— imponer su voluntad a sus vecinos regionales, o incluso llegar a la confrontación abierta con las potencias democráticas, en su deseo de perpetuarse. Un modelo

caracterizado por el empleo de procedimientos y formas de acción adecuados a las confrontaciones asimétricas: el narcotráfico como elemento disolvente de las sociedades enemigas, las agresiones cibernéticas perpetradas contra los sistemas de comunicaciones, financieros o de seguridad y defensa; agresiones químicas o biológicas contra los ecosistemas o la amenaza y empleo, llegado el caso, de las ya citadas armas de destrucción masiva incluso en el contexto del terrorismo, directamente practicado o coordinado mediante alianzas, más o menos coyunturales, con las organizaciones de tal índole. De esto último la comunidad internacional tiene ya larga experiencia de pasado. Para el presente, basten, como muestra, la actual postguerra de Iraq y las acciones del terrorismo internacional del que la red Al-Qaeda es el trágico y más acabado ejemplo: el paradigma de *netwar* (8), de la *guerra red*.

Y es que, junto a las posibilidades que la globalización abre para la cooperación y el desarrollo sostenido, gracias a la permeabilidad, la seguridad y la agilidad que proporciona a los diferentes intercambios de información y conocimiento, de productos, de capitales y de personas, también facilita el desarrollo de las redes del terrorismo transnacional y del crimen organizado que se benefician de la opacidad de las comunicaciones y que les permite desarrollar sus actividades ilícitas en el seno del sistema financiero, del comercio armamentista, del tráfico de narcóticos o de seres humanos urgidos por la pobreza, a los que arrastran, con el falso señuelo de un pasaje franco, hacia la marginación en el engañoso paraíso del consumo.

Ante amenazas de tal naturaleza, y frente a conflictos como el señalado, la cooperación internacional se muestra imprescindible.

EL MARCO DE ACTUACIÓN Y LAS FUNCIONES DE LOS SERVICIOS DE INTELIGENCIA

La labor de los servicios de información y de inteligencia se inscribe nítidamente en el marco definido por el binomio *Seguridad-Defensa*. De

(8) El concepto de *netwar* ha sido desarrollado por los investigadores de la Rand Corporation, Jhon Arquilla y David Ronfeldt. Este tipo de guerra no se refiere a “una guerra en la red” (internet) (aunque esta constituya el medio ideal para el establecimiento de comunicaciones) sino a la red global de nodos de estructura reticular, que adopta un conjunto de contendientes coaligados en inferioridad en una confrontación asimétrica. (cfr. JORDAN. J. “*La seguridad militar en las relaciones de España con los países del Magreb*”, U. De Granada, Tesis doctora, Granada, 2002. P. 60.

manera que, a la hora de aproximarse al contenido y alcance de sus funciones y a la naturaleza y sentido de las políticas dirigidas a promover y potenciar la concurrencia de esfuerzos en dicho ámbito, parezca oportuna una aproximación conceptual a cada uno de sus términos.

No cabe duda de que la seguridad es una aspiración inherente a la condición humana. Es una aspiración y es una necesidad a satisfacer de manera suficiente, porque de ello depende, en gran medida, el éxito o el fracaso de los proyectos vitales de las personas y de las sociedades.

La seguridad ideal, el sentimiento pleno —individual y colectivo— de hallarse a cubierto de cualquier agresión o daño, derivaría de una situación en la que no hubiese:

amenaza alguna a la soberanía ni a la integridad del territorio y sus habitantes; una situación en la que no existe atentado alguno contra el ejercicio normal de la autoridad ni contra el funcionamiento adecuado de las instituciones; y una situación en que tanto las actividades públicas como las privadas, pueden llevarse a cabo sin obstáculos que se opongan al logro de los más altos niveles de paz, libertad, prosperidad cultural, cívica, moral y económica (9).

Esta definición concuerda con lo que, más tarde, establecería el Concepto Estratégico de la Alianza Atlántica, aprobado en Washington en abril de 1999, al declarar la importancia de los factores políticos, económicos, sociales y medioambientales sujetos a riesgos, junto a los restantes que contempla la defensa y que, como es sabido, incluyen otros, de naturaleza diversa, como los que, desde el exterior o desde el interior, afectan directa o indirectamente a la soberanía nacional y a la integridad territorial de los aliados, así como los riesgos derivados del fenómeno terrorista, de las actividades del crimen organizado, de los posibles colapsos en el flujo de los recursos vitales o de los grandes movimientos incontrolados de población —especialmente los generados por los conflictos armados— que son también señalados, por el documento citado, en razón de que pueden plantear —y de hecho lo hacen— graves problemas de seguridad y de estabilidad (10); problemas que, como ya hemos visto, se producen en un mundo cada vez más interdependiente y de complejidad más acusada.

(9) Dirección General de Política de Defensa, 1993.

(10) Cfr. Concepto Estratégico de la Alianza, “Guía completa de la Cumbre de Washington (23-25, abril, 1999)” párrafo 25, p.55.

Como es sabido, la misión de los servicios de inteligencia, tanto de hoy como de ayer, consiste en obtener información suficiente, contrastada, valorada y en tiempo oportuno, que sea útil para apoyar los procesos de toma de decisiones en orden a prevenir o superar las situaciones de crisis. De ahí que deban contar con las estructuras y capacidades necesarias para allegar, tratar y elaborar información acerca de cualquier situación en la que los conflictos de intereses entre estados exijan estrategias bien fundadas en los hechos y en sus significados.

La historia de las relaciones entre estados es la historia de las luchas por el poder. Esta idea ha sido y es la clave del *realismo político* de todas las épocas. En tales luchas, el papel de los servicios de inteligencia tuvo siempre relevancia y, en no pocas contingencias, resultó decisivo. De ello la historia nos ofrece numerosos ejemplos: la eficacísima labor de la red de espionaje diplomático de la República de Venecia del siglo XV, la de Felipe II en la España del XVI, la del Cardenal Richelieu en la Francia del XVII y ya, en el pasado siglo, las acciones de los servicios de inteligencia de las potencias beligerantes en las dos grandes guerras; y, más tarde, a lo largo de la no declarada confrontación que conocemos bajo el nombre de *Guerra Fría*.

Pero, en nuestra época, la función de los Servicios de Inteligencia ha experimentado un salto cualitativo de especial significación. Los horrores de un siglo XX sangriento han terminado por desacreditar la guerra como instrumento de poder en beneficio de intereses más o menos legítimos. El anhelo de paz y la conciencia de interdependencia que alienta en un mundo cada vez más globalizado exigen su concurso, no sólo en una eventual guerra legítimamente defensiva sino también, de forma muy especial, para atender a los cada vez más amplios espacios de seguridad a guardar para preservar la paz y la estabilidad de los pueblos y de las naciones que comparten valores primordiales.

En consecuencia, el viejo concepto de espionaje que se centraba en las meras tareas informativas sobre *lo secreto* —siempre necesarias pero casi siempre de más corto alcance— hace ya tiempo que fue superado para dar paso a otro de horizonte mucho más abierto que exige realizar tareas más complejas, desarrolladas con fundamento científico, adaptadas a la obtención y tratamiento de la información procedente de ámbitos más numerosos y también más extensos, a los que hoy es posible acceder por multitud de *fuentes abiertas* (OSINT) que proporcionan volúmenes ingentes de informaciones fáciles de obtener pero difíciles de seleccionar y contrastar adecuadamente (11).

(11) Cfr. TREVERTON, G. F. op. cit., cap. IV.

Es una ardua tarea que exige costosos esfuerzos en personal altamente cualificado, y sofisticados medios materiales puestos a su servicio para *aprehender* la realidad sobre la que se proyectan los riesgos, las amenazas y los conflictos. Una labor que consiste, en definitiva, en aislar los hechos significativos, estudiarlos en función de su pertinencia, oportunidad y relevancia, e interrelacionarlos, una vez contextualizados en su marco propio de referencia, en busca de la *inteligencia*, del *conocimiento*, que haga posible superar las incertidumbres y apoyar, así, las políticas capaces de prevenir riesgos, neutralizar amenazas o gestionar, en su caso, las situaciones de crisis.

Tan notables cambios necesariamente habían de tener también importantes resonancias en las funciones y organización de los servicios de inteligencia quienes, de hecho, a partir del término de la guerra fría, ya se sintieron urgidos a iniciar procesos de adaptación a la situación geopolítica emergente y a las nuevas orientaciones conceptuales que se fueron desarrollando en relación con la seguridad y con la defensa, con la aparición de los nuevos riesgos, amenazas y conflictos; surgidos, unos y otros, en escenarios más numerosos, más diversos, imprevistos en ocasiones, y cuya prevención, detección, neutralización o, en su caso, gestión, fue mostrando, además, la necesidad de contar con el esfuerzo concertado de las agencias y de los agentes sociales.

En definitiva, la terca realidad determinó que se fuera desarrollando una clara conciencia de la necesidad de dar respuestas globales a fenómenos que eran y son globales. Y esta convicción acabó por asentarse, de forma generalizada, tras la brutal realidad de los hechos acaecidos el 11 de septiembre de 2001, y el 11 de marzo de 2004. En esas luctuosas fechas, quedó confirmado lo que ya anticipara Henry Kissinger tiempo atrás: ni siquiera la superpotencia hegemónica, Estados Unidos, sería capaz, en adelante, de afrontar, en soledad, amenazas que, por su naturaleza y alcance, son capaces de poner en riesgo la paz y la estabilidad mundiales.

En consecuencia, el número y la entidad de las funciones genéricas de los servicios de inteligencia se han visto incrementados; mientras que la interdependencia, fruto de la globalización, ha hecho más necesaria que nunca la cooperación concertada, tanto en el plano nacional como en el internacional.

Los principios esenciales que orientan la gestión de la información y la elaboración de *inteligencia* se mantienen vigentes, y lo mismo ocurre con los fundamentos metodológicos de lo que se conoce como Ciclo de

Inteligencia, puesto que, este, no consiste en otra cosa que en el desarrollo de la secuencia lógica del pensamiento aplicado a la obtención de conocimiento. No obstante, no faltan quienes estiman que el ciclo de inteligencia clásico no se ajusta bien a la actual sociedad de la información, alegando que su secuencia es muy rígida y escasamente interactiva en la medida que apenas permite relación y contraste con grupos de reflexión externos, y permite escaso contacto entre los analistas y los destinatarios del producto de su trabajo. De manera que, si estos últimos no quedaran satisfechos, tendrían que volver a recabarlos, obligando, así, a la repetición del proceso (12).

En la fase de obtención, las fuentes humanas (HUMINT) mantienen su primacía en cuanto se refiere a suministro de información privilegiada. Pero, como ya hemos tenido ocasión de comentar, el desarrollo explosivo de las nuevas tecnologías aplicadas a la información ha hecho aparecer nuevos ámbitos y procedimientos de acceso a ella a través de fuentes abiertas, que, si bien multiplican su volumen y exigen esfuerzos muy considerables para su adecuada explotación, como señala R. D. Steele, antiguo miembro de la CIA, en la sociedad de la información en la que hoy vivimos, resultan fundamentales para la labor de los analistas de los servicios de inteligencia (13).

De forma correlativa, también en beneficio de las tradicionales labores de inteligencia en sentido estricto (conocer para proteger y promover los intereses propios), y de Contrainteligencia (conocer para prevenir, detectar y neutralizar agresiones sobre los mismos), han surgido nuevas y poderosas herramientas aplicables a dimensiones que amplían los espacios, y que exigen nuevos procedimientos de obtención, tratamiento e interpretación de la información especial adquirida a través de ellas; lo que ha dado lugar a la aparición de conceptos relativamente recientes como los de inteligencia de señales (SIGINT), de imágenes (IMINT), acústicas (ACINT)... etc.

De manera que, en orden a la eficacia y a la economía de medios, la gestión de tan ingente volumen de información impone una rigurosa aplicación tanto de los principios tradicionales como de los medios que hoy ofrecen las nuevas tecnologías informáticas a las tareas de señalamiento de objetivos, a la construcción de los nuevos marcos de referencia —que han de mantenerse actualizados— y, en definitiva, a la realización de una

(12) BERKOWITZ, B. D. *"Information Technology and Intelligence Reform"*, Orbis, Winter 1997, pp. 107-118.

(13) cfr. STEELE, R. D. *"On Intelligence: Spies and Secrecy in an Open World"*. Fairfax, Va. AFCEA International Press, 2000, pp. 495.

labor de planeamiento de la obtención y de la elaboración de *inteligencia*, ejecutada de forma rigurosa, flexible, abierta a la complementariedad y a la cooperación entre las distintas agencias, tanto en el plano nacional como en el internacional, y capaz de adaptarse a la volatilidad de las situaciones, a los cambios imprevistos de escenario y a la aparición de nuevos riesgos y amenazas.

Nunca, pues, antes de ahora, se percibió con tanta claridad la necesidad y la urgencia de articular auténticas y eficaces comunidades de inteligencia capaces de desarrollar, en su seno, esfuerzos complementarios, sinérgicos, interactivos, con el apoyo de los diferentes actores sociales y orientados al logro de los objetivos e intereses compartidos; porque, como afirma Robertson (14), a pesar de que continuará siendo necesario actuar *localmente*, hoy se hace imprescindible pensar en términos globales y promover y perfeccionar foros de reflexión y sistemas de información e inteligencia compartidas, que hagan posible la complementariedad y la coordinación de esfuerzos en favor de intereses comunes. Y es que, si la información y la inteligencia pertenecen al orden del conocimiento, la inteligencia, en tanto que institución, es “una organización física, de seres vivos que persigue, como fin, una clase especial de conocimiento” (15). Una organización que se hace aún más necesaria a la hora de elaborar *inteligencia compartida*.

LA COMUNIDAD DE INTELIGENCIA

Ciertamente, el concepto *Comunidad de Inteligencia* (CI) no es un hallazgo reciente. Se puede decir que comenzó a acuñarse de modo intencional y funcional, cuando el 22 de enero de 1946, el presidente Truman, fresco aún el recuerdo del desastre de Pearl Harbour, ordenó que todas las actividades de inteligencia relacionadas con la seguridad nacional fueran planeadas y desarrolladas de forma coordinada para garantizar la eficacia en el logro de sus objetivos. Para ello encargó, a los secretarios de estado, de Guerra y Marina que, con los medios de cada uno de sus departamentos, formasen un *Grupo de Inteligencia Central* puesto bajo la dirección de un *Director Central de Inteligencia* de designación Presidencial.

Muchos acontecimientos y muchos cambios se han sucedido desde entonces; y, en la actualidad, la comunidad de inteligencia de Estados

(14) Cfr. ROBERTSON, R. “Globalización”, 1992.

(15) KENT, S. “Inteligencia estratégica”, Pleamar, Buenos Aires, 1994, p.85.

Unidos está compuesta por una agencia central (CIA), un amplio abanico de agencias departamentales y otro, no menor, formado por organismos implicados en tareas de inteligencia, todos ellos interrelacionados entre sí a través de una compleja red de coordinación interinstitucional, a cuya cabeza se encuentra el ya citado *Director Central de Inteligencia* que lo es también de la CIA.

Hoy, las estructuras de coordinación de los diferentes servicios de información y de inteligencia existen en casi todos los países, y hacen gravitar la responsabilidad del control y de la cooperación de las diferentes agencias y organizaciones sobre sus autoridades y órganos centrales, para que los sistemas, así conformados, se constituyan en comunidades de inteligencia: en sistemas compuestos por la citada estructura de coordinación desplegada a los niveles adecuados, agencias centrales, agencias departamentales, agencias periféricas y otros organismos de especial relevancia en materias relacionadas con la inteligencia.

La variedad de las estructuras de coordinación es grande; y ello es debido, en primer término, a la configuración de cada tipo de Estado, al número y naturaleza de los distintos servicios y agencias que han de coordinar, e incluso a la escalonada aparición en el tiempo de cada uno de ellos. De manera que no debe extrañar que resulte difícil establecer homologaciones entre órganos de coordinación de diferentes países, más allá de las funciones genéricas y de los niveles en los que desarrollan su función.

Estructuras de coordinación

Existe, ciertamente, coincidencia en entender que las cúspides de las estructuras de coordinación deben hallarse situadas en los máximos niveles de gobierno, dependiendo, en ocasiones, de su presidente o primer ministro, bajo la dirección de un ministro específicamente responsable de la inteligencia o de órganos colegiados directamente dependientes de la jefatura del gobierno e integrados, de forma variable, por autoridades de alto rango y pertenecientes a los departamentos ministeriales directamente relacionados con la inteligencia.

A título de ejemplo, puede resultar clarificador el caso del *Consejo Nacional de Seguridad* (16) (NSC) de Estados Unidos, presidido por el pro-

(16) El Consejo Nacional de Seguridad (*National Security Council*) fue creado por la Ley Nacional de Seguridad promulgada en 1947; y su regulación fue establecida por esta misma Ley y por la Orden Ejecutiva 12,333/04/12/1981.

pio Presidente, y del que además forman parte: el Vicepresidente, el Secretario de Estado y el Secretario de Defensa. Este órgano del máximo nivel, además de las muy importantes funciones consultivas que tiene encomendadas en materia de coordinación e integración de políticas de seguridad interior y exterior, es también el responsable máximo de asegurar la coordinación y la supervisión de las actividades que deba desarrollar la Comunidad de Inteligencia; y, para ello, si la ocasión lo aconseja, son convocados a sus reuniones: el Director Central de Inteligencia y Director de la Agencia Central de Inteligencia (CIA), el Presidente de la Junta de Jefes de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas, el Fiscal General del Estado y el Asesor del Presidente para la Seguridad Nacional.

En el Reino Unido aunque restringidas sus competencias al ámbito de la inteligencia, cumple las funciones de coordinación del máximo nivel el *Comité Ministerial para los Servicios de Inteligencia* (CIS) que supervisa y realiza el seguimiento de los mismos. Bajo la presidencia del Primer Ministro, está compuesto por los secretarios de Estado de Exteriores, de Defensa, de Interior del Tesoro y de Administración Pública.

Subordinado al anterior se encuentra el *Comité Permanente de Subsecretarios sobre los servicios de inteligencia* (PESIS), a cuyo frente se encuentra el Secretario del Gobierno, y que está compuesto por los secretarios de Estado de Asuntos exteriores, de Defensa, de Interior, del Tesoro y de la Commonwealth. Sus funciones se orientan principalmente hacia el seguimiento y control de la actividad de los servicios, de sus presupuestos de gastos y a elevar, al Primer Ministro, informes sobre las materias de su competencia.

Pero, en uno y otro caso, las tareas de coordinación en sentido estricto las desarrollan otros órganos y autoridades situados en el plano inmediatamente inferior. Y así, en el modelo norteamericano, encontramos la figura del Director Central de Inteligencia (DCI), que preside la Comunidad de Inteligencia, es el principal asesor del Presidente de Estados Unidos y del Consejo Nacional de Seguridad en esta materia y, a la vez, está al frente de la dirección de la Agencia Central de Inteligencia (CIA).

Para el desarrollo de tales funciones, el Director Central de Inteligencia cuenta con una Oficina para la gestión de la Comunidad que integra diferentes órganos de control, coordinación y asesoramiento. Entre estos últimos, destaca, por su entidad e importancia, el *Consejo Nacional de Inteligencia* (NIC) que está compuesto por analistas del máximo nivel, de diferentes especialidades y procedentes de la CI, así

como por prestigiosas figuras de la comunidad académica expertos en distintas disciplinas relacionadas con la seguridad y la defensa de los intereses nacionales.

En el más difuso modelo británico, y sin regulación legal específica, funciona también un órgano de análogo nivel: el *Comité de Inteligencia Conjunto* (JIC), que asiste directamente al Primer Ministro, y del que, bajo la presidencia de un Secretario de Estado del Foreign Office, forman parte el Coordinador de Inteligencia, los directores de los servicios de inteligencia y altos cargos de los departamentos de Exterior, de Defensa y del Tesoro. En consecuencia, este órgano es, realmente, el verdadero responsable de la coordinación en la CI británica, ya que cuenta, entre sus competencias, la de proponer al CIS, para su aprobación, las condiciones o requisitos que deben cumplir las actividades de inteligencia, sus necesidades, objetivos y prioridades, y coordinar, en caso necesario, la cooperación entre las agencias. También realiza análisis sobre riesgos y amenazas y difunde un informe semanal de situación destinado a los diferentes departamentos ministeriales.

La figura del Coordinador de Inteligencia no guarda semejanza con el Director Central de Inteligencia norteamericano. En este caso se trata de una instancia unipersonal ubicada en la sede del Gabinete, de cuyo Secretario depende, y cuya función consiste, específicamente, en atender a la elaboración de informes en materia de coordinación, revisar periódicamente los requisitos de inteligencia y asesorar sobre asuntos relacionados con las necesidades de medios de las agencias.

Podríamos dirigirnos a otros países en busca de más ilustraciones al respecto, y hallaríamos en ellos configuraciones diferentes aunque con análogas finalidades. En Francia, nos encontraríamos con que el principal y único organismo de coordinación, el *Comité Interministerial de Inteligencia* (CIR), que coordina las actividades de los servicios de inteligencia franceses, a través de la elaboración del Plan Nacional de Inteligencia, de la distribución los fondos reservados y participando en la explotación y difusión de los productos de inteligencia elaborados por las agencias, tiene su Secretaría Permanente en la poderosa *Secretaría General de Defensa Nacional* (SGDN), bajo la dependencia inmediata de su Secretario General quien, a su vez, depende del Primer Ministro y mantiene también estrecha relación con la Presidencia de la República.

En Alemania hallaríamos la figura del *Encargado de los Servicios de Inteligencia*, creada en 1975 con categoría de Ministro de Estado, que ejer-

ce el mando de la Oficina de la Cancillería Federal, y que desarrolla su labor de coordinación presidiendo la *Comisión de Secretarios de Estado sobre Servicio de Inteligencia y Seguridad*, colaborando con el Parlamento en la tramitación de los presupuestos de los servicios de inteligencia federales: el Servicio Federal de Inteligencia (BND), el Servicio de Protección Militar (MAD) y LA Oficina Federal de Defensa de la Constitución (BND), y coordinando la preparación de las sesiones de la Comisión Parlamentaria de Control de los mismos. Y podríamos constatar, al tiempo, cómo entre sus atribuciones no se incluye la coordinación de los organismos de inteligencia de los läuder, porque esa tarea le corresponde a la agencia federal homóloga a ellos: el BFV.

En el caso de Italia, el Presidente del Consejo de Ministros ejerce la Dirección, Responsabilidad política y la coordinación de los servicios de Inteligencia, auxiliado por el *Comité Interministerial para las Informaciones y la Seguridad* (CIIS), que él mismo preside, y compuesto por los ministros de Exteriores, Interior, Justicia, Defensa y Finanzas, y que se encarga de definir las políticas generales en materia de inteligencia, determinar los objetivos y la política informativa que deban desarrollar las agencias.

En el orden descendente se encuentra el *Comité Ejecutivo para los Servicios de Información y Seguridad* (CESIS), que, dependiente también del Primer Ministro, está compuesto por los directores del Servicio de Información y Seguridad Militar (SISMI) y del Servicio de Información y Seguridad Democrática (SISDE), por el Secretario General del Palazzo Chigi, el Secretario General de Exteriores, el Jefe del Estado Mayor de la Defensa, El Jefe de la Policía, el Comandante General del Cuerpo de Carabineros y por el Secretario General del CEIS.

Las funciones de este organismo abarcan cuestiones directamente relacionadas con la dirección y coordinación de la inteligencia en materia de actividad informativa, de análisis y de elaboración de inteligencia estratégica a partir de la facilitada por los dos servicios de inteligencia ya citados, y de coordinar las relaciones de ambos con los servicios de inteligencia extranjeros.

Y, así, después de Italia, siguiendo por los restantes países europeos, podríamos alcanzar a otros más distantes y asomarnos, por ejemplo, a la Comunidad de Inteligencia Sudafricana que abordó la reestructuración de su sistema de inteligencia en 1994, tras la celebración de las primeras elecciones libres. Veríamos, en este caso, una comunidad de inteligencia integrada por un servicio de inteligencia exterior, otro de inteligencia inte-

rior, un tercero de inteligencia militar y, por último, un servicio de inteligencia de naturaleza policial; y, todo ello, bajo la supervisión del *Ministerio para los servicios de inteligencia*, creado el 1 de septiembre de 1996, que depende del Presidente de la República y que cuenta con un poderoso órgano de coordinación: el *Comité de Coordinación de Inteligencia Nacional* (NICOC), que se encarga de elaborar inteligencia central a partir de la proporcionada por los diferentes servicios, de homogeneizar sus políticas y de coordinar sus esfuerzos y relaciones hacia el exterior.

Si así lo hiciéramos, comprobaríamos que, aunque con soluciones muy plurales, arbóreas en ocasiones, esquemáticas y rígidas en otras, y simples y eficaces en algunos pocos casos, en todas ellas late el deseo de satisfacer una necesidad más que suficientemente justificada: la eficacia de los sistemas de información e inteligencia a través de las relaciones de intercambio, de la convergencia de esfuerzos, de la racionalización de los medios y homologación de los procedimientos, de la distribución de responsabilidades y del correcto funcionamiento de los mecanismos de seguimiento, control y evaluación de las actividades de inteligencia.

Condiciones para la existencia de una Comunidad de Inteligencia eficaz

Decíamos que una Comunidad de Inteligencia (CI) consiste en un sistema integrado por agencias y organismos relevantes en tal materia, coordinados por una estructura con esa específica función. Pero la coordinación no es sencilla, y su organización, aún orientada por criterios funcionales, puede conducir a resultados opuestos a los pretendidos: injerencias en las competencias propias de cada uno de los actores, rigidez en los procedimientos de intercomunicación, distanciamiento entre productores y usuarios de inteligencia, escasez o proliferación excesiva de órganos específicos de coordinación de nivel intermedio, disminución de la intercomunicación horizontal, deficiente delimitación de los ámbitos competenciales por excesiva compartimentación o por indefinición de los puntos de vista adecuados a cada finalidad que fomenta la dispersión, las extralimitaciones y el trabajo redundante.

En resumen, la coordinación que permita conformar una auténtica y eficaz CI ha de pasar, necesariamente, por el acierto en la elección de una arquitectura en la que estén perfectamente determinados sus miembros, y en la que los órganos y mecanismos de coordinación cumplan una serie de condiciones entre las que cabe destacar: que tengan sus funciones claramente definidas en los tres niveles fundamentales: de planeamiento,

operacional y de difusión; que proyecten su acción sobre todos los espacios definidos por el binomio seguridad-defensa, que promuevan una comunicación rápida y fluida entre los órganos de análisis y las instancias decisorias y que fomenten la permeabilidad entre los miembros de la Comunidad de Inteligencia y entre ésta y el resto de la administración y los sectores políticos, económicos y sociales. Y, todo ello, desarrollando redes de cooperación interinstitucional que respondan a criterios de eficacia. Es decir, redes compatibles, de alta conectividad, ágiles, flexibles, bien articuladas, adaptables, seguras, y que posibiliten reacciones de la Comunidad de Inteligencia adecuadas y en tiempo eficaz.

Pero tales requisitos no son aún suficientes; además se han de cumplir otras condiciones también indispensables: que exista homogeneidad conceptual y terminológica en materia de inteligencia, principios y procedimientos básicos comunes que faciliten el entendimiento y la cooperación, fluido intercambio informativo en el seno de la CI y, sin menoscabo de la seguridad, aperturas hacia la sociedad capaces de promover en ella una verdadera *cultura de inteligencia*.

Entre estas últimas condiciones señaladas, conviene reparar, de forma especial en aquella que se refiere al intercambio y puesta en común de la materia a compartir. Y conviene hacerlo porque justamente es en este empeño donde aparecen serias dificultades en las relaciones entre agencias que, con frecuencia, han de trabajar sobre un mismo objetivo. Ciertamente, cada una de ellas lo ha de hacer desde la perspectiva de la finalidad concreta que se corresponde con sus misiones. Pero lo cierto es que la realidad es indivisible, el objeto de estudio, en tales casos, es uno y de él se ha de recabar la necesaria información en bruto que permita, tras su análisis y evaluación, actuar en consecuencia a cada agencia.

Compartir información procedente de fuentes abiertas o relacionada con las actividades de los individuos organizaciones y grupos legalmente intervenidas o reguladas por las distintas administraciones, sin menoscabo de los requisitos que exigen cumplir las leyes que protegen el derecho a la intimidad, y al margen de las trabas de carácter burocrático que puedan existir en algunos casos, no suele ofrecer excesivas dificultades.

Otra cosa ocurre cuando se trata de compartir o intercambiar información en bruto obtenida por fuentes HUMINT o mediante herramientas, sistemas y procedimientos técnicos especiales aún siendo, unas y otros, actuados conforme a ley. En este caso las dificultades aumentan considerablemente; en primer lugar, por razón de la propia sensibilidad de tales

fuentes y por la correlativa necesidad de protegerlas. En segundo, porque, determinadas informaciones en bruto se encuentran con frecuencia directamente relacionadas con operaciones en curso que podrían verse comprometidas al ser utilizadas por otras instancias. Y, por último —no se debe ocultar— a consecuencia de reticencias hacia la cooperación derivadas de celotípias, suspicacias y prejuicios (ciertamente no deseables) que existen entre las agencias e instituciones de todos los países y, en mayor medida, en aquellos con escasa tradición en materia de cooperación coordinada.

En materia de análisis, es decir, cuando se trata del intercambio del producto *inteligencia*, las dificultades son menores. Las difusiones suelen circular en horizontal con más facilidad tanto en el ámbito doméstico como en el internacional. Las dificultades surgen aquí cuando los órganos de análisis de las agencias centrales y las autoridades de coordinación de la CI han de elaborar inteligencia estratégica central integrando informes y documentos procedentes de las agencias y servicios miembros. Pero esto puede verse paliado o incluso superado —de hecho ya ocurre en los países donde existen— promoviendo, desde tales instancias, grupos de trabajo de análisis y evaluación participados por las agencias afectadas en cada caso.

No obstante lo dicho en relación con las dificultades derivadas del intercambio de información en bruto, la necesidad de actuar *globalmente* contra amenazas globales de tanta gravedad como el terrorismo transnacional, el crimen organizado de análoga proyección y en sus diferentes vertientes, aconseja la existencia de bases de datos interoperables en el seno de la comunidad, que, sin perjuicio de que las agencias o unidades pueda establecer, en ellas, áreas de informaciones restringidas por razones de seguridad operacional, permitan el acceso a las restantes de los miembros de la CI que pudieran verse necesitados de ellas.

El asesoramiento externo y las reservas de inteligencia

En la sociedad global, todo depende de todos. La ciencia, la tecnología, el sistema financiero, la industria y el comercio, la política y la evolución de los espacios de seguridad y defensa ofrecen incertidumbres que afectan a lo público y a lo privado —que tan imbricados se hallan en el emergente *estado de mercado*— que preocupan a los especialistas de unos y otros campos y que, consecuentemente, son objeto de reflexión también en el seno de las comunidades académicas. Y esta circunstancia

no puede ser olvidada por la CI. Contar con tales aportaciones, establecer cauces de diálogo con los especialistas y estudiosos de tales ámbitos, diseñar, en definitiva, esquemas de cooperación y asesoramiento externo entre todos ellos enriquece los procesos de elaboración de inteligencia y contribuye, decisivamente, a oxigenar espacios a veces excesivamente clausurados, al proporcionar nuevas perspectivas, opiniones tal vez contradictorias, matices quizá inadvertidos, que contribuyen a aventar el riesgo cierto de que las agencias —y la propia comunidad— “se vean envueltas en una especie de *opinión de grupo*” (17) acrítica, autocomplaciente y remansada en sí misma.

En este sentido, ya son numerosos los servicios que, de manera más o menos formalizada, cuentan con este tipo de asesoramiento externo. Y, no solo eso: también va creciendo el número de las que, apoyadas en tales recursos, desarrollan programas de *Reserva de Inteligencia* sobre cuestiones directamente relacionadas con sus intereses inmediatos, o que les proporcionan marcos de referencia e informes de situación de áreas y escenarios no prioritarios que, de otra manera, por razones de economía de escala, no podrían mantener mínimamente atendidos.

En Estados Unidos en concreto, donde esta realidad ya existe en el seno de la CI, se halla abierto un ya largo y porfiado debate en torno a la conveniencia de centralizar o no tales reservas de inteligencia. Los partidarios del *sí* argumentan que una reserva de inteligencia centralizada en el organismo central de la CI, permitiría optimizar la relación costo/eficacia en los desarrollos de programas de reserva de inteligencia, lo que favorecería las labores de planeamiento y de coordinación, beneficiaría a sus componentes al liberarlos de las cargas y costos en personal y demás recursos que exige el sostenimiento de tales programas, y mejoraría significativamente las capacidades de los órganos encargados de la elaboración de inteligencia central en el seno de la CI, al introducir en el proceso el factor de la competitividad. Esta posición favorable a la opción *centralizada* la defendía así Richard Haass en 1999 ante la Comisión Apin-Brown:

(...) Hay razones para estudiar la creación de una reserva de inteligencia que apoyaría al Director Central de Inteligencia (DCI) y a la CI al afrontar crisis imprevistas y en áreas de prioridad baja (...) La CI no puede dedicar la atención y los medios activos de sus agencias a

(17) QUINN, J. L. JR. “Staffing the Intelligence Community: The Pro and Cons of an Intelligence Reserve”, *International Journal of Intelligence and Contraintelligence*, 13; Taylor & Francis, p.162.

todas las áreas en las que pueden verse implicadas las fuerzas de Estados Unidos (18).

Los partidarios del *no* a una reserva de inteligencia centralizada, alegan que habría que volcar esfuerzos muy costosos de contrainteligencia para garantizar la seguridad de la documentación que habría de ser tratada y las conductas del personal externo que tendría acceso a ella; y argumentan que tal opción supondría recaer en una dinámica centralizadora que restaría, a las agencias, autonomía, capacidad de reacción y adaptabilidad en cuestión de riesgos y escenarios cuya aparición es difícilmente previsible, y en los que, llegado el caso, la amenaza o el conflicto se va a materializar y a desarrollar, cada vez con más frecuencia, en la forma diseminada y arrítmica propia de la *guerra red*, que exige respuestas en las que la capacidad de alerta temprana, y de iniciativa se encuentran en relación directa con la flexibilidad y el grado de descentralización de los sistemas de mando y control.

En cualquier caso, el debate continuará su desarrollo sin que se aviste su final a corto plazo. Las agencias de bastantes países han tomado conciencia de la necesidad de contar con asesores externos que aporten su visión a los responsables de ejecutar el *ciclo de inteligencia*. Incluso bastantes de ellas, de manera mas o menos formalizada y bajo diferentes formatos, han ido poniendo en marcha programas de reserva de inteligencia en línea con sus necesidades y a tenor de sus capacidades y recursos. Parece, pues, que la más probable opción de futuro pase por el equilibrio entre los dos modelos: el desarrollo de las reservas de inteligencia centrales y departamentales, y el reforzamiento de los cauces y mecanismos que permitan progresar en dirección a la CI entendida como ámbito fundamental de la *inteligencia compartida*.

El modelo español

España ha optado por desarrollar un modelo que descansa sobre la articulación de una Comunidad de Inteligencia integrada por: una agencia central, el Centro Nacional de Inteligencia (CNI); El Centro de Inteligencia de las Fuerzas Armadas (CIFAS), los servicios de información de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, por aquellos otros organismos relevantes para la inteligencia que en su momento pueda determinarse, y por un órgano de coordinación establecido en el ámbito gubernamental.

(18) Citada en “*Preparing for the XXI Century: An Appraisal of U.S. Intelligence*”, <http://www.fas.org/irp/commission/testhaas.htm>

mental: la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos de Inteligencia (CDGAI).

En este punto, cabe recordar que, tras la creación del Ministerio de Defensa, a partir de los servicios de inteligencia. del Alto Estado Mayor y del Servicio Central de Documentación (SECED), el RD. 2723/77 sienta las bases del Centro Superior de Información de la Defensa (CESID) como único servicio de inteligencia de nivel nacional, cuyas genéricas misiones fueron ajustadas y algo más precisadas por el RD. 135/1984, 25.01 que lo hacía depender funcionalmente del Presidente del Gobierno y orgánicamente del Ministro de Defensa.

Aún así, la regulación del servicio de inteligencia español se basaba en un conjunto de normas dispersas, de rango reglamentario y deficientemente estructurado, que no proporcionaba seguridad jurídica alguna ni contemplaba adecuadamente los necesarios mecanismos de control acordes con los principios de transparencia, seguridad, coordinación y eficacia exigibles desde nuestro marco constitucional. Dar respuesta a tales necesidades de adaptación ha exigido un largo y arduo proceso que ha culminado en el modelo que dibujan, hoy, las cuatro leyes del Centro Nacional de Inteligencia:

- Ley 11/2002, de 6 de mayo, reguladora del Centro Nacional de Inteligencia.
- Ley Orgánica 2/2002, de 6 de mayo Reguladora del control judicial previo.
- RD. 436/2002, de 10 de mayo que establece la estructura orgánica del CNI.
- Real Decreto 593/2002, de 28 de junio, del régimen económico presupuestario del CNI.

La Ley 11/2002 establece que la misión principal del CNI consiste en: proporcionar al Gobierno la información e inteligencia necesaria para prevenir y evitar cualquier riesgo o amenaza que afecte a la independencia e integridad de España, a los intereses nacionales y a la estabilidad del Estado de Derecho y de sus instituciones; misión que debe cumplir desarrollando funciones dirigidas a:

- Obtener, evaluar e interpretar información y difundir inteligencia.
- Prevenir, detectar y posibilitar la neutralización de agresiones.
- Cooperar con servicios y organizaciones internacionales.
- Obtener, evaluar e interpretar el tráfico de señales.
- Coordinar el acceso y empleo de medios y procedimientos de cifra.

- Velar por el cumplimiento de las normas de protección de la información clasificada.

Otras dos importantes novedades aporta la ley comentada en relación con el tema que nos ocupa. Una de ellas es la creación del Centro Criptológico Nacional (CCN), con misiones de coordinación de los diferentes organismos de la Administración en materia de adquisición y utilización de medios y procedimientos de cifra. La otra, la creación de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos de Inteligencia (CDGAI); órgano colegiado de nivel gubernamental, con la misión de velar por la coordinación necesaria para la formación de una verdadera Comunidad de Inteligencia, presidida por un vicepresidente del Gobierno designado por su Presidente, e integrada por los ministros de Asuntos Exteriores, Defensa, Interior y Economía, el Secretario general de la Presidencia, el Secretario de Estado de Seguridad y el Secretario de Estado Director del CNI, que actúa como Secretario y a quien la misma Ley encarga también desempeñar las funciones (pendientes aun de desarrollo) de Autoridad Nacional de Inteligencia Y Contrainteligencia (ANIC) y la dirección del Centro Criptológico Nacional.

Todo lo dicho explica suficientemente el alcance del proyecto y la importancia que se reconoce a la convergencia de esfuerzos sobre objetivos que, con frecuencia, se han de contemplar desde diferentes ángulos, a veces complementarios, y desde las perspectivas definidas por las misiones encomendadas a cada uno de los distintos integrantes de la Comunidad. Mientras que sus restantes funciones, acordes con su nivel y naturaleza, la constituyen, en la instancia responsable, por un lado, de estudiar y proponer al Presidente del Gobierno, los objetivos y la Directiva de Inteligencia que los desglosará adecuadamente. Y, de otro, de la evaluación de los resultados obtenidos por el CNI tras el desarrollo de su labor en relación con todo ello.

España cuenta, pues, con los elementos esenciales para comenzar a construir su comunidad de inteligencia. La coordinación en esta materia no tiene tradición en nuestro país a consecuencia, quizá, de las vicisitudes de nuestra aún reciente historia predemocrática, en la que la atomización de los servicios y organismos con funciones informativas podían entenderse como un factor de estabilidad para el Estado. Y esto supone, ciertamente, dificultades no fáciles de superar, a corto plazo, si no se aborda la cuestión con ilusión y con generosidad.

Se hace, pues, necesario promover y desarrollar una *cultura de inteligencia* que sustituya la filosofía de la acción aislada por la de la interco-

municación y la acción concertada, desde el conocimiento y aprecio de la específica labor de cada instancia, de la complementariedad de unas y otras y de la trascendental importancia que para el éxito tiene una acertada acción de conjunto. Esto ayudará a desarrollar, en el seno de la CI, actitudes positivas que se verán reforzadas si, al tiempo, el conocimiento y aprecio de la labor que los servicios de información e inteligencia desarrollan en defensa de la paz y de la seguridad va creciendo en la sociedad a la que sirven. Las actitudes, como es sabido, inclinan a la acción dirigida al logro del objeto perseguido; y la acción continuada, coherente y coordinada desarrolla hábitos de cooperación que garantizan su eficiencia.

Pero aún existen otros elementos favorables a considerar a la hora de completar la arquitectura orgánica y funcional de la CI: los procedentes de las experiencias ajenas, de los aciertos y también de los errores de quienes anduvieron antes el camino. España ha sabido aprovecharse de ellos en otros ámbitos del desarrollo político, económico y social; y en el que nos ocupa, no tendrá que rehabilitar o reformar viejas estructuras con la secuela de rémoras que ello conllevaría. Podrá, por el contrario, levantar un edificio de nueva planta sobre los magníficos pilares con los que ya cuenta, y al amparo de la Ley 11/2002 y de su posterior desarrollo.

Hacia la Europa de la inteligencia

Hasta ahora, nos hemos venido refiriendo a las comunidades de inteligencia situadas en ámbitos domésticos. Pero en nuestro mundo fuertemente globalizado, los nuevos conceptos de *seguridad colectiva* y *defensa compartida* exigen la cooperación internacional frente a fenómenos que, como en el caso del terrorismo internacional, resultan ineficaces —cuando no imposibles— las respuestas unilaterales. Y lo mismo ocurre en relación con otros graves riesgos y amenazas que ya hemos tenido ocasión de señalar, y que se ciernen sobre la paz y la estabilidad mundiales.

También hemos tenido ocasión de reparar en hasta qué punto, unos y otras, suponen otros tantos retos para los servicios de inteligencia. En consecuencia, los ámbitos sobre los que han de proyectar su labor coordinada trascienden las fronteras nacionales y plantean la necesidad de caminar hacia arquitecturas de coordinación transnacionales capaces de sustentar futuras comunidades de igual naturaleza.

Desde el 11 de septiembre, esa curva de tendencia ha ganado en pendiente y, de forma muy acusada, en todo cuanto se refiere a la frecuencia y a la intensificación de las relaciones de cooperación bilateral e incluso multilateral entre las agencias de los países amenazados por la agresión terrorista. Y al hilo de ello, en el panorama internacional, han surgido iniciativas que suponen serios avances hacia instancias de tal índole en Iberoamérica o los logros alcanzados en materia de cooperación en inteligencia en el marco de las estructuras político-militares de la Unión Europea.

En este último caso, a pesar de los desencuentros suscitados a raíz de la intervención militar en Iraq, se mantiene el consenso sobre la necesidad de establecer una verdadera cadena de inteligencia en apoyo del Secretario General del Consejo, Alto Representante para la PESC (SG/HR) y del Comité Político y de Seguridad (COPS) creado durante la Cumbre de Niza.

Así, la Unidad Política de Planificación y Alerta Rápida (UPPAR), creada en 1999 al amparo del Tratado de Amsterdam —entre cuyos miembros figuran algunos altos funcionarios del Secretariado del Consejo Europeo y de la Comisión Europea— proporciona al SG/HR inteligencia en materia de PESC, elaborada a partir de fuentes diplomáticas y de informaciones procedentes, en su mayoría, de fuentes abiertas; y se encarga, también, de la alerta rápida en situaciones de crisis y de asesorar sobre políticas a seguir al respecto.

También en la Cumbre de Niza, y en el seno del Secretariado del Consejo, junto al COPS y el Comité Militar Europeo (CMUE), se constituyó el Estado Mayor Europeo (EMUE); y, en él, una División de Inteligencia con funciones de alerta temprana y de apoyo de inteligencia operacional en caso de intervención. En esta División participan expertos de los diferentes estados de la Unión que mantienen enlace y relación informativa con los servicios de inteligencia de sus respectivos países.

Y hemos dejado para lo último referirnos al órgano de inteligencia del SG/HR: el Centro de Situación (SITCEN) en el que se recibe la inteligencia civil y militar con la que elabora la inteligencia de situación precisada.

Ciertamente, todos estos acontecimientos constituyen avances importantes; pero no hasta el punto de que pueda hablarse, hoy por hoy, de la existencia de un sistema europeo de defensa en sentido estricto. La *Europa de la Defensa*, aunque incipiente, ya se visualiza. Pero la *Europa de la Inteligencia*, la Comunidad de Inteligencia Europea aún habrá de esperar, probablemente, largo tiempo.

Y es que todavía son muchas las etapas a cubrir. Faltan aún por alcanzar: una política Exterior común para la Unión Europea. Es preciso lograr la plena operatividad en una política de Seguridad y de Defensa común, un espacio judicial europeo y, a partir de ahí, el Consejo de Europa podría diseñar la política de inteligencia europea, en el marco de la futura Constitución, y que, bajo el impulso y dirección de una *Autoridad Europea de Inteligencia*, terminara de rematar el sistema con la creación de una *Agencia Europea de Inteligencia* capaz de interactuar con las agencias nacionales de los estados miembros y de constituir la cabeza de la *Comunidad de Inteligencia Europea*.

A partir de ese momento, el Consejo de Europa estaría en condiciones de disponer de inteligencia estratégica propia, elaborada y compartida por sus estados miembros, a la hora de evaluar potenciales zonas de riesgo o situaciones bajo amenaza o en conflicto; y estaría, por lo tanto, en condiciones de establecer la posibilidad y forma de las eventuales respuestas conjuntas que debiera dar en cada caso.

En esta línea se situaba la Asamblea de la UEO en su respuesta al informe del Consejo, el 4 de junio de 2003. En ella se sugirieron propuestas a corto y medio plazo, con la mira puesta en la creación de la Agencia Europea de Inteligencia, en la definición de políticas nacionales de inteligencia de forma armónica y coordinada y, en definitiva, en el objetivo de llegar a construir una verdadera Comunidad Europea de Inteligencia: la Comunidad de inteligencia de la Europa de las Naciones (19).

Mucho camino se ha recorrido. Eso es cierto. Numerosos son los foros en los que los servicios de inteligencia, desde mediados de los años setenta del pasado siglo, vienen colaborando sobre objetivos comunes de distinta naturaleza. Unos —la mayoría— exclusivamente abiertos a los servicios europeos de los países miembros; mientras que algunos otros acogen a servicios extraeuropeos en razón del interés común en las finalidades del foro y la voluntad de cooperación para realizarlas.

También se han intensificado las relaciones bilaterales entre las diferentes agencias europeas y la profundidad y alcance de su cooperación bilateral, sobre todo en materia de terrorismo y del crimen organizado transnacionales. EUROPOL bien podría ser un esquema funcional orientativo a la hora de emprender una tarea que por la delicadeza, confidenciali-

(19) LEMOINE. *"Inteligencia Europea: los nuevos retos"*. Respuesta de la Comisión de Defensa de la Asamblea de la UEO al informe anual del Consejo (04-06-03).

dad e implicaciones de su objeto en cuestiones propias de la soberanía de los estados, irrita sensibilidades y suscita lógicas reticencias. Pero, por el momento, los avances hasta ahora conseguidos deben ser considerados tan solo parte de una hermosa aspiración, cuya completa realización habrá de esperar a una situación y cuya fecha de llegada resulta difícil y arriesgado pronosticar.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

— **Adaptación de los servicios de inteligencia a la realidad del siglo XXI**

Se ha consolidado un entorno caracterizado por un conjunto de amenazas no convencionales que exigen una adaptación continua. El espectro de amenazas se amplía y diversifica: desde el terrorismo a la delincuencia transnacional organizada. Se denominan amenazas asimétricas y muchas son de carácter supranacional. Como respuesta, surgen alternativas al modelo tradicional burocrático de organización de Inteligencia.

La realidad en la que operan los servicios de inteligencia se explica en una doble dirección: en el ámbito de los propios Estados y en el multinacional, incardinados por la cooperación y la coordinación. De ahí que la inteligencia compartida se contemple entonces como respuesta global de los gobiernos que tienen intereses comunes conformando así la principal herramienta para la prevención de amenazas también globales.

— **Mejora en la coordinación interna de los servicios de inteligencia y por tanto en su eficacia global**

Una mayor eficacia de los servicios obliga a mejorar la interoperabilidad de sistemas que favorezcan el intercambio de Inteligencia, factor clave para mejorar la coordinación.

Se requiere un continuado esfuerzo que favorezca la mejora de recursos (humanos y tecnológicos). La alta tecnología desempeña un papel fundamental no sólo en la obtención sino en todo el proceso. Sin embargo, no debe olvidarse que la tecnología por sí sola, sin el concurso del conocimiento tácito humano y la experiencia adquirida no genera inteligencia.

La sobreabundancia de información, especialmente de fuentes abiertas, obliga a incrementar y profundizar los procesos de análisis, inte-

gración y visualización de inteligencia. El núcleo principal del ciclo de Inteligencia se traslada así de la obtención al análisis, otorgando un papel preeminente al analista de inteligencia, algo por otra parte bien sabido por aquellos países que han generado inteligencia de calidad.

La evaluación y reflexión como consecuencia de los ataques terroristas arroja carencias e ineficacias en los mecanismos de coordinación tanto interna como externa de las agencias de inteligencia. En España, fruto de las conclusiones aportadas por la Revisión Estratégica de la Defensa y de lo previsto en la Ley 11/2002 de 6 de mayo, reguladora del Centro Nacional de Inteligencia se resaltan proyectos conducentes a mejorar la integración y la coordinación de las labores de inteligencia especialmente en el ámbito militar como es el futuro Centro de Inteligencia de las Fuerzas Armadas (CIFAS), y, con vistas a la formación de la Comunidad de Inteligencia española, la creación de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos de Inteligencia.

La cooperación se basa también en el fortalecimiento de un marco jurídico nacional estable y robusto, garante de los derechos de los ciudadanos de una sociedad moderna plenamente integrada en el siglo XXI, capaz de dar respuesta a los controles de carácter político y judicial en la actividad de los servicios. Esta regulación legal debe también permitir cumplir con los deberes que protegen los derechos de los ciudadanos tratando así de conseguir el ansiado equilibrio siempre recomendable en cuestiones de Estado, y la inteligencia lo es sin duda, entre derechos y deberes. El adecuado balance se consigue cuando se conocen las peculiaridades del mundo de la inteligencia, la dificultad de su trabajo, lo complejo de sus estructuras, lo arriesgado de su servicio y la trascendencia de sus resultados en el proceso de toma de decisiones.

— Fortalecimiento de la cooperación exterior

La cooperación entre agencias y servicios de inteligencia es hoy en día una “opción ineludible” basada en la elaboración de inteligencia compartida en beneficio de intereses también comunes.

La cooperación entre servicios ha de basarse en el marco que proporciona el ordenamiento jurídico internacional, elemento fundamental para la creación de estructuras supranacionales de cooperación y coordinación internacional.

En el caso específico de la Unión Europea, el proyecto de Constitución Europea ha permitido resaltar la aportación de una Inteligencia europea coordinada y eficaz al proyecto de la Unión, sin perjuicio de que se insista, en función de lo que se pretenda avanzar en el proceso de construcción europea, en la necesidad de contar con una institución de inteligencia de alto nivel como agencia supranacional de coordinación. No obstante, no se puede ignorar que para alcanzar este último objetivo, es condición previa y necesaria niveles de integración muy superiores, que pasan por la existencia de un espacio judicial europeo y de una política exterior y de defensa comunes.

— **Servicios de Inteligencia y Sociedad**

Se debe seguir favoreciendo la comprensión por la sociedad de los servicios de inteligencia como elementos básicos del sistema de seguridad de un país, por cuanto la seguridad nacional es un pilar esencial para el ejercicio de la libertad y la democracia. Esa comprensión y conocimiento se basan en la educación y en la información sin provocar alarmas o tensiones innecesarias, como un proceso natural, consolidado e indicador de una madurez democrática.

La seguridad de un país afecta e incumbe a todos los sectores de su sociedad y una correcta explicación de los límites de actuación determinados por los ordenamientos jurídicos nacionales e internacionales, así como de los mecanismos de control parlamentario y judicial aporta una mayor comprensión por parte del ciudadano.

La garantía legal y la eficacia de los servicios son los mejores recursos para proyectar a la sociedad una imagen objetiva y adaptada a las necesidades que requiere la seguridad y la defensa de una nación.

En suma, se hace evidente la necesidad de dedicar medios y recursos para garantizar ese necesario acercamiento entre sociedad y servicios de inteligencia a través de todas las iniciativas enmarcadas en la denominada cultura de inteligencia, desarrollada en el seno de la cultura de Defensa que ha resultado vital para conseguir la comprensión por parte de la sociedad de la política de seguridad de cualquier país.

COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO

- Coordinador:* D. DIEGO NAVARRO BONILLA
Doctor en Documentación.
Profesor de Archivística, Departamento de Biblioteconomía y Documentación (Universidad Carlos III de Madrid).
- Vocal Secretaria:* Dña. MERCEDES BATISTE IGLESIAS
Licenciada en Derecho.
Instituto Español de Estudios Estratégicos.
- Vocales:*
- D. FÉLIX VACAS FERNÁNDEZ
Doctor en Derecho.
Profesor de Derecho Internacional Público (Universidad Carlos III de Madrid).
- D. ELVIRO ARANDA ÁLVAREZ
Doctor en Derecho.
Profesor Titular de Derecho Constitucional (Universidad Carlos III de Madrid).
- D. MIGUEL ÁNGEL ESTEBAN NAVARRO
Doctor en Historia.
Profesor Titular de Documentación, Dpto. de Ciencias de la Documentación (Universidad de Zaragoza).
- D. FERNANDO LISTA BLANCO
Capitán de Navío.
- D. FRANCISCO GALVACHE VALERO
Subdirector General, Oficina Nacional de Inteligencia y Contrainteligencia.

INDICE

	<i><u>Página</u></i>
SUMARIO	7
PRÓLOGO.....	9
INTRODUCCIÓN	13
<i>Capítulo I</i>	
COYUNTURA INTERNACIONAL EN LA QUE ACTÚAN LOS SERVICIOS DE INTELIGENCIA	41
La sociedad internacional en la que actúan los servicios de inteligencia.....	44
— Los factores que influyen en las relaciones internacionales	44
— Los actores que participan en la sociedad internacional actual ..	51
— Los caracteres fundamentales del sistema internacional en los albores del siglo XXI.....	56
El Derecho Internacional en cuyo marco deben actuar los servicios de inteligencia	60
— Los límites jurídicos que impone el Derecho Internacional a los servicios de inteligencia en su actuación	61
— El estatuto jurídico de los miembros de los servicios de inteligencia de acuerdo con el Derecho Internacional Humanitario; en especial, su posible consideración como prisioneros de guerra....	64
Conclusión	65
Bibliografía	66

Capítulo II

NECESIDAD, FUNCIONAMIENTO Y MISIÓN DE UN SERVICIO DE INTELIGENCIA PARA LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA	71
Libertad, democracia y seguridad	73
La noción multidimensional de la seguridad	77
La inteligencia para la seguridad y la defensa	80
— Definición de inteligencia	80
— Las materias de la inteligencia.....	81
— La conversión de la información en conocimiento	82
— El secreto	83
El ciclo de la inteligencia	85
— Planificación	85
— Toma de datos: medios de obtención y tecnologías asociadas ..	86
— Procesamiento	89
— Análisis y producción	91
— Comunicación	95
— Evaluación	95
Misión de los servicios de inteligencia	96

Capítulo III

SERVICIOS DE INTELIGENCIA: UN ESTUDIO COMPARADO.....	101
Los servicios de inteligencia en un estado constitucional y demo- crático	103
Los servicios de inteligencia en el Reino Unido de la Gran Bretaña.	106
— Marco legal.....	106
— Articulación orgánica	107
— Procesos para la obtención de información por los servicios de inteligencia	111
— Control de los servicios de inteligencia	111
Los servicios de inteligencia en Alemania	115
— Órganos de coordinación.....	116
— Órganos de inteligencia de la federación	117
— Órganos de inteligencia de los Länder	119
— Competencias de los servicios de inteligencia	120
— Control de los servicios de inteligencia	122
Los servicios de inteligencia en Francia.....	126
— Secretaría General para la Defensa Nacional	126

— Dirección para Asuntos Internacionales y Estratégicos (AIS)	127
— Comité Interministerial de Información (CIR)	127
— Dirección para la Protección y la Seguridad del Estado (PSE)	127
— Dirección de Tecnologías y Transmisiones Sensibles (TTS)	128
— Dirección Central para la Seguridad y de los Sistemas de Información (DCSSI)	128
— Dirección de Administración General (AG).....	129
Conclusiones	129

Capítulo IV

COOPERACIÓN EUROPEA EN MATERIA DE INTELIGENCIA.....	131
La inteligencia	133
Europa.....	135
La cooperación	136
¿Por qué la necesidad de una inteligencia europea?	138
Las amenazas y los enemigos	140
El intercambio de información en el campo de la inteligencia europea.	143
Capacidades y sistemas.....	145
¿Qué se requiere finalmente para tener una buena inteligencia?	149

Capítulo V

LA INTELIGENCIA COMPARTIDA	151
Introducción	153
La seguridad y la defensa ante el proceso de globalización	155
— La cooperación internacional ante los nuevos riesgos	157
El marco de actuación y las funciones de los servicios de inteligencia.	160
La comunidad de inteligencia.....	165
— Estructuras de coordinación	166
— Condiciones para la existencia de una Comunidad de Inteligencia eficaz	170
— El asesoramiento externo y las reservas de inteligencia	172
— El modelo español	174
— Hacia la Europa de la inteligencia	177
CONCLUSIONES	181
COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO	187
ÍNDICE	189

CUADERNOS DE ESTRATEGIA

Nº	TÍTULO
*01	La industria alimentaria civil como administradora de las FAS y su capacidad de defensa estratégica.
*02	La ingeniería militar de España ante el reto de la investigación y el desarrollo en la Defensa Nacional.
03	La industria española de interés para la defensa ante la entrada en vigor del Acta Única.
*04	Túnez: su realidad y su influencia en el entorno internacional.
*05	La Unión Europea Occidental (UEO) (1955-1988).
*06	Estrategia regional en el Mediterráneo Occidental.
07	Los transportes en la raya de Portugal.
*08	Estado actual y evaluación económica del triángulo España-Portugal-Marruecos.
09	<i>Perestroika</i> y nacionalismos periféricos en la Unión Soviética.
10	El escenario espacial en la batalla del año 2000 (I).
*11	La gestión de los programas de tecnologías avanzadas.
*12	El escenario espacial en la batalla del año 2000 (II).
*13	Cobertura de la demanda tecnológica derivada de las necesidades de la Defensa Nacional.
*14	Ideas y tendencias en la economía internacional y española.
*15	Identidad y solidaridad nacional.
*16	Implicaciones económicas del Acta Única 1992.
17	Investigación de fenómenos belígenos: Método analítico factorial.
*18	Las telecomunicaciones en Europa, en la década de los años 90.
*19	La profesión militar desde la perspectiva social y ética.
20	El equilibrio de fuerzas en el espacio sur europeo y mediterráneo.
21	Efectos económicos de la unificación alemana y sus implicaciones estratégicas.

- *22 La política española de armamento ante la nueva situación internacional.
- *23 Estrategia finisecular española: México y Centroamérica.
- *24 La Ley Reguladora del Régimen del Personal Militar Profesional (cuatro cuestiones concretas).
- *25 Consecuencias de la reducción de los arsenales militares negociados en Viena, 1989. Amenaza no compartida.
- *26 Estrategia en el área iberoamericana del Atlántico Sur.
- *27 El espacio económico europeo. Fin de la guerra fría.
- *28 Sistemas ofensivos y defensivos del espacio (I).
- *29 Sugerencias a la Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones (LOT).
- *30 La configuración de Europa en el umbral del siglo XXI.
- *31 Estudio de “inteligencia operacional”.
- 32 Cambios y evolución de los hábitos alimenticios de la población española.
- *33 Repercusiones en la estrategia naval española de aceptarse las propuestas del Este en la CSBM, dentro del proceso de la CSCE.
- *34 La energía y el medio ambiente.
- *35 Influencia de las economías de los países mediterráneos del norte de África en sus respectivas políticas de defensa.
- *36 La evolución de la seguridad europea en la década de los 90.
- *37 Análisis crítico de una bibliografía básica de sociología militar en España. 1980-1990.
- *38 Recensiones de diversos libros de autores españoles, editados entre 1980-1990, relacionados con temas de las Fuerzas Armadas.
- *39 Las fronteras del Mundo Hispánico.
- *40 Los transportes y la barrera pirenaica.
- *41 Estructura tecnológica e industrial de defensa, ante la evolución estratégica del fin del siglo XX.
- *42 Las expectativas de la I+D de Defensa en el nuevo marco estratégico.

- *43 Costes de un ejército profesional de reclutamiento voluntario. Estudio sobre el Ejército profesional del Reino Unido y (III).
- *44 Sistemas ofensivos y defensivos del espacio (II).
- *45 Desequilibrios militares en el Mediterráneo Occidental.
- *46 Seguimiento comparativo del presupuesto de gastos en la década 1982-1991 y su relación con el de Defensa.
- *47 Factores de riesgo en el área mediterránea.
- *48 Las Fuerzas Armadas en los procesos iberoamericanos de cambio democrático (1980-1990).
- *49 Factores de la estructura de seguridad europea.
- *50 Algunos aspectos del régimen jurídico-económico de las FAS.
- *51 Los transportes combinados.
- *52 Presente y futuro de la Conciencia Nacional.
- *53 Las corrientes fundamentalistas en el Magreb y su influencia en la política de defensa.
- *54 Evolución y cambio del este europeo.
- *55 Iberoamérica desde su propio sur (La extensión del Acuerdo de Libre Comercio a Sudamérica).
- *56 La función de las Fuerzas Armadas ante el panorama internacional de conflictos.
- 57 Simulación en las Fuerzas Armadas españolas, presente y futuro.
- *58 La sociedad y la Defensa Civil.
- *59 Aportación de España en las Cumbres Iberoamericanas: Guadalajara 1991-Madrid 1992.
- *60 Presente y futuro de la política de armamentos y la I+D en España.
- 61 El Consejo de Seguridad y la crisis de los países del Este.
- *62 La economía de la defensa ante las vicisitudes actuales de las economías autonómicas.
- 63 Los grandes maestros de la estrategia nuclear y espacial.

- *64 Gasto militar y crecimiento económico. Aproximación al caso español.
- *65 El futuro de la Comunidad Iberoamericana después del V Centenario.
- *66 Los estudios estratégicos en España.
- *67 Tecnologías de doble uso en la industria de la defensa.
- *68 Aportación sociológica de la sociedad española a la Defensa Nacional.
- *69 Análisis factorial de las causas que originan conflictos bélicos.
- *70 Las conversaciones internacionales Norte-Sur sobre los problemas del Mediterráneo Occidental.
- *71 Integración de la red ferroviaria de la península Ibérica en el resto de la red europea.
- *72 El equilibrio aeronaval en el área mediterránea. Zonas de irradiación de poder.
- *73 Evolución del conflicto de Bosnia (1992-1993).
- *74 El entorno internacional de la Comunidad Iberoamericana.
- *75 Gasto militar e industrialización.
- 76 Obtención de los medios de defensa ante el entorno cambiante.
- *77 La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) de la Unión Europea (UE).
- *78 La red de carreteras en la península Ibérica, conexión con el resto de Europa mediante un sistema integrado de transportes.
- *79 El derecho de intervención en los conflictos.
- 80 Dependencias y vulnerabilidades de la economía española: su relación con la Defensa Nacional.
- *81 La cooperación europea en las empresas de interés de la defensa.
- *82 Los *cascos azules* en el conflicto de la ex Yugoslavia.
- 83 El sistema nacional de transportes en el escenario europeo al inicio del siglo XXI.
- *84 El embargo y el bloqueo como formas de actuación de la comunidad internacional en los conflictos.
- *85 La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) para Europa en el marco del Tratado de no Proliferación de Armas Nucleares (TNP).

- 86 Estrategia y futuro: la paz y seguridad en la Comunidad Iberoamericana.
- 87 Sistema de información para la gestión de los transportes.
- 88 El mar en la defensa económica de España.
- *89 Fuerzas Armadas y Sociedad Civil. Conflicto de valores.
- *90 Participación española en las fuerzas multinacionales.
- *91 Ceuta y Melilla en las relaciones de España y Marruecos.
- 92 Balance de las Primeras Cumbres Iberoamericanas.
- *93 La cooperación Hispano-Franco-Italiana en el marco de la PESCE.
- *94 Consideraciones sobre los estatutos de las Fuerzas Armadas en actividades internacionales.
- 95 La unión económica y monetaria: sus implicaciones.
- 96 Panorama estratégico 1997/98.
- 97 Las nuevas españas del 98.
- 98 Profesionalización de las Fuerzas Armadas: los problemas sociales.
- 99 Las ideas estratégicas para el inicio del tercer milenio.
- 100 Panorama estratégico 1998/99.
- 100 1998/99 Strategic Panorama.
- 101 La seguridad europea y Rusia.
- 102 La recuperación de la memoria histórica: el nuevo modelo de democracia en Iberoamérica y España al cabo del siglo XX.
- 103 La economía de los países del norte de África: potencialidades y debilidades en el momento actual.
- 104 La profesionalización de las Fuerzas Armadas.
- 105 Claves del pensamiento para la construcción de Europa.
- 106 Magreb: percepción española de la estabilidad en el Mediterráneo, prospectiva hacia el 2010.
- 106-B Maghreb: perception espagnole de la stabilité en Méditerranée, prospective en vue de L'année 2010

- *107 Panorama estratégico 1999/2000
107 1999/2000 Strategic Panorama.
108 Hacia un nuevo orden de seguridad en Europa.
109 Iberoamérica, análisis prospectivo de las políticas de defensa en curso.
110 El concepto estratégico de la OTAN: un punto de vista español.
111 Ideas sobre prevención de conflictos.
112 Panorama Estratégico 2000/2001.
112-B Strategic Panorama 2000/2001.
113 Diálogo Mediterráneo. Percepción española.
113-B Le dialogue Méditerranéen. Une perception espagnole.
114 Aportaciones a la relación sociedad - Fuerzas Armadas en Iberoamérica.
115 La paz, un orden de seguridad, de libertad y de justicia.
116 El marco jurídico de las misiones de las Fuerzas Armadas en tiempo de paz.
117 Panorama Estratégico 2001/2002.
117-B 2001/2002 Strategic Panorama.
118 Análisis, Estrategia y Prospectiva de la Comunidad Iberoamericana.
119 Seguridad y defensa en los medios de comunicación social.
120 Nuevos riesgos para la sociedad del futuro.
121 La industria europea de defensa: Presente y futuro.
122 La energía en el espacio Euromediterráneo.
123 Presente y futuro de las relaciones cívico-militares en Hispanoamérica.
124 Nihilismo y terrorismo.
125 El Mediterráneo en el nuevo entorno estratégico.
126 Valores, principios y seguridad en la comunidad iberoamericana de naciones

* Agotado. Disponible en las bibliotecas especializadas y en el Centro de Documentación del Ministerio de Defensa.