



**MINISTERIO DE DEFENSA**

---

**CUADERNOS DE ESTRATEGIA**

**130**

---

**EL PAPEL DE LA INTELIGENCIA ANTE LOS RETOS  
DE LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA INTERNACIONAL**

---

---

INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS  
CENTRO NACIONAL DE INTELIGENCIA



**SECRETARIA GENERAL DE  
POLITICA DE DEFENSA**

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

Grupo de Trabajo número 5/04

**EL PAPEL DE LA INTELIGENCIA ANTE LOS RETOS  
DE LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA 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

### **INTRODUCCIÓN**

*Por Diego Navarro Bonilla*

#### *Capítulo I*

### **LA INTELIGENCIA EN LOS PROCESOS DE TOMA DE DECISIONES EN LA SEGURIDAD Y DEFENSA**

*Por Ignacio Antonio Rosales Pardo*

#### *Capítulo II*

### **EL PAPEL DE LA INTELIGENCIA EN LA PESD**

*Por Julia Pulido Gragera*

#### *Capítulo III*

### **COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN MATERIA DE INTELIGENCIA MILITAR**

*Por Carlos Vallespín Gómez*

#### *Capítulo IV*

### **INTELIGENCIA EN RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS Y GESTIÓN DE CRISIS: EL CASO DE LOS BALKANES**

*Por Aníbal Villalba Fernández*

#### *Capítulo V*

### **LA RACIONALIZACIÓN DE LA INTELIGENCIA EN LAS FUERZAS ARMADAS**

*Por José Jiménez Ruiz*

### **CONCLUSIONES**

### **COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO**

### **ÍNDICE**



# **INTRODUCCIÓN**



## INTRODUCCIÓN

POR DIEGO NAVARRO BONILLA

Los objetivos que caracterizan la ya prolongada actividad del Instituto Español de Estudios Estratégicos en estrecha y fructífera colaboración con el Centro Nacional de Inteligencia han posibilitado que la línea emprendida en torno al estudio de la inteligencia vea en estas páginas una renovada apuesta. Si el año pasado el número 127 de los *Cuadernos de Estrategia* abordaba conceptos esenciales de Inteligencia desde varias perspectivas interdisciplinares, en esta ocasión el volumen colectivo se hace eco de las transformaciones desarrolladas en el ámbito de la inteligencia, especialmente la militar así como de los retos que desde las Fuerzas Armadas deben afrontar los órganos y divisiones de inteligencia. En ambos casos, se verifica la consolidación del impulso dado a la cultura de inteligencia dentro de la cultura de defensa conducente a mejorar la comprensión de los organismos de inteligencia por parte de la sociedad y reforzar la reflexión sobre un aspecto imprescindible en las estructuras de seguridad y defensa de un país.

Es cierto que, como ha indicado recientemente Jorge Dezcallar, la reducción de la vulnerabilidad ante riesgos y amenazas pasa en primer lugar por “informar correctamente a la opinión pública para que comprenda la magnitud del reto al que se enfrenta” (1). A partir de esta aseveración, consideramos que la eficacia y mejora en la cultura organizativa de un organismo de inteligencia se asienta también en la percepción, apoyo y comprensión que de sus estructuras, funciones y marco jurídico tiene la sociedad a la que sirve. Dicho de otro modo, la cultura de inteligencia debe integrarse en las políticas de información y transparencia de las administraciones públicas pues, como organismos dentro de la administración general del estado, sólo así se estarán sentando las bases de un necesario e imprescindible apoyo social basado en el conocimiento del fin último de los organismos de inteligencia. Aún cuando se asuma la

---

(1) DEZCALLAR, JORGE. “Libertad y seguridad”. En *Política Exterior*, 2004, nº 102, p. 39.

limitación impuesta por la propia naturaleza reservada de la actividad de inteligencia, no resulta favorecedor un beneficio del secretismo absoluto en detrimento de la comprensión y conocimiento social. Informar, hacer comprender a todas las capas de la sociedad el por qué de los organismos de inteligencia, su natural existencia dentro de un marco jurídico garante de derechos y libertades, posibilitar como sucede en otros países como Estados Unidos o Gran Bretaña políticas de desclasificación documental por razones de investigación histórica de los documentos de la inteligencia nacional cuando cumplan los plazos y requisitos reglamentarios, incorporar reservas externas de inteligencia, fomentar investigaciones y estudios, etc., son dimensiones a contemplar en cualquier política de dinamización y aproximación de una determinada cultura. Cuando un alto porcentaje de una sociedad consiga responder con certeza y naturalidad, ajena por tanto a estereotipos que poco ayudan a clarificar la dimensión real, a la pregunta de qué hace realmente un organismo de inteligencia se habrá conseguido avanzar enormemente. Para ello, la cultura de inteligencia de una nación debe identificar los organismos dedicados a ella dentro de su “comunidad real o de facto” y desarrollar una política común de información y transparencia integrada, fijándonos si es preciso en lo que otros países del entorno europeo vienen desarrollando desde hace décadas. La coordinación europea en materia de inteligencia, a la que se dedican no pocas reflexiones en este volumen, debería pasar también por establecer un marco comunitario de cultura y acercamiento social. Elaborar de manera conjunta por parte de los países miembros los inventarios de recursos, actuaciones y planes de explicación, aproximación e información del trabajo de los organismos de inteligencia europeos supondría un peldaño más hacia la consecución definitiva de la, por ahora sólo deseada, inteligencia común europea. Indudablemente, publicaciones como las que el amable lector tiene en sus manos tratan de contribuir a ese mejor conocimiento. Por otra parte, reflexionar sobre los resultados del trabajo de inteligencia en cualquier ámbito en el que se desarrolle un proceso de toma de decisiones, tal y como estudia el teniente coronel Ignacio Rosales en su texto, permite recordar que el proceso de inteligencia no es algo privativo de la seguridad o la defensa sino que, como proceso científico, afecta a cualquier escenario cotidiano de la sociedad.

#### **CUATRO ESCENARIOS CLAVE**

- Meses antes del atentado de Madrid en la mañana del 11 de marzo de 2004, varios investigadores adscritos al Instituto Noruego de Investigación de la Defensa (FFI) habían rastreado Internet en busca de datos, informes o trabajos publicados de forma abierta y

libre en la red sobre terrorismo islamista. La recuperación en la red de un documento de cuarenta y dos páginas escrito en árabe donde claramente se ofrecía un análisis de la situación política española y su consideración como objetivo del terrorismo internacional tras su decidido alineamiento con las posiciones norteamericanas y británicas constituyó una alerta preliminar. Ese documento refleja a la perfección el valor de las fuentes abiertas de información y su publicación en Internet en la generación de conocimiento capaz de identificar amenazas y pone el acento, una vez más, en uno de los grandes retos a los que deben enfrentarse los organismos de inteligencia, nacionales o departamentales: la capacidad de procesamiento eficaz de una información que lejos de ser escasa, se caracteriza por todo lo contrario: la sobreabundancia informativa y, como consecuencia, la necesidad de destinar importantes recursos técnicos y sobre todo humanos a su control, procesamiento, análisis unido a la capacidad para determinar la fiabilidad, veracidad y pertinencia de la información. Es indudable que, como afirma Daniel Innerarity, la inteligencia es cada vez más una “tarea interpretativa” en la que la profesionalización de un perfil especializado otorga a la formación y capacitación técnica e intelectual del analista de inteligencia un papel primordial (2). Al igual que han expresado recientemente algunos expertos, el reto inmediato de las naciones con respecto a la generación de inteligencia va a consistir no sólo en la definición y mejora de sistemas interoperables, sino también en una integración decidida de recursos de información procedentes de fuentes, formatos y lenguas muy diversas o en una radical transformación de las estructuras organizativas de las agencias y servicios de inteligencia hasta abandonar dinámicas propias de la Guerra Fría (3). La pregunta que se hacen expertos como Stevyn Gibson es determinar hasta qué punto las fuentes abiertas constituyen por sí solas una disciplina que debe ser normalizada una vez compartida y asumida su necesidad no sólo por la nación-estado sino por la gran mayoría de los sectores que componen una sociedad (4). Por otra parte, es fundamental dar respuesta a la necesaria integración de los sistemas de gestión de fuentes abiertas en el sistema nacional de inteligencia tal y como propugnan Wark o Steele.

— La Ley de Criterios Básicos de la Defensa Nacional de 1980 será presumiblemente sustituida por la próxima Ley Orgánica de la Defensa. En diciembre de 2004 se conoció el

---

(2) INNERARITY, DANIEL. “*La sociedad invisible*”. Madrid, Espasa Calpé, 2004, p. 70.

(3) MERCADO, STEPHEN C. “*Sailing the Sea of OSINT in the Information Age*”. En *Studies in Intelligence*, 2005, vol. 48: nº 3; <http://www.cia.gov/csi/studies/vol48no3/article05.html>.

(4) GIBSON, STEVYN. “*Open Source Intelligence: An Intelligence Lifeline*”. En *Rusi Journal*, (febrero 2004), vol. 149: nº 1, pp. 16-22.

alcance y contenido de la Directiva de Defensa Nacional 1/2004. En sus directrices para el desarrollo de la política de defensa destaca en el ámbito nacional la reestructuración del Estado Mayor de la Defensa y “la unificación de los servicios de inteligencia militares en el Centro de Inteligencia de las Fuerzas Armadas así como la coordinación de su actuación con el Centro Nacional de Inteligencia”. Indudablemente, el reto inmediato de la inteligencia militar en España pasa por la puesta en funcionamiento del CIFAS (Centro de Inteligencia de las Fuerzas Armadas) dentro del Estado Mayor Conjunto, su dependencia funcional del Centro Nacional de Inteligencia y su papel con respecto a las estructuras existentes en el seno de cada uno de los tres ejércitos: Sección de Inteligencia y Seguridad de la División de Operaciones del Ejército de Tierra, Centro de Inteligencia y Seguridad del Ejército de Tierra (CISSET), Sección de inteligencia del Estado Mayor Operativo Naval, División de Información del Estado Mayor del Ejército del Aire y Centro de Inteligencia Aérea (CIA). El trabajo firmado por el general José Jiménez incide sobre la situación de la inteligencia militar española y el futuro inmediato determinado por este nuevo centro así como por la racionalización de la inteligencia en las Fuerzas Armadas.

- Unidades del ejército estadounidense como el cuerpo de Marines están desarrollando su propio software de gestión de información en campaña así como diversas herramientas de comunicaciones que ayudarán a los mandos militares a tomar decisiones inmediatas (variantes de los DSS) en el transcurso de una operación militar mediante el filtrado de información estratégica (5). Resulta fundamental observar el esfuerzo llevado a cabo por departamentos como el *Joint Experimentation Directorate* (J-9) dependiente del JFCOM (*Joint Forces Command*), de cuya colaboración con la empresa *The Brain Technologies Corporation* ([www.thebrain.com](http://www.thebrain.com)) se ha derivado la puesta en funcionamiento del Sistema de apoyo a la decisión conocido como EKP (*The Brain Enterprise Knowledge Platform*). Esta herramienta permite acceso en tiempo real a diferentes aplicaciones e integra la información procedente de numerosas fuentes simultáneamente.

Una de las principales conclusiones extraídas de la necesidad de reformar la operatividad de los servicios de inteligencia pasa por la puesta a disposición de todos los “escalones” implicados en el ciclo de un conocimiento en tiempo real y verdaderamente eficaz para la

---

(5) KENYON, HENRY S. “*Bent Pipes, Intelligent Agents Aid Corps: cunning devices, solutions help Marines fight smarter*”. En *Signal* (mayo 2001). <http://www.us.net/signal/Archive/May01/bent-may.html>. Consultado: 7/08/2002.

toma de decisiones. Por ello, la aplicación de las tecnologías de la información al intercambio de una inteligencia que llega a todos los escalones (estratégico y táctico) es el conjunto de herramientas bajo la denominación de Sistemas de apoyo a la decisión (DSS) (6). Con ellos, se pretende aligerar el tiempo de recepción del conocimiento necesario para la planificación de operaciones militares por parte de los mandos sobre el terreno. Las principales características de estas herramientas de información son:

- Se trata de plataformas que integran, visualizan y gestionan elementos de información de manera conjunta y en tiempo real (7).
- Alto valor de la experimentación y la simulación de hipotéticos escenarios para crear situaciones del tipo *what if* y estimar los resultados de la simulación por parte del mando militar que debe planificar su acción real.
- Abandono de la presentación jerárquica de la información por una estructura asociativa siguiendo parámetros mentales, consiguiendo interrelaciones de elementos o piezas de información aparentemente disgregadas
- Se comparte la información necesaria con todos los escalones envueltos en la operación minimizando estructuras jerárquicas carentes de flexibilidad.

En suma, la investigación y la aplicación de tecnología avanzada en la gestión, integración y utilización de información en tiempo real posibilita la superioridad informativa. Algunos países, como Suecia, prefieren hablar de Superioridad Informativa en lugar de Revolución en los asuntos militares (RAM), otorgando una capital preponderancia a la prevención por medio del conocimiento anticipado. No obstante, su realidad alcanza a todos los órdenes en el desarrollo de la guerra, desde los organizativos promoviendo una flexibilidad más operativa de las unidades militares basadas en la disposición de información en tiempo real para la toma de decisiones sobre el terreno, o en los desarrollos de simulación de conflicto, hasta la puramente estratégica, adaptando los cimientos teóricos de la conducción de la guerra a la realidad impuesta por las amenazas que han eclosionado en el siglo XXI. En

- 
- (6) MOLINA, J. M. “Sistemas de apoyo a la decisión como herramientas de información en el ámbito militar”. En DIEGO NAVARRO y MIGUEL ÁNGEL ESTEBAN (coords.), “Gestión del conocimiento y servicios de inteligencia”. Madrid, BOE; Universidad Carlos III de Madrid; Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2004, pp. 101-142.
- (7) LAWLOR, MARYANN. “Information plus Context equals Knowledge: Software tool connects the dots between related pieces of data”. En SIGNAL (febrero 2002). [www.us.net/signal/Virtual/March02/information-feb.html](http://www.us.net/signal/Virtual/March02/information-feb.html)

términos generales, los avances tecnológicos aplicados a todos los sectores de la seguridad y la defensa constituyen una de las señas de identidad de esta revolución (8).

- La participación exterior de los ejércitos en distintas misiones de paz conducentes a la estabilización o la reorganización de las infraestructuras de un país tras sufrir un conflicto requieren la intensa actuación de los servicios de inteligencia (9). Como ha señalado Miguel Ángel Ballesteros los objetivos de la inteligencia en este tipo de misiones son “facilitar el cumplimiento de la misión y colaborar en la seguridad de las tropas propias” (10). En Irak o en Afganistán la actuación de los servicios de inteligencia, especialmente la inteligencia humana, ha sido esencial para alcanzar estos objetivos sin olvidar la necesaria coordinación con los diferentes servicios que han compuesto el Mando de las Fuerzas Internacionales:

*Sin embargo, en este ambiente se agudizan los problemas propios de HUMINT, como son conocer la fiabilidad de las fuentes y la necesidad de traductores. Así, en el ciclo de inteligencia es la fase de obtención la que resulta más compleja. El alcance de los medios de información militar es limitado y requiere la colaboración de servicios de inteligencia nacionales, como el Centro Nacional de Inteligencia (CNI) en España. Su personal está entrenado para obtener información y realizar una evaluación inicial sobre el terreno. En operaciones de paz su experiencia y su trabajo los convierte en los ojos y los oídos de las unidades que actúan en zona de operaciones” (11).*

Fruto de la importancia concedida a la inteligencia desplegada en este tipo de misiones es el trabajo firmado por el teniente coronel Aníbal Villalba que centra su análisis en el caso de los Balcanes.

---

(8) Sobre el concepto de RAM véase ORTIZ, Román D. “Más rápido, más lejos, más letal”. En *Revista Española de Defensa*, 2000, vol. 13: nº 151, pp. 42-49.

(9) CAMMAERT, Patrick C. “*Intelligence in Peacekeeping Operations: Lessons for the Future*”. En “*Peacekeeping Intelligence: emerging concepts for the Future*”. Oakton (VA), OSS International Press, 2003, pp. 11-30.

(10) BALLESTEROS, Miguel Ángel. “*Los servicios de inteligencia en las operaciones de paz*”. En *Revista Española de Defensa*, 2003, vol. 16: nº 190, pp. 28-29.

(11) Idem.

Creo que no es necesario insistir, so pena de incurrir en reiteraciones e ideas plenamente compartidas por expertos e investigadores en seguridad y defensa en materias y conclusiones aportadas ya en trabajos anteriores. Por ello, reiterar el punto de inflexión que suponen los atentados de 2001 y 2004, o destacar una vez más la necesaria coordinación entre servicios de inteligencia o asumir con inquietud que los servicios de inteligencia deben adaptarse al escenario de amenazas y riesgos no son conclusiones ciertamente novedosas. Sin embargo, el protagonismo de los organismos de obtención, control, organización y análisis de información y el profundo debate en torno a su papel en tan corto espacio de tiempo bien merecen una atenta reflexión. Y esta reflexión puede partir tal vez de una constatación inquietante, cargada de futuro y, sobre todo, indicadora de lo mucho que queda por hacer a corto, medio y largo plazo: los resultados del trabajo de inteligencia, en su sentido y alcance más amplio (por tanto integrador tanto desde su procedencia: nacional o departamental) como temporal (estratégica, actual, estimativa) son y van a seguir siendo prioritarios para minimizar los efectos terroristas. Y decimos minimizar o reducir su planificación y ejecución porque, lamentablemente, nada puede asegurar la erradicación total de las múltiples amenazas y riesgos nacidas en el seno del contexto asimétrico contemporáneo.

Es por ello vital asumir que la prevención por medio de la información tal vez sea el único medio eficaz hoy en día para, si no vencer definitivamente, sí al menos reducir el impacto de la principal amenaza mundial identificada con el terrorismo (12). En nuestro país, el informe del Ministerio del Interior hecho público a comienzos de enero de 2005 no deja lugar a dudas: España ha sido base de operaciones y planificación de numerosas acciones terroristas ejecutadas o abortadas antes de su puesta en marcha. El número de detenidos vinculados a tramas de terrorismo islamista dobla (131) el de miembros pertenecientes a ETA. Por otra parte, pasar del uso de la fuerza a la utilización eficaz y eficiente de la información significa ceder el protagonismo a la capacidad para controlar, organizar y explotar sabiamente las informaciones referidas a los movimientos de aquellos individuos o grupos altamente motivados y dispuestos a convertirse de amenaza en peligro siguiendo sus convicciones políticas y religiosas (13)

A nuestro juicio, la globalización del terrorismo debe combatirse con una globalización equivalente de la lucha antiterrorista. Dicho de otro modo y como ya hemos recogido en otra

---

(12) JORDÁN ENAMORADO, Javier. *“Profetas del miedo: aproximación al terrorismo islamista”*. Pamplona, Eunsa, 2004.

(13) CALVO, José Luis. *“El terrorismo como estrategia asimétrica”*. En Javier Jordán (coord.), *“Los orígenes del terror: indagando en las causas del terrorismo”*. Madrid, Biblioteca Nueva, 2004, pp. 37-61.

ocasión: «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» (14). Este axioma genérico debe traducirse en medidas concretas que refuercen el entorno de la información como el más eficaz medio de prevención (15). Los estudios de expertos como Lee S. Strickland no ofrecen lugar a dudas cuando valoran extraordinariamente la gestión de la información como principal recurso de prevención. Emilio Lamo de Espinosa, director del Real Instituto Elcano lo ha expresado de manera rotunda: «La lucha contra el terrorismo es primero inteligencia, segundo inteligencia y tercero inteligencia» (16). Validamos, por tanto, la opinión de que la prevención y la capacidad de anticiparse a un hecho que pone en peligro la seguridad, la estabilidad o la confianza de los ciudadanos debe fundamentarse en una dinámica continuada, coordinada, estable y en permanente actualización de información transformada en conocimiento estratégico, táctico u operativo: en suma, en inteligencia. Los expertos procedentes del campo académico de las ciencias de la documentación llevan varios años incidiendo en esta idea «Para erradicar las amenazas, las municiones tácticas y la fuerza jugará un papel extraordinario, pero es la información la clave para el éxito: nuestra más efectiva herramienta de guerra». De ahí que la información, las redes de información y la tecnología capaz de explotarla para adquirir una ventaja estratégica (*Knowledge advantage*) formen parte del primer escenario del conflicto futuro desplazando el terreno físico de un posible escenario bélico tradicional hacia el campo de batalla de la información (*cyber battlefield*) (17). El mismo autor considera el terrorismo como una forma de amenaza “de baja probabilidad pero de alto impacto”. La actividad de inteligencia contribuye a hacer que la posibilidad de que esa amenaza se produzca tienda (tal vez sin conseguirlo nunca) a cero.

---

(14) NAVARRO BONILLA, Diego. “Introducción”. En *Estudios sobre inteligencia: fundamentos para la seguridad internacional*. Madrid, Instituto Español de Estudios Estratégicos; Centro Nacional de Inteligencia, 2004, pp. 13-40; (Cuadernos de Estrategia; 127).

(15) HERMAN, Michael. “Counter-Terrorism, Information Technology and Intelligence Change”. En *Intelligence and National Security*, 2004, vol. 18: nº 4, pp. 40-58.

(16) PLANAS, Pablo. “La retirada de Irak no va reducir el riesgo de atentados”. En *ABC*, 2004, 11 de abril, p. 12.

(17) STRICKLAND, Lee S. “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: nº 1, pp. 18-21; —, “Fighting Terrorism with Information”. En *The Information Management Journal*, 2002, vol. 36: nº 4, pp. 27-34. AMBOAGE, Luis, “La batalla digital en Iraq” En *Defensa: Revista Internacional de Ejércitos, armamento y tecnología*, 2003, vol. 26: nº 302, pp. 46-51. MOREIRO GONZÁLEZ, José Antonio. “Los servicios de documentación ante los conflictos bélicos”. En “Homenaje a Juan Antonio Sagredo Fernández: Estudios de bibliografía y fuentes de información”. Madrid, Universidad Complutense, 2001, pp. 409-440.

Sin embargo, debemos afrontar una realidad caracterizada por la imposibilidad de la seguridad total y menos de forma unilateral y desligada. Esta parece ser la idea central de la conferencia auspiciada por Arabia Saudí en febrero de 2005 para sentar las bases de un centro internacional de lucha contra el terrorismo, de formulación todavía imprecisa y puesta en marcha más indefinida si cabe. Más recursos, mejor coordinación, mayor disponibilidad y formación de especialistas en todas las áreas de inteligencia pueden reducir el impacto de un hipotético riesgo, un peligro real o una amenaza inmediata. Sin embargo, aun en el caso de contar con los mejores servicios de inteligencia del mundo, es más que probable que los daños causados al final de la cadena por riesgos, peligros o amenazas sigan produciéndose. Por esa razón, demuestran su relevancia algunas concepciones centradas en la importancia capital no sólo de la prevención por medio de la información sino también en la planificación y en la preparación para afrontar los daños que a buen seguro volverán a producirse (18). Esa planificación supone paralelamente hacer hincapié en un concepto clave: imaginación. Es decir, en la capacidad de figurar, construir y simular situaciones hipotéticas, tal vez disparatadas a priori, basadas en la construcción de escenarios improbables pero no imposibles. Tanto la imaginación como la prospectiva dentro de un servicio de inteligencia han sido y, por supuesto, están siendo actualmente objeto de debate, atención e interés continuo.

La formidable reflexión en torno al valor de la información, su procesamiento o la dimensión tecnológica necesaria para generar conocimiento también ocupa su lugar en las revisiones estratégicas mundiales y en los libros blancos de la defensa. De su lectura se desprende el lugar ocupado por los procesos de generación de inteligencia, por las estructuras flexibles adaptadas a un conjunto de amenazas muy diferentes de las contempladas tan sólo quince años atrás o por la coordinación necesaria en materia de inteligencia entre países. Textos como el *Quadrennial Defence Review* de Estados Unidos, la *Strategic Defence Review* del Reino Unido o el concepto militar de defensa frente al terrorismo de la OTAN) se suman la *Revisión Estratégica de la Defensa española* y a la *Directiva de Defensa Nacional*, recientemente presentada por el ministro José Bono. Por otra parte y como refuerzo a los anteriores textos, la declaración de la Unión Europea sobre la lucha contra el terrorismo consensuada tras los atentados del 11-M reservó un capítulo 9 dedicado íntegramente al intercambio de información como forma preventiva de primer orden en los siguientes términos:

---

(18) BETTS, Richard K. “*Analysis, War and Decision-Making: Why Intelligence Failures are Inevitable*”. En *World Politics*, 1978, nº 31, pp. 61-89; —, “*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.

“Al tiempo que destaca la importancia de una cooperación más eficaz en materia de información analítica y una mejor evaluación de la amenaza, el Consejo Europeo invita a los Estados miembros a mejorar los mecanismos de cooperación y fomentar la colaboración sistemática y efectiva entre los servicios de policía, de seguridad y de información”. En cualquier caso, una política común europea en materia de inteligencia debe ser puesta en marcha y consensuada por el Consejo así como el mantenimiento de una estructura estable y permanente y la creación de una autoridad única europea y visible, según se desprende de las recomendaciones hechas por la Asamblea Europea Interparlamentaria sobre seguridad y defensa (diciembre 2002) (19)

Por tanto, a partir de las seis características propuestas por la OTAN que deben cumplir unas Fuerzas Armadas preparadas para los requerimientos defensivos del siglo XXI (movilidad y capacidad de proyección, sostenibilidad, disponibilidad, superioridad, protección, mando y control integrado) la revisión estratégica española hace hincapié en este último punto en la necesidad de disponer de sistemas integrados de información capaces de gestionar en tiempo real (obtener, procesar, analizar y difundir) toda la información generada en el transcurso de las operaciones militares con el fin de reducir la incertidumbre en el proceso de toma de decisiones por parte del mando. Ello nos lleva inmediatamente a resaltar el papel que los sistemas C4I + ISR (mando, control, comunicaciones, ordenadores, inteligencia, + vigilancia y reconocimiento) están jugando en la planificación de las operaciones militares. Bajo su actuación, se persigue la interconexión entre fuerzas desplegadas sobre el terreno y la integración (conectividad) de los datos procedentes de numerosas plataformas militares con un objetivo final: que los canales de comunicación y el procesado de la información obtenida por múltiples sensores y sistemas lleguen directamente al campo de batalla con el fin de que los mandos militares dispongan de la información pertinente para la toma de decisiones militares. La superioridad tecnológica que ofrecen los sistemas C4I comprende, a juicio de Peregrín Pascual «la digitalización del campo de batalla (*digital battlefield*), con la introducción de un sistema de mando y control de máxima eficacia, alimentado por los correspondientes sistemas de exploración y reconocimiento que asegurasen el conocimiento avanzado de la situación, lo que permitiría poner los medios de combate adecuados en el lugar adecuado en el momento adecuado» (20)

---

(19) “*The new challenges facing European intelligence - reply to the annual report of the Council*” Document A/1775, 4 junio 2002.

[http://assembly-weu.itnetwork.fr/en/documents/sessions\\_ordinaires/rpt/2002/1775.html](http://assembly-weu.itnetwork.fr/en/documents/sessions_ordinaires/rpt/2002/1775.html)

(20) PASCUAL CHORRO, P., “*Soldados, marinos y aviadores: Los guerreros del tercer milenio.*” En *Defensa: Revista Internacional de ejércitos, armamento y tecnología*, 2003, 65, p. 24.

Los prolegómenos, estertores de la guerra y posterior ocupación de Irak han sido el marco general en el que se sitúa la enorme atención prestada a la función, misión y resultados de los servicios de inteligencia como consecuencia de las conclusiones de los informes de la comisión del senado y del congreso norteamericano y el informe Butler en el caso británico. Estos y otros documentos ponen de relieve un difuso punto de inflexión sobre el futuro de la inteligencia. Años antes de que se produjeran los atentados de Estados Unidos y España, Goodman y Berkowitz planteaban ya interrogantes en torno a una concepción del mundo de la inteligencia que requería una profunda revisión funcional, estructural y conceptual (21). A partir de este libro, se podían extraer preguntas clave que cuatro años después han renovado con dramática intensidad su relevancia: ¿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?

Por otra parte la controversia alcanzó mayores índices de confusión cuando diversas agencias de inteligencia norteamericana discreparon públicamente de los resultados presentados como amenazas irrefutables. Los supuestos laboratorios móviles para la fabricación de agentes químicos que el Secretario de Estado Colin Powell mostró a la comunidad internacional como pruebas de las supuestas armas de destrucción masiva quedaron en entredicho tras conocerse que ingenieros y especialistas del Pentágono reflejaron un firme desacuerdo respecto de los informes de la CIA. La Agencia de Inteligencia del Pentágono (DIA) consideró que dichos camiones servían posiblemente para la fabricación de hidrógeno necesario para globos aerostáticos con fines meteorológicos. La controvertida actuación de la agencia central alcanzó su punto culminante con la dimisión de su director Georges Tenet, envuelta en un gran número de quejas por su probada sobrevaloración de la amenaza iraquí en relación con las armas de destrucción masiva, la falta de fiabilidad de las fuentes humanas en las que se basaron los principales informes para decidir la invasión, etc.

En España a raíz del atentado de Madrid el 11-M también aparecieron no pocos titulares de prensa a propósito de los informes previos al ataque terrorista elaborados por el Centro Nacional

---

(21) BERKOWITZ, Bruce D. y Allan E. Goodman. *“Best Truth: Intelligence in the Information Age”*. Yale University Press, 2000.

de Inteligencia. Pero sin duda, la polémica más visible ha situado al CNI en el centro de una polémica innecesaria y contraproducente para el buen funcionamiento de un servicio de inteligencia de tal magnitud y eficacia al verse sometido a procesos de desclasificación documental parcial y a las filtraciones a la prensa de la información que los documentos secretos contenían y que habían sido utilizados en el transcurso de las sesiones de la comisión de investigación del 11-M. En cualquier caso, desde el año 2000 se ha asistido a la reorganización del servicio de inteligencia no sólo con el cambio de denominación (CESID-CNI) sino también con un importantísimo avance como ha sido la entrada en vigor de nuevas disposiciones legislativas, de control judicial y parlamentario así como los nombramientos de personal civil por primera vez en su historia para desempeñar sus principales cargos directivos. Todo ello sin olvidar el papel fundamental asignado a la Autoridad Nacional de Inteligencia y Contrainteligencia de la que depende orgánicamente la Oficina Nacional de Inteligencia y Contrainteligencia: función coordinativa de servicios y organismos conducente a la creación de una comunidad de inteligencia, representación de la comunidad de inteligencia en el exterior y fomento de la cultura de inteligencia. Todos estos elementos de cambio y modernización llevados a cabo durante el gobierno de dos partidos políticos diferentes han tratado de adaptar antiguas consideraciones en torno a la reforma de los servicios 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 menciona expresamente la 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».

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, directora del MI5, servicio de inteligencia interior británico, quien ha tratado de ponderar la responsabilidad y la supuesta ineficacia de los servicios de inteligencia occidentales en los atentados de septiembre de 2001: “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”). Su visión nos aproxima al debate que inevitablemente surgió tras el atentado del 11-S: 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.

## **COORDINACIÓN Y REESTRUCTURACIÓN DE LOS ORGANISMOS DE INTELIGENCIA: EL DIFÍCIL CAMINO HACIA LA EFICACIA ABSOLUTA**

*Finalmente, algunos creen que el problema reside en la propia complejidad y enormidad de los servicios de información y proponen que sean aligerados y reducidos. Sin embargo, pocas de estas propuestas especifican de qué funciones podemos prescindir para hacerlos adelgazar. En realidad, la burocratización es tanto el punto flaco de los servicios de información americanos como su punto fuerte (22).*

Durante el periodo comprendido entre septiembre de 2001 y septiembre de 2004 es posible que hayamos asistido a una de esas etapas en las que el debate político, social e incluso científico surgido en torno a los procedimientos y resultados de la inteligencia haya proporcionado más páginas, más informes y más titulares de prensa que ningún otro momento en la historia reciente. El grado de eficacia de los servicios de inteligencia en la prevención de los atentados de 2001 puesto en entredicho, los fallos de coordinación, la estimación sobredimensionada en torno a las amenazas derivadas del conflicto con Irak, el cuestionamiento de la fiabilidad de las fuentes de inteligencia así como la polémica suscitada en torno a las principales agencias y organismos que ofrecieron sus resultados a los decisores políticos antes de dirigir los ejércitos hacia Irak, son cuestiones que han hecho protagonista por una u otra razón al mundo de la inteligencia. Este “trienio inquisitivo” ha tenido dos macro coordenadas generales: una la centrada en la identificación sin paliativos del terrorismo internacional como la principal amenaza del mundo globalizado con dos puntos de inflexión 11-S y 11-M; y otra la guerra de Irak. En ambas ocasiones la eficacia del trabajo de inteligencia ha sido cuestionada, puesto en duda y, en algunos

---

(22) BETTS, Richard. “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.

casos con tanta vehemencia que ha llegado a provocar una dimisión aparentemente por razones personales, como fue el caso del propio director de la Agencia Central de Inteligencia norteamericana, Georges Tenet. Tampoco el nombramiento de su sucesor, el congresista republicano Porter Goss y anterior agente de la CIA ha escapado a la polémica habida cuenta de sus declaraciones asegurando su falta de preparación y cualificación para asumir la dirección de los servicios secretos norteamericanos.

A la espera de leer las conclusiones de la comisión de investigación del 11-M, el informe de la comisión del 11-S, convertido ya en fenómeno editorial, incluye el análisis de los fallos y las recomendaciones para una mejora del sistema de inteligencia. En abril de 2004 las conclusiones aportadas por el informe de la Comisión independiente creada por el congreso estadounidense que investigó el 11-S hacían recrudecer la controversia en torno al papel jugado por el FBI. En sus páginas se comprueba el grado de responsabilidad del servicio de inteligencia interior norteamericana en la falta de previsión y eficacia antiterrorista. Desde la compartimentación e independencia de las 56 oficinas locales (algo que ya denunció el “zar antiterrorista” Richard Clarke) hasta la falta de cualificación de más del 66% de los analistas o la falta de traductores (23) No poner en común los resultados de las investigaciones y las alarmas detectadas por el FBI con la CIA provocó un caso más del frecuente *stovepipping* ilustrando de nuevo la ineficacia en el aprovechamiento de la imprescindible interrelación entre agencias de inteligencia (24) De nada sirvieron las investigaciones de la agente Colleen Rowley sobre el interés de Zacarias Mossaoui por aprender a pilotar aviones pues no siguieron el camino ascendente en la escala jerárquica de la comunidad de inteligencia norteamericana. Y sin embargo, expertos de la talla de Michael Herman no valoran con negatividad significativa la existencia de estos límites en el acceso a la información entre agencias u organismos de inteligencia. A su juicio, no debe instalarse una cultura de “barra libre” para todos los interesados en conocer. El problema no son los frenos a la fluidez y al acceso de información por oficinas, dependencias u órganos dentro organismos de inteligencia teóricamente “hermanos”. Al contrario, la cuestión es definir cuántos retardos y qué tipos de acceso se deben implantar, definiendo su alcance y cuantificando los riesgos de que no todo el mundo pueda tener acceso a toda la inteligencia en aras a una hipotética mejora de la eficacia (25).

---

(23) CLARKE, Richard A. “*Contra todos los enemigos*”. Madrid, Taurus, 2004.

(24) BAMFORD, James. “*A Pretext for War: 9/11, Iraq and the abuse of America’s Intelligence Agencies*”. Doubleday, 2004.

Más recientemente, las comisiones del Congreso y del Senado norteamericano y especialmente el informe Butler no dejan lugar a dudas sobre la actuación en los preliminares de la invasión de Irak por parte de la coalición de otros dos grandes servicios de inteligencia: CIA y MI6 británico. La principal y demoledora consecuencia desprendida de la lectura de estos informes es que se cuestiona el núcleo de la misma actividad de inteligencia. La fiabilidad de los datos estuvo muy por debajo de lo que un informe de inteligencia debe garantizar: las fuentes no fueron contrastadas, se sobredimensionaron las amenazas y, tal vez en un entorno de gran presión y celeridad se acabó por asegurar como verdades lo que no debían ser más que hipótesis de trabajo preliminar. Sorprende comprobar cómo el sector privado ha sido contemplado en el caso británico como recurso para mejorar la eficacia de la inteligencia exterior. En enero de 2005 se conocía la decisión del MI6 de contratar a un alto ejecutivo para incorporarse al consejo de dirección del centro.

Y sin embargo, tampoco puede descartarse una profunda y necesaria reflexión sobre la metodología y la concepción de los procesos básicos de inteligencia enfocados hacia el concepto “proceso” en detrimento del tradicional “ciclo” (26). En este sentido, el trabajo con el que se abre este Cuaderno a cargo del teniente coronel Ignacio Rosales incide en el papel nuclear de la inteligencia en los procesos de toma de decisiones en cualquier ámbito. Bien es cierto que las revisiones del ciclo de inteligencia son contrastadas por iniciativas conducentes a convertirlo sucesivamente en “círculo”, “cuadrado”, “diagrama de flechas” o cualquier otra figura geométrica. Y sin embargo, la fortaleza e inmutabilidad de todas las fases conducentes a la generación de inteligencia radica en el carácter científico de sus operaciones, sean un ciclo, una sucesión de etapas, o como indica Aníbal Villalba en su estudio, un proceso no lineal: la esencia es siempre la misma. Lo que sí parece una realidad más que una tendencia es el unánime interés mostrado por la integración de datos de muy diversas procedencias, formatos, lenguas, etc., para crear información y ofrecer productos integrales de inteligencia vinculados a los conceptos de multi-int o inteligencia holística. Por otra parte, los ajustes que se proponen en la relación que se establece entre productores de inteligencia y receptores del resultado final (decisores) tratan de reducir la distancia intermedia entre ambos, proponiendo un acercamiento entre ambos con objeto de mejorar la comunicación y la identificación de necesidades de inteligencia (27).

---

(25) HERMAN, Michael. “Counter-Terrorism, Information Technology and Intelligence Change”. En *Intelligence and National Security*, 2004, vol. 18: nº 4, p. 46.

(26) CLARKE, R. “*Intelligence Analysis: a Target-Centric Approach*”. Washington, CQPress, 2004, p. XV.

Sin embargo, el gran salto todavía no ha llegado. La apremiante y profunda remodelación de las estructuras de inteligencia nacidas de la Guerra Fría es una necesidad que surge con fuerza en momentos de crisis pero que, indudablemente resulta más sencillo formular que acometer. Es cierto que comités de expertos, comisiones, informes y voces autorizadas propagan su insistencia en la reorganización. Y según la intensidad con que se aborde el problema se tratará de revolución radical en el mundo de la inteligencia o simplemente una adaptación a la realidad impuesta hoy en día. En cualquier caso, sí parece existir consenso en que sea cual sea la opción elegida, será una tarea de todos, combinada y compartida con objeto de diseñar una nueva “arquitectura de inteligencia” más flexible y eficaz (28).

En nuestro país las cosas tampoco han estado más calmadas. La intervención del ex secretario de estado director del Centro Nacional de Inteligencia, Jorge Dezcallar, el día 19 de julio de 2004 en la comisión de investigación del 11-M destapó la situación a la que el principal centro de inteligencia español se vio sometido tras los atentados. La inexistencia de canales de comunicación entre los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado y el propio CNI motivó que el resultado de las pesquisas relacionadas con la furgoneta utilizada por los terroristas fuera conocido por el secretario de estado director compareciente a través de los medios de comunicación de aquellos días. La gravedad de esta anómala situación aumentó cuando, incomprensiblemente, tampoco se contó con el principal centro de inteligencia nacional para participar en las sesiones del denominado gabinete de crisis del gobierno del PP mantenidas durante aquellos días.

En comparación con la CIA o el MI6, el CNI nunca fue tajante en las aseveraciones de sus homólogos relativas a la amenaza iraquí. Muy al contrario, siempre se dudó de los principales argumentos esgrimidos por los gobiernos de la coalición: conexión Irak-Al Qaeda, certeza absoluta de disponibilidad de armas de destrucción masiva, programas nucleares en marcha, etc. Pero lo cierto es que los trabajos de la comisión formada para esclarecer los hechos ocurridos antes, durante y después del 11-M han ocupado cientos de páginas de informes, diligencias y titulares de prensa.

---

(27) MEDINA, Carmen. “*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>

(28) CORERA, Gordon. “*Radical reform required in US Intelligence Community*”. En *Jane’s Intelligence Review*, abril 2004, pp. 42-47.

En cualquier caso, la tan deseada coordinación de servicios plantea no pocas cuestiones fáciles de enunciar y complejas de llevar a cabo, venciendo inercias, recelos y faltas de comunicación entre servicios dedicados de una forma u otra a obtener y evaluar información. A su vez, el objetivo de coordinación se basa en actividades concretas con una impronta de gestión y organización documental fundamentales. No en vano, la integración de ficheros personales, bases de datos y archivos policiales conforma en su conjunto una dimensión tremendamente sugerente desde el punto de vista de la gestión documental. De hecho, el actual Centro Nacional de Coordinación Antiterrorista ha diseñado su estructura informática creando una red común a los tres organismos integrantes: Policía Nacional, Guardia Civil y CNI. Además de esa red propia del CNCA cada organismo tiene acceso a la suya propia pero no a la de los demás.

## LA COOPERACIÓN Y LA COORDINACIÓN ENTRE ORGANISMOS

*Dentro de Europa hay unos foros informales de cooperación entre servicios de inteligencia, pero más interés tiene el Centro de Situación (SITCEN) de la secretaría del Consejo, así como el proyecto de Célula de Análisis Conjunto entre inteligencia y seguridad para el estudio de la amenaza (29).*

Stéphane Lefebvre, analista del departamento de defensa canadiense, puso de manifiesto las dificultades de la cooperación internacional en materia de inteligencia (30). Es indudable que la naturaleza transnacional de las amenazas globales como el terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva y el avance de los estados en descomposición obliga a la intercomunicación entre agencias y organismos pues deben afrontar una amenaza común y aportar soluciones también comunes. En materia de cooperación, el período comprendido entre 2001 y 2004 está marcado por dos atentados masivos de naturaleza islamista y constituye un peldaño fundamental en la cooperación que años antes se venía desarrollando de forma bilateral (lo más común) o multilateral (31). Por ejemplo, en nuestro país se han conocido algunos datos todavía imprecisos sobre la ayuda norteamericana de la Agencia Central de Inteligencia en la lucha contra ETA desde los años 80. Por otra parte, dos meses después de los atentados de

---

(29) DEZCALLAR, Jorge. “Libertad y seguridad”. En *Política Exterior*, 2004, nº 102, p. 37.

(30) LEFEBVRE, Stéphane. “The difficulties and Dilemmas of International Intelligence Cooperation”. En *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, 2003, nº 16, pp. 527-542.

(31) GALVACHE VALERO, Francisco. “La inteligencia compartida”. En “*Estudios sobre inteligencia: fundamentos para la seguridad internacional*”, Madrid, Instituto Español de Estudios Estratégicos; Centro Nacional de Inteligencia, 2004, pp. 151-188; (Cuadernos de Estrategia; 127).

Nueva York y Washington, el director del CNI viajó a la capital norteamericana con un objetivo definido: reforzar la cooperación entre las principales agencias de inteligencia norteamericanas CIA y NSA y sobre todo iniciar las vías que permitiesen al servicio español disponer de tecnología punta en dos áreas bien definidas: comunicaciones y sistemas criptográficos (32). Sin embargo, no podemos olvidar que, considerando inestimable la ayuda estadounidense, sigue siendo cualitativamente la información procedente de Francia la más relevante en la lucha antiterrorista contra ETA, con resultados reales sobre el terreno (33).

Uno de los sustantivos más utilizados para abrir la puerta del debate de la ineficacia es el que encabeza este epígrafe. Apelar a la falta de coordinación entre agencias de inteligencia se ha convertido ya en un tópico que se repite continuamente cuando se reflexiona sobre las causas de los fallos en la prevención por medio de la información y, a su vez, se proporcionan remedios generales. La definición de coordinación supone concertar medios y recursos dirigidos hacia el logro de un esfuerzo común. Es curioso resaltar la similitud que encierra esta definición con respecto a la de sistema, entendido como el conjunto ordenado de elementos en interacción dinámica en función de un objetivo común aceptado. Sin embargo, no se puede olvidar que el éxito en la cooperación internacional depende en primer lugar de una coordinación nacional eficaz, definida por un sistema o comunidad de inteligencia así como por unos canales efectivos, claros y aceptados de comunicación y colaboración.

Los acuerdos de cooperación, multilaterales o bilaterales dependen de la percepción común de riesgos y amenazas para la seguridad colectiva pero también de una determinada cultura de inteligencia compartida. También se basan en una premisa elemental ya que en el mundo de la inteligencia, y especialmente en un mundo globalizado como el actual, la autosuficiencia es un mito al que se opone el tradicional *quid pro quo-do ut des*. Los acuerdos entre Estados Unidos y Gran Bretaña, el Club de Berna, el club de Trevi, la creación de Europol dentro de la Unión Europea, el Grupo Kilowat o el comité especial de la OTAN se unen a otros acuerdos e iniciativas como las unidades de inteligencia económica y financiera del grupo Egmont o la reunión mantenida en marzo de 2001 entre más de 40 agencias de inteligencia internacionales.

---

(32) GONZÁLEZ, Miguel. “El director del CESID viajó este mes a Washington para pedir el apoyo técnico de la CIA y la NSA”. En *El País*, 2001, 30 de noviembre, p. 6.

(33) RODRÍGUEZ, J. Á., y M. González. “Los satélites de EEUU no distinguen a los etarras”. En *El País*, 2003, 13 de febrero, p. 38.

Lo cierto es que entre las medidas inmediatas adoptadas de una forma generalizada por los gobiernos europeos y no europeos en materia de prevención de la amenaza terrorista ha sido la invocación de la cláusula de solidaridad común recogida en la Constitución Europea y específicamente la creación de nuevos organismos que teóricamente aseguren la coordinación entre los ya numerosos órganos policiales, servicios de información, servicios de inteligencia nacional o departamental, inteligencia militar, agencias asimiladas, policías comunitarias, etc. No sin ironía, el periodista de Le Monde Jean-Pierre Stroobants recogía a comienzos de abril de 2004 la opinión de Christian de Valkeneer, miembro del tribunal de apelaciones de Bruselas: “cuando no se sabe qué hacer, se nombra a un coordinador. Para actuar de verdad contra el terrorismo, para utilizar las informaciones, es preciso depender de una autoridad. Si Europa pretende actuar con eficacia, necesita dotarse de una estructura centralizada de investigación y no de una nueva dirección de correo electrónico” (34).

Sin perjuicio de que estructuras ya existentes de coordinación mantengan su razón de ser, resulta revelador comprobar cómo los principales países de la Unión Europea y también Estados Unidos han nombrado cargos de coordinación unipersonal en materia de antiterrorismo o han creado nuevos organismos que se suman a los ya existentes con objeto de dar respuesta a las amenazas no sólo terroristas. La dimisión de Tenet como DCI (*Director of Central Intelligence*) ha abierto la necesaria reflexión que en tiempos de crisis organizativa, funcional, estructural y de resultados de los servicios de inteligencia suele producirse. Máxime en el caso norteamericano donde el director de la CIA como una agencia más dentro de la comunidad de inteligencia, ocupaba a su vez la coordinación general de todas las demás agencias.

Al otro lado del Atlántico, en marzo de 2004 los quince miembros de la Unión Europea pactaron la creación de un centro de intercambio de información entre servicios de inteligencia. Poco después, se ha asistido al nombramiento de “mister antiterrorismo” en la persona del holandés Gijs de Vries, ex viceministro del Interior holandés, que en el primer semestre de 2004 elaboró un informe nada alentador sobre la descoordinación de servicios policiales europeos en el interior y en el exterior de los miembros de la Unión. Dependiente del Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad Europea, Javier Solana, Gijs de Vries asume teóricamente la función de coordinación de organismos responsables de la lucha antiterrorista.

---

(34) STROOBANTS, Jean-Pierre. “Bruselas y el antiterrorismo”. En *El País*, 2004, 3 de abril, p. 8.

## LOS TÍMIDOS ESFUERZOS HACIA UNA INTELIGENCIA COMÚN EUROPEA

Sin embargo, de cara a la construcción de ese espacio de Inteligencia Común Europea casi todos los análisis y opiniones de expertos, políticos, mandos policiales, etc., coinciden en varios puntos clave: la base para la formación de una inteligencia unificada, coordinada y cooperativa en Europa tropieza con la excesiva burocratización y fragmentariedad. Tampoco faltan reflexiones en torno a la conveniencia o no de una autonomía en la obtención de inteligencia dentro de la estrategia de seguridad común europea frente a la dependencia especialmente tecnológica de otros países OTAN no europeos (35). A ello debe añadirse también con una falta de voluntad política que avale la integración del servicio de inteligencia de un país en una estructura común. Además y como venimos reiterando a lo largo de estas páginas, el problema no está en la escasez de información (a todas luces abundante e incluso excesiva) sino en la capacidad de procesamiento eficaz y en tiempo determinante; y tres: los medios técnicos y la formación de los recursos humanos (sobre todo en el campo del manejo de lenguas) sigue siendo en muchos casos deficitaria y visiblemente mejorable. En este volumen han sido dos los trabajos dirigidos a reflexionar sobre la cooperación internacional en materia de inteligencia: tanto el estudio de Julia Pulido centrado en el ámbito europeo como el del capitán de navío Carlos Vallespín, enfocado hacia un concepto más amplio de inteligencia internacional, hacen hincapié en este imprescindible aspecto.

La propuesta de Javier Solana de reforzar el funcionamiento de la célula del SITCEN (convirtiéndola incluso en el embrión de la agencia de inteligencia europea, según proponen algunos expertos) (36) de carácter analítico y estratégico, no operativo, con sede en Bruselas se une a los esfuerzos de cooperación con Europol (37). A juicio de su director, Jurgen Storbeck la precaria disponibilidad de medios y recursos en todas las áreas de la obtención, análisis y

---

(35) MÉNDEZ DE VIGO Y MONTOJO, Pedro. *“El debate de las capacidades militares”*. En *“La seguridad y la defensa de la Unión Europea: retos y oportunidades”*. Madrid, Instituto Español de Estudios Estratégicos; Instituto de Estudios Europeos de la Universidad San Pablo CEU, 2004, pp. 172-173; (Cuadernos de Estrategia; 129).

(36) MÜLLER-WILLE, Björn. *“European Union Intelligence Cooperation: Core Challenges and Responses”*. En *Les Dossiers de L’Abécédaire parlementaire*, 2º trimestre 2004: [http://www.assemblee-ueo.org/en/presse/articles/ABC\\_final\\_inside.pdf](http://www.assemblee-ueo.org/en/presse/articles/ABC_final_inside.pdf)

coordinación de información se une a la escasez de traductores y especialistas en lenguas que desarrollen una actividad continuada y estable de traducción y procesamiento de textos y mensajes. Pero el problema de los organismos policiales de información se extiende en el caso de Europol a las diferentes y a menudo encontradas posiciones de los miembros. Mientras que Francia quiere revitalizar el papel de Europol como canalizador del intercambio de información entre países, el Reino Unido lo concibe como un organismo de análisis a posteriori.

Uno de los últimos impulsos dados a la coordinación entre organismos ha supuesto la creación de centros, órganos y grupos de expertos. Como ejemplo, a comienzos de febrero de 2004 el primer ministro británico anunciaba la creación de un nuevo organismo que, ubicado en Londres y bajo las siglas SOCA (Agencia contra el gran crimen organizado) pretende convertirse en una especie de FBI pero sin competencias en el ámbito del contraterrorismo ni de la investigación sobre asesinatos. Su radio de acción abarca todo el Reino Unido, incluida Irlanda y Escocia. Tráfico de drogas, contrabando, fraude fiscal, inmigración ilegal, etc., serán sus atribuciones.

En nuestro país, la medida más visible de este plan ha consistido en la creación por el Consejo de Ministros el 28 de mayo de 2004 del Centro Nacional de Coordinación Antiterrorista (CNCA), sin capacidad operativa, que tratará de paliar la descoordinación entre centros y organismos de producción de inteligencia a través de la incorporación de miembros de la Policía Nacional, Guardia Civil y Centro Nacional de Inteligencia. El nuevo centro tiene competencias funcionales en materia de inteligencia, centralización de recursos de información tales como las bases de datos y sobre todo actúa como un centro volcado hacia la evaluación y análisis de riesgos y amenazas. En palabras de su actual director, Miguel Valverde, “El CNCA es un centro que recoge, coordina y analiza la información que nos proporcionan los diferentes cuerpos y el Centro Nacional de Inteligencia y nuestra labor es elaborar inteligencia para evitar que los terroristas vuelvan a cometer atentados de ese tipo” (38).

Los intentos por integrar y coordinar los diferentes centros de inteligencia insertos en los niveles que a continuación se refieren han sido iniciativas hasta el momento sólo proyectadas aun contando con la importante renovación del principal centro de inteligencia nacional. La Ley

---

(37) LISTA, Fernando. “Cooperación europea en materia de inteligencia”. En “Estudios sobre inteligencia: fundamentos para la seguridad internacional”. Madrid, Instituto Español de Estudios Estratégicos; Centro Nacional de Inteligencia, 2004, pp. 101-130; (Cuadernos de Estrategia; 127).

11/2002 de 6 de mayo, reguladora de la misión, organización y funcionamiento del Centro Nacional de Inteligencia hace descansar la coordinación de los diferentes servicios de inteligencia (nacionales y departamentales) en la comisión delegada del gobierno para asuntos de Inteligencia. Según determina el artículo 6, esta comisión tiene el cometido esencial de velar por “la adecuada coordinación de todos los servicios de información e inteligencia del Estado para la formación de una comunidad de Inteligencia”, correspondiéndole: “el velar por la coordinación del Centro Nacional de Inteligencia, de los servicios de información de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado y los órganos de la administración civil y militar”. En este artículo se adivina por tanto el origen de la aludida “comunidad de inteligencia”, formada según hemos visto por todos los centros de carácter nacional y departamental y de cuya composición se ocupa en profundidad Ignacio Rosales en el primer capítulo de este *Cuaderno de Estrategia*. Ante su formulación todavía en ciernes, se nos plantea el interrogante de la posición que cada centro de información e inteligencia va a tener en el conjunto de esta comunidad global. Sin embargo, es imprescindible referirse al proyectado Centro de Inteligencia de las Fuerzas Armadas que pasará a depender funcionalmente del Centro Nacional de Inteligencia.

La inteligencia militar también trata de coordinar esfuerzos planteando reestructuraciones organizativas tendentes a la unificación de servicios como ha señalado el ministro Bono en su intervención parlamentaria con objeto de plantear las líneas maestras de su mandato como Ministro de Defensa. Una de las principales actuaciones en materia de coordinación de los centros de inteligencia militar corresponde a la iniciativa de formación del Centro de inteligencia de las Fuerzas Armadas, al que dedica una detallada reflexión el general Jiménez en su artículo. Este organismo centralizaría y coordinaría toda la información de interés militar, se basaría en el modelo de la DIA (*Defense Intelligence Agency*) norteamericana. La explotación por parte del EMAD de los programas de satélites Helios (programa compartido entre España, Francia e Italia) y Santiago se une a la coordinación que su división de inteligencia hace de la información proporcionada por los cuarteles generales de los tres ejércitos mediante el Sistema de Inteligencia Conjunto de las Fuerzas Armadas.

El impulso dado a los procedimientos de integración del conocimiento necesario para que los centros de inteligencia militar cumplan con los requerimientos especificados en la Directiva de Inteligencia, clasificada como secreto, se muestra claramente en el anexo C: “Misiones y

---

(38) LÁZARO, Fernando. “*La operación Nova demuestra que nos pueden volver a golpear*”. En *El Mundo*, 2005 (9 de enero), p. 16.

cometidos”, de la *Revisión Estratégica de la Defensa*. De hecho, se vuelve a insistir en la necesidad de contar con el Centro de Inteligencia de las Fuerzas Armadas, “que se convertirá en un elemento clave del proceso de racionalización y coordinación de la inteligencia militar en España”. No en vano, éste ha sido el espíritu de las recomendaciones y directrices marcadas por la Comisión de Racionalización de la Inteligencia en las Fuerzas Armadas (directiva interna 20/2000). El citado texto, aludiendo al diseño y capacidades de las Fuerzas Armadas contempla el CIFAS dentro de las capacidades conjuntas como “un sistema integral de inteligencia bajo la autoridad del JEMAD”:

*El empleo de las Fuerzas Armadas en misiones operativas requiere disponer en todos los niveles de mando, en paz, crisis y conflicto, de la inteligencia militar necesaria para la toma de decisiones, la alerta temprana, el apoyo al planeamiento y a la conducción de las operaciones y la seguridad de las unidades. Por tanto, y para homologarse con los aliados, debe racionalizarse el significativo esfuerzo en recursos humanos, materiales y económicos que dedican las Fuerzas Armadas a la función de inteligencia, de forma que el sistema resultante sea único, y aglutine y coordine medios y recursos de inteligencia gestionados por los actuales sistemas funcionales de inteligencia de los Ejércitos, de la Armada y del EMAD. Para ello, el Centro de Inteligencia de las Fuerzas Armadas (CIFAS) se configurará como el elemento clave del citado sistema integral. El CIFAS, dependiendo del JEMAD, asumirá la obligación de satisfacer las necesidades de inteligencia de las Fuerzas Armadas en paz, crisis o conflicto de forma rigurosa y oportuna. El CIFAS formará parte de la comunidad nacional de Inteligencia y colaborará con las estructuras de inteligencia de las organizaciones internacionales de defensa de las que España forma parte y con las de los países aliados (39).*

A juicio de José Luis de Diego jefe de la sección de planes y doctrina de la división de Inteligencia del Estado Mayor Conjunto, este futuro CIFAS va a ser el elemento nuclear de este proceso ya que va a permitir la plena integración del esfuerzo de gestión de información de naturaleza militar (40). Finalmente, en España la necesidad de compartir esfuerzos en la generación de inteligencia preside el espíritu de la Comunidad de Inteligencia española hasta convertirse, merced al esfuerzo e impulso de numerosos órganos y personas que trabajan en este

---

(39) “*Revisión Estratégica de la Defensa*”. Madrid, Ministerio de Defensa, 2003, vol. 2: documentos anejos, pp. 210-214.

(40) 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.

proyecto, en una estructura propia e imprescindible para garantizar la coordinación, la eficiencia y la eficacia en materia de inteligencia (41).

---

(41) GALVACHE VALERO, Francisco. “*La inteligencia compartida*”. En “*Estudios sobre inteligencia: fundamentos para la seguridad internacional*”, Madrid, Instituto Español de Estudios Estratégicos; Centro Nacional de Inteligencia, 2004, pp. 151-188; (Cuadernos de Estrategia; 127), pp. 170-172: “Condiciones para la existencia de una comunidad de inteligencia eficaz”.

## **CAPITULO PRIMERO**

# **LA INTELIGENCIA EN LOS PROCESOS DE TOMA DE DECISIONES EN LA SEGURIDAD Y DEFENSA**



# **LA INTELIGENCIA EN LOS PROCESOS DE TOMA DE DECISIONES EN LA SEGURIDAD Y DEFENSA**

Por IGNACIO ANTONIO ROSALES PARDO

## **INTRODUCCIÓN**

Una de las funciones del Estado de Derecho es garantizar la seguridad y defensa nacional, es decir, asegurar la libertad y la democracia, evitando los riesgos y amenazas que puedan suponer un peligro para la propia existencia del Estado e impedir un mayor nivel de prosperidad a la población. Para ello, los Estados organizan un sistema de seguridad y defensa que entre otros aspectos debe definir las competencias que corresponden a sus instituciones en relación con la defensa, así como las medidas de coordinación necesarias para dar una respuesta eficiente. Actualmente se ha abandonado la concepción de defensa tradicional, relacionada con la salvaguardia del territorio objeto de la soberanía y de responsabilidad casi exclusiva de las Fuerzas Armadas, por otro más amplio que contempla, además, la defensa de otros valores e involucra a la sociedad en su conjunto. En los Estados democráticos, estos valores están determinados en la Constitución, concretándolos y completándolos los Gobiernos al definir los intereses nacionales de seguridad. Por otra parte, hoy en día es impensable que un Estado tenga capacidad, por sí solo, para responder a los retos que plantean los nuevos riesgos y amenazas, por lo que es necesario su integración en sistemas supranacionales de seguridad y defensa. Surgen así los conceptos de seguridad compartida y defensa colectiva entre los Estados que comparten valores e intereses comunes, que en el caso de los países de nuestro entorno cultural pueden sintetizarse en la defensa de un orden asentado en el respeto a la legalidad internacional, los valores democráticos, los derechos humanos y la libertad.

La seguridad es multidimensional. Es decir, no es un concepto que haga referencia exclusivamente a la dimensión militar, sino que desborda en otras direcciones (política, económica, social,...) (1). Se han dado muchas definiciones de seguridad nacional, entre ellas nos parece aceptable la propuesta por el Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN):

*Seguridad Nacional es aquella situación de vida en la que no existe 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 normal ejercicio de la autoridad ni contra el funcionamiento adecuado de las instituciones; y una situación en que, tanto las actividades públicas como 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 (2).*

Esta definición pone de manifiesto los diferentes aspectos que afectan a la seguridad, que superan los contenidos estrictamente militares. Por otra parte, la seguridad tiene un valor esencialmente gradual y comparativo (3), de forma que depende de la elección del grado de protección deseable y es inversamente proporcional al valor del riesgo o amenaza al que se enfrenta el bien que se pretende defender. Por lo tanto, una vez definidos los riesgos o amenazas y los bienes que se desean salvaguardar, es necesario definir el grado de seguridad que se quiere alcanzar para determinar el esfuerzo que se requiere dedicar a su defensa.

El concepto de defensa nacional también debe entenderse en un sentido amplio, no sólo como el esfuerzo realizado por las Fuerzas Armadas, sino como la disposición, integración y acción coordinada de todas las energías y fuerzas morales y materiales de la Nación, ante cualquier forma de agresión (4). La defensa es una cuestión necesariamente de Estado, en la que deben participar las Fuerzas Armadas y el conjunto de la sociedad, de tal forma que su planeamiento y ejecución constituya un sistema armónico que proporcione una efectiva

---

(1) BARBÉ, ESTHER Y PERNI ORIETTA. “*Más allá de la Seguridad Nacional*”. En “*Introducción a los Estudios de Seguridad y Defensa*”. Granada, Comares. 2001, pp. 3-34.

(2) DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA DE DEFENSA. “*Política de Defensa y Seguridad*”. Madrid, Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica, 1993, pp. 31-32.

(3) QUERO RODILES, FELIPE. “*Introducción a la Teoría de la Seguridad Nacional*”. Ejército, 1989, pp. 25-29.

(4) LEY ORGÁNICA 6/1980, por la que se regulan los criterios básicos de la defensa nacional y la organización militar. Art. 2

seguridad nacional. Para ello es necesario que la sociedad tenga arraigado un aceptable nivel de cultura de la defensa.

Los cambios geopolíticos de la última década del siglo XX, así como el proceso de globalización, unido a los avances científicos y tecnológicos, están obligando a los Estados occidentales a modificar sus sistemas de seguridad y defensa. En efecto, la situación internacional, lejos de ser estable, ha generado tensiones y conflictos que son el origen de nuevos riesgos e incertidumbres. La globalización, entendida como una transformación que lleva a un mundo más interdependiente, además de constituir un factor de progreso puede producir escenarios potencialmente peligrosos. Por último, el acceso a las nuevas tecnologías por parte de los grupos terroristas o mafias del crimen organizado aumenta la peligrosidad de los riesgos y amenazas emergentes, sin embargo, por otro lado, puede favorecer la organización de sistemas de seguridad y defensa más eficientes.

En este escenario, las organizaciones de seguridad y defensa deben evolucionar hacia otros modelos para poder hacer frente a una situación de mayor incertidumbre, que evoluciona rápidamente y que puede afectar a la seguridad de unas sociedades más complejas y por lo tanto más vulnerables, a la vez que han de dar respuesta a unas demandas cada vez más exigentes, a las que se van incorporando nuevos valores dignos de protección, como es la conservación del medioambiente. Estas necesidades han sido sentidas por muchos Estados que han iniciado procesos para modificar sus sistemas de seguridad y defensa. Así, el Gobierno británico es el primero que utiliza oficialmente el término “Revisión Estratégica” para referirse a este proceso en 1998. Los Estados Unidos han realizado varias revisiones de su estrategia defensiva durante la década de los noventa. Otros países como Alemania, Bélgica, Finlandia, Noruega, Italia, Grecia o Japón también han ultimado recientemente sus revisiones de defensa; y no se puede olvidar la publicación en 1999 del nuevo Concepto Estratégico de la OTAN (5).

España tampoco ha sido ajena a estos procesos, y ha iniciado la transformación de su sistema de seguridad y defensa para responder a las nuevas necesidades, de acuerdo con el papel que le corresponde en el ámbito internacional. En 1980 se dictó la primera Directiva de Defensa Nacional y se aprobó la Ley Orgánica de Criterios Básicos de la Defensa Nacional y la Organización Militar. En el año 2000 se publica por primera vez el *Libro Blanco de la Defensa*

---

(5) MINISTERIO DE DEFENSA. “*Revisión Estratégica de la Defensa*”. Madrid, Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica, 2003, pp. 41-43

con la finalidad de abrir un debate en torno al sistema de seguridad y defensa. Posteriormente, en enero de 2003 se presenta la *Revisión Estratégica de la Defensa*, que pretende ser una guía para la política de defensa española a medio y largo plazo, y tiene como cometido fijar las necesidades de seguridad y defensa de nuestro país y determinar qué capacidades serán necesarias para garantizar la defensa nacional (6). Por último, con la Directiva de Defensa Nacional 1/2004, firmada por el Presidente del Gobierno el día 30 de diciembre de 2004, se inicia un nuevo ciclo en el que está previsto elaborar una nueva Ley Orgánica de la Defensa Nacional, que abordará el papel que corresponde a las instituciones del Estado en relación con la defensa, así como la revisión de la estructura de mando y la organización de las Fuerzas Armadas (7), lo que supondrá la creación de nuevos órganos y mecanismos para la toma de decisiones en el ámbito de la seguridad y defensa. En el momento de redactarse este artículo, el Consejo de Ministros ya ha estudiado un informe del Ministro de Defensa sobre el anteproyecto de Ley Orgánica de la Defensa Nacional, y está pendiente su remisión al Parlamento una vez que se hayan consensuado sus ejes básicos.

Durante este periodo de importantes transformaciones, las Fuerzas Armadas españolas han adaptado su organización a los nuevos requerimientos, han racionalizado sus estructuras y mejorado sus procedimientos de actuación, a la vez que modernizaban sus instalaciones y materiales, destacando el enorme esfuerzo que ha supuesto la plena profesionalización con la suspensión del servicio militar obligatorio. Desde el punto de vista de la seguridad compartida y defensa colectiva, se ha producido la plena incorporación a la nueva estructura de mando de la OTAN y se ha asumido el compromiso de desarrollar unas capacidades de actuación militar autónomas en el seno de la Unión Europea, a la vez que aumentaba la presencia de las Fuerzas Armadas españolas en misiones internacionales, asumiendo el compromiso de contribuir a un orden internacional más justo y seguro.

Por su importancia en los procesos de revisión estratégica de la defensa hay que destacar los salvajes atentados cometidos el 11 de septiembre de 2001 en Nueva York y Washington y el 11 de marzo de 2004 en Madrid. Su brutalidad ha dejado claro cuales son las características de las nuevas amenazas, creando una nueva sensación de vulnerabilidad que ha abierto un periodo de reflexión sobre cómo deben organizarse los sistemas de seguridad y defensa, impulsando la

---

(6) MINISTERIO DE DEFENSA. *“Revisión Estratégica de la Defensa”*. Madrid, Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica, 2003, pp. 43-44

(7) Intervención del Presidente del Gobierno en la firma de la Directiva de Defensa Nacional 1/2004. Madrid, 30 de diciembre de 2004.

necesidad de una mayor cooperación internacional. La capacidad de la nueva amenaza terrorista para producir daños intolerables aumenta la importancia de las medidas preventivas para garantizar la seguridad nacional, así como la de la información de la que deben disponer las autoridades para anticiparse con las medidas defensivas más adecuadas en el menor plazo de tiempo posible.

Si siempre ha sido necesario disponer de información para disminuir el grado de incertidumbre en el que se suelen tomar las decisiones relacionadas con la defensa, las características de los nuevos riesgos y amenazas han potenciado el valor de la información para poder evitarlas o neutralizarlas. De esta forma los Servicios de Inteligencia e Información, como parte del sistema de seguridad y defensa, también han sentido la necesidad de adaptarse a los nuevos desafíos. Así, tanto la Ley Orgánica 2/2002 que regula el control judicial previo del Centro Nacional de Inteligencia (CNI), como la Ley 11/2002 que regula su misión, organización y funcionamiento, pretenden constituir unos servicios de inteligencia eficientes, especializados y modernos, capaces de satisfacer las necesidades de inteligencia e información para facilitar la toma de decisiones en el ámbito de la seguridad y defensa nacional. También las Fuerzas Armadas están en un proceso de reorganización de sus servicios de inteligencia para unificarlos en el Centro de Inteligencia de las Fuerzas Armadas (CIFAS) y asegurar la coordinación de su actuación con el CNI (8). Por último, hay que mencionar la creación en mayo de 2004 del Centro Nacional de Coordinación Antiterrorista (CNCA) en el que están presentes la Policía Nacional, la Guardia Civil y el CNI, y que tiene asignadas funciones de inteligencia, información y coordinación, para atender con mayor eficacia los desafíos que para la seguridad nacional plantea el terrorismo de todo signo.

Una de las novedades contempladas en la Ley 11/2002, reguladora del CNI, que puede tener más trascendencia en el sistema de seguridad y defensa español, desde el punto de vista de la necesidades de inteligencia e información para la toma de decisiones, es la creación formal de una comunidad de inteligencia con la finalidad de lograr la adecuada coordinación de todos los servicios de información e inteligencia del Estado (9). Pero esta coordinación no satisface todas las necesidades de información e inteligencia necesarias para enfrentarse a los nuevos riesgos y amenazas, es necesaria la cooperación con servicios de otros países aliados que comparten valores e intereses comunes, tal y como han puesto claramente de manifiesto los últimos

---

(8) DIRECTIVA DE DEFENSA NACIONAL 1/2004.

(9) LEY 11/2002, de 6 de mayo, reguladora del Centro Nacional de Inteligencia. Art. 6. 1.

atentados de la organización terrorista *Al Qaeda*, por lo que cada vez será mayor la participación de los servicios españoles en organizaciones y foros internacionales.

## **LA COMUNIDAD DE INTELIGENCIA ESPAÑOLA**

El concepto de “Comunidad de Inteligencia” surge de la necesidad de coordinar las actividades de inteligencia e información relacionadas con la seguridad nacional, de manera que sean planeadas y desarrolladas de forma que garanticen la eficiencia en el logro de sus objetivos. Las estructuras de coordinación existen en casi todos los países, dando lugar a diferentes modelos de organización cuya configuración depende principalmente de las competencias asignadas a las instituciones del Estado, el número y naturaleza de los distintos servicios, e incluso del origen de cada uno de ellos (10). Por lo tanto, incorporar un modelo de comunidad de inteligencia ya experimentado en otro país al caso particular español puede resultar ineficiente, si bien resulta imprescindible aprovechar sus experiencias, ya que tienen desarrollada su comunidad de inteligencia desde hace tiempo.

Podemos considerar el concepto de comunidad de inteligencia como un sistema, es decir, un conjunto de servicios de inteligencia e información relacionados entre sí, con una ordenación lógica y finalidad común. Como todo sistema posee la cualidad de que su eficiencia es mayor que la suma de la eficiencia de todos sus componentes (sinergia). Es decir, la comunidad de inteligencia tiene ventajas que no se encuentran en ninguno de sus componentes, a la vez que cada uno de sus elementos puede ver potenciada su capacidad. La comunidad de inteligencia no puede considerarse como un sistema cerrado, totalmente independiente, sino que está en constante interrelación con otros sistemas más amplios como el sistema de seguridad y defensa, del que a su vez es un componente. Además de no constituir un sistema cerrado, podemos considerar, para facilitar su estudio y organización, que la comunidad de inteligencia está formada por los siguientes subsistemas que se relacionan entre sí:

- Subsistema de objetivos, la premisa fundamental es que todos sus miembros tengan una finalidad común.

---

(10) GALVACHE VALERO, FRANCISCO. “*La Inteligencia Compartida*” en “*Estudios sobre Inteligencia: Fundamentos para la Seguridad Internacional*”. Madrid, Instituto Español de Estudios Estratégicos; Centro Nacional de Inteligencia, 2004, pp. 165-166; (Cuadernos de Estrategia; 127).

- Subsistema de valores, que debe comprender la cultura de inteligencia.
- Subsistema de coordinación, que comprende los órganos y procedimientos de coordinación.
- Subsistema estructural, definido por los elementos que forman parte de la comunidad de inteligencia y sus relaciones.
- Subsistema técnico, que comprende los medios necesarios para mantener unas relaciones eficaces entre los miembros de la comunidad de inteligencia.

Siguiendo con el esquema teórico propuesto, la comunidad de inteligencia española tiene como finalidad aportar inteligencia e información para facilitar la toma de decisiones relacionadas con la seguridad y defensa, entendiendo estos conceptos en términos tan amplios como los definidos en la introducción. Aunque la finalidad es común, las misiones de cada servicio de inteligencia e información son diferentes. Por lo tanto, su organización, medios, despliegue y procedimientos también serán diferentes, para lograr una especialización adecuada a cada misión. Estas diferencias permiten dar una respuesta más flexible y eficiente a las necesidades de inteligencia requeridas para hacer frente a los nuevos riesgos y amenazas, además, estas diferencias hacen posible que la comunidad de inteligencia posea capacidades superiores a la suma de las posibilidades de sus componentes.

El subsistema de valores no puede ser otro que el conjunto de principios y valores contemplados en nuestro sistema constitucional, que definen los límites de actuación de los servicios de inteligencia e información como corresponde a un Estado democrático de Derecho. Pero para lograr una adecuada coordinación es imprescindible un marco conceptual y doctrinal común, una cultura de inteligencia que coadyuve a la acción conjunta. Esta cultura de inteligencia también es conveniente que sea transmitida de forma comprensible al conjunto de la sociedad, puesto que la seguridad y defensa atañen a todas las instituciones y ciudadanos.

Los principales órganos de coordinación de la comunidad de inteligencia están definidos en la Ley 11/2002, reguladora del CNI (11). La Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos de Inteligencia (CDGAI) tiene entre sus cometidos velar por la coordinación del CNI, de los servicios de información de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado y los órganos de la Administración civil y militar. La CDGAI está presidida por el Vicepresidente del Gobierno que designe su Presidente e integrada por los Ministros de Asuntos Exteriores, Defensa, Interior y

---

(11) Ley 11/2002, de 6 de mayo, reguladora del Centro Nacional de Inteligencia. Art.s. 6 y 9. 2 f. Art.

Economía, así como por el Secretario General de la Presidencia, el Secretario 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 de Autoridad Nacional de Inteligencia y Contrainteligencia (12). La misma Ley crea el Centro Criptológico Nacional, cuya dirección corresponde al Secretario de Estado Director del CNI, siendo uno de sus cometidos coordinar la acción de los diferentes organismos de la Administración que utilicen medios o procedimientos de cifra (13). Por otra parte, el CNCA también es un órgano de coordinación que forma parte de la comunidad de inteligencia, pero en este caso la coordinación se realiza sobre las actividades de inteligencia e información en el ámbito de la lucha contra la amenaza terrorista, con la prioridad fundamental de garantizar la coordinación orgánica y operativa del Cuerpo Nacional de Policía y el Cuerpo de la Guardia Civil.

La comunidad de inteligencia está formada por el Centro Nacional de Inteligencia, el Centro de Inteligencia de las Fuerzas Armadas, el Servicio de Información de la Guardia Civil, la Comisaría General de Información del Cuerpo Nacional de Policía, los organismos de la Administración civil y militar relevantes para la inteligencia que en su momento puedan determinarse, y los órganos de coordinación mencionados anteriormente. Negar que han existido relaciones y coordinación entre estos organismos es negar la realidad, pero sería ingenuo pensar que esta coordinación era la óptima. Uno de los retos que debe afrontar la comunidad de inteligencia es definir las relaciones y procedimientos de cooperación entre sus miembros, de forma que se pueda atender con más eficiencia el desafío que suponen las necesidades de inteligencia e información generadas por los nuevos riesgos y amenazas.

El subsistema técnico sería el conjunto de medios y procedimientos que permiten el intercambio de inteligencia e información de forma segura, según las necesidades de cada miembro de la comunidad de inteligencia y respetando las normas que protegen el derecho a la intimidad. El conocimiento que se debe compartir ha de ser el necesario, pues tan pernicioso puede resultar no compartir datos como compartir tal volumen de información que sea imposible su procesamiento. En este sentido hay que tener en cuenta que, aunque la finalidad de los miembros de la comunidad de inteligencia es la misma, sus misiones son diferentes, por lo tanto sus necesidades de información tampoco coinciden totalmente, a pesar de actuar en muchas ocasiones sobre el mismo objetivo. El subsistema técnico debe contemplar también la posibilidad

---

(12) Las funciones de la Autoridad Nacional de Inteligencia y Contrainteligencia están pendientes de desarrollo.

(13) Ley 11/2002, de 6 de mayo, reguladora del Centro Nacional de Inteligencia. Art.s. 4 e y 9.2 f.

de obtener información procedente de otros organismos de las Administraciones Públicas como una forma de colaboración para alcanzar el grado de seguridad que la sociedad demanda, a la vez que quedan salvaguardados los derechos de los ciudadanos.

La razón de ser de la comunidad de inteligencia es evitar la dispersión de esfuerzos, y procurar que todas las actividades de sus miembros se desarrollen de forma coordinada. Por abundantes y apropiados que sean los medios puestos a disposición de los servicios de inteligencia e información, sólo se alcanzarán unos resultados óptimos si el conjunto actúa ordenadamente. Para lograr una coordinación adecuada de la Comunidad de Inteligencia es imprescindible definir las competencias de cada uno de sus miembros, de forma que se eviten duplicidades no deseadas y se satisfagan todas las necesidades de inteligencia. La coordinación puede lograrse más fácilmente en las primeras fases del planeamiento, al definir los objetivos y la forma de alcanzarlos, pero requiere una atención continuada. No es suficiente con la coordinación inicial, es un proceso permanente que en muchas ocasiones requerirá un contacto directo entre las personas responsables de las distintas actividades. Por lo tanto, es necesario tener previstos unos protocolos de comunicación flexibles que faciliten las relaciones necesarias para lograr una coordinación correcta, evitando una excesiva burocratización.

La necesidad de participar en proyectos de seguridad colectiva y defensa compartida exige la cooperación internacional en el ámbito de la inteligencia para oponerse a los nuevos riesgos y amenazas de una forma eficaz. Desde los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 se ha intensificado la cooperación internacional entre los países amenazados por la organización terrorista *Al Qaeda*, de forma que las relaciones entre los miembros de la comunidad de inteligencia española con agencias de otros países se han incrementado considerablemente. Esta circunstancia hace más compleja la coordinación de la comunidad de inteligencia, porque, además de tener en cuenta las relaciones entre sus componentes han de considerarse los intercambios de inteligencia e información con otros servicios de la comunidad internacional.

## **LA INTELIGENCIA EN LA TOMA DE DECISIONES EN EL ÁMBITO DE LA SEGURIDAD Y DEFENSA**

La finalidad de los servicios de inteligencia es poner a disposición de una autoridad información convenientemente elaborada, de forma oportuna, para que pueda tomar decisiones

relacionadas con la seguridad y defensa nacional de forma que asuma el menor riesgo posible en la decisión. Esta información analizada, integrada e interpretada se denomina inteligencia, y se diferencia de la información que aportan otros órganos de asesoramiento en que para su elaboración se ha empleado, al menos en parte, información secreta, información que su propietario no desea que sea conocida. La inteligencia aporta a las autoridades un conocimiento que permite reducir el riesgo que supone la toma de decisiones, no sólo por el conocimiento de la situación sobre la que se ha de decidir y sobre su evolución futura, sino por el valor añadido que supone la información secreta.

Por lo tanto, podemos decir que el objeto principal de los servicios de inteligencia es la información secreta, aquella que no se puede obtener por medio de fuentes públicas. Esto no quiere decir que los servicios de inteligencia no las empleen, al contrario, será la información pública la que permita realizar un análisis más completo y veraz de la situación, y la que permita a los analistas presentar hipótesis realmente útiles al usuario de la inteligencia. Pero hay que tener en cuenta que la inteligencia elaborada únicamente con información abierta rara vez aporta valor añadido a la autoridad responsable de tomar las decisiones. Por otra parte, normalmente no resulta eficiente emplear los servicios de inteligencia como unidades tipo *staff* (14) en la elaboración de informes realizados con fuentes abiertas, ya que están organizados y especializados en la obtención y elaboración de información secreta.

La rapidez con la que evolucionan los escenarios de seguridad, la cantidad de información que deben manejar los responsables de tomar las decisiones debido a las posibilidades de las nuevas tecnologías, la variedad y las características de los nuevos riesgos y amenazas, así como la posibilidad de acciones de desinformación, con la finalidad de inducir errores al evaluar el escenario de seguridad, hacen que los cometidos de los servicios de inteligencia sean cada vez más complejos. El proceso de producción de inteligencia requiere el uso de un método que permita tratar la información eficientemente para aportar un conocimiento veraz y exacto al usuario final. Generalmente se admite que este proceso está constituido por las siguientes fases (15):

- Planeamiento. Determinación de las necesidades de inteligencia.

---

(14) Unidades consultivas, de asistencia a los órganos decisorios o ejecutivos, que materializan su apoyo mediante el estudio de problemas y la elaboración de informes.

(15) BERKOWITZ, BRUCE, GOODMAN, ALLAN. “*Strategic Intelligence for American National Security*”. New Jersey, Princeton University Press, 1989, pp 30-31.

- Obtención de información.
- Elaboración.
- Difusión de inteligencia.

Estas fases no son exclusivamente sucesivas, es decir, no sólo se desarrollan una a continuación de otra de una forma lineal, sino que pueden influirse mutuamente, de forma que, por ejemplo, después de la fase de elaboración o la de difusión se generen nuevas necesidades de inteligencia y por lo tanto nuevas necesidades de obtención, que a su vez sean el inicio de una nueva fase de elaboración. Por esta razón, suele hablarse del ciclo de inteligencia como el conjunto de actividades mediante el cual se determinan las necesidades de inteligencia, se obtiene información, se elabora para transformarla en inteligencia y se difunde a los usuarios. En realidad, estas actividades se desarrollan de forma simultánea, evolucionando constantemente y en continua interrelación, pero para su estudio es necesario analizarlas de forma sucesiva estableciendo un orden convencional. En este sentido, podemos decir que el ciclo de inteligencia es una herramienta pedagógica y que la generación de inteligencia es un proceso en cierta medida anárquico, en el que todas las actividades interactúan sin saber muy bien cómo, a la vez que el azar juega cierto papel a la hora de aprovechar las oportunidades para generar conocimiento (16).

En la fase de planeamiento se determinan las necesidades de inteligencia, se asignan cometidos y se establecen prioridades entre los distintos objetivos asignados, integrando estas actividades en planes y programas. Es una fase muy importante porque en ella se definen las necesidades de inteligencia, que son las que legitiman la actuación de los servicios de inteligencia en un Estado democrático de derecho, a la vez que permiten su control tanto desde el punto de vista de su legalidad como de su eficiencia. Las necesidades de inteligencia son determinadas por la autoridad que debe tomar las decisiones relacionadas con la seguridad y defensa nacional, para lo que normalmente se asesorará de expertos que le propondrán qué información puede ser relevante para oponerse a los riesgos y amenazas y alcanzar el grado de seguridad deseado. La determinación de estos requisitos debe ser continua, lo que significa que existe una constante reconsideración de las necesidades de inteligencia, de manera que se van adaptando a la evolución del escenario de seguridad. Por otra parte, en esta fase puede empezar

---

(16) ESTEBAN NAVARRO, MIGUEL ÁNGEL. Conferencia “*Fuentes abiertas de información para la generación de inteligencia. La visión del documentalista*”. Impartida en la Universidad Carlos III de Madrid, dentro del Curso de Humanidades “Terrorismo global y servicios de inteligencia”. Colmenarejo, 16 de diciembre de 2004.

la coordinación de los distintos servicios de inteligencia e información porque, aunque sea de una forma muy general, la atribución de cometidos puede evitar que se produzcan lagunas o duplicidades, a la vez que se orienta el empleo de los medios de cada servicio de la forma más adecuada, teniendo en cuenta sus características y posibilidades. En el caso de la comunidad de inteligencia española es el Gobierno quien determina y aprueba anualmente los objetivos del CNI mediante la Directiva de Inteligencia, a propuesta de la CDGAI, a quien también corresponde realizar el seguimiento y evaluación del desarrollo de los objetivos asignados al CNI (17).

Las necesidades de inteligencia suelen plantearse en términos amplios, para no restar eficiencia a los servicios de inteligencia e impedir líneas de investigación que no pueden definirse inicialmente por ser necesaria la participación de especialistas. Esto no quiere decir que los servicios de inteligencia tengan autonomía para definir sus objetivos, sino que en esta fase del planeamiento, la información de la que se dispone, en muchas ocasiones, no permite concretar las líneas de investigación. En los Estados democráticos los servicios de inteligencia actúan a demanda, a petición de las autoridades a las que aportan inteligencia.

Normalmente, la autoridad destinataria de la inteligencia señalará la prioridad entre las necesidades de inteligencia que haya determinado, de forma que condicionará los esfuerzos en el empleo de los medios para la obtención de información y la elaboración y difusión de inteligencia. Esta prioridad tendrá una gran trascendencia en la distribución de recursos humanos y materiales durante las fases de obtención y elaboración, además de orientar la difusión de inteligencia. Es necesario tener en cuenta que los servicios de inteligencia e información no dispondrán de todos los recursos necesarios para poder realizar el mismo esfuerzo sobre todos los objetivos, además, el grado de seguridad deseable no será el mismo para todos los riesgos y amenazas, de ahí que sea necesario establecer prioridades.

Debido a la trascendencia que la fase de planeamiento tiene para el desarrollo del resto del ciclo de inteligencia, es conveniente que en este periodo se produzca un intercambio de información ente los servicios de inteligencia y la autoridad que la empleará en la toma de decisiones. De esta forma, el destinatario de la inteligencia tendrá un conocimiento más exacto del escenario en el que deberá tomar las decisiones que afectan a la seguridad nacional, lo que

---

(17) Ley 11/2002, de 6 de mayo, reguladora del Centro Nacional de Inteligencia. Art.s. 3 y 6.

facilitará el análisis para determinar las necesidades de inteligencia, y por otra parte, los servicios de inteligencia estarán en condiciones de aportar la información que realmente interesa y de la forma más oportuna. Estas relaciones permiten ejercer una dirección más eficiente, lo que facilitará el planeamiento, organización, coordinación y control de los servicios de inteligencia e información.

Una vez determinadas las necesidades de inteligencia, deben asignarse objetivos a los servicios de inteligencia e información. Como se ha dicho, esta actividad puede ser la primera medida de coordinación entre los miembros de la comunidad de inteligencia. Posteriormente, cada organización establece los cometidos de sus unidades subordinadas, especificando prioridades en la obtención de información y en la elaboración y difusión de inteligencia. Estos cometidos y su prioridad se recogen en un plan que recibe diferentes denominaciones, como Plan Permanente de Información, Plan de Información u otras. La distribución de cometidos en cada servicio de inteligencia o información se realizará teniendo en cuenta su organización interna, es decir, teniendo en cuenta cuál es el reparto de responsabilidades que tienen asignadas de una forma genérica cada una de las unidades subordinadas que forman parte del servicio. No será normal que las necesidades de inteligencia cambien de forma drástica de un año para otro, pero los cambios en los objetivos que puedan introducirse deben poder ser asumidos por la organización definida por los responsables de los servicios y, de no ser así, debe procederse a realizar los cambios necesarios para cumplir la misión asignada. En este caso, hay que tener en cuenta que las reorganizaciones de los servicios de inteligencia e información, si son significativas, requieren un plazo de tiempo importante debido a la naturaleza de las actividades que realizan y a la dificultad para conseguir nuevas fuentes de información. Por lo tanto, las necesidades de inteligencia afectan de una forma directa a la estructura de los servicios, de forma que los departamentos que se organicen han de permitir reaccionar de forma eficaz a las demandas de información.

Durante la fase de planeamiento se trata de deducir, a partir de unas necesidades generales de información, las necesidades concretas de obtención de información para, posteriormente, una vez que esté elaborada, pueda satisfacer las peticiones de la autoridad usuaria de la inteligencia en el tiempo más breve posible e incluso poder definir modelos que permitan determinar escenarios futuros en los que se deberán tomar decisiones relacionadas con la seguridad y defensa. Esta distinción permite clasificar la inteligencia en tres tipos: básica, actual y estimativa. La inteligencia básica tiene un carácter general y es de relativa permanencia, obedece a

necesidades generales. La inteligencia actual tiene dos funciones: mantener al día la inteligencia básica con nuevos datos y responder de modo rápido y preciso a una petición de información sobre una cuestión concreta para la toma de una decisión. La inteligencia estimativa tiene como finalidad determinar la posible evolución de un escenario de seguridad concreto y las posibilidades de actuación de los elementos involucrados en él a partir de los datos de que se dispone (18).

En la fase de planeamiento del ciclo de inteligencia es fundamental determinar cuál es la información relevante para satisfacer las necesidades de inteligencia, de lo contrario pueden desperdiciarse recursos humanos y materiales durante la fase de obtención de información. Por otra parte, antes de transmitir a los órganos de obtención las necesidades informativas se debe conocer la información disponible a través de fuentes abiertas, en el propio servicio, o si es posible, obtener la información de otro miembro de la comunidad de inteligencia o conseguir la colaboración de un servicio extranjero. Las necesidades de obtención de información que se transmiten a los órganos encargados de conseguirla deben ser lo más concretas y claras posibles, para evitar que se pueda obtener información que carezca de interés, lo que supondría un mal empleo de recursos humanos y materiales puestos a disposición del servicio de inteligencia o información.

Para Sherman Kent la obtención de información es la actividad más característica del ciclo de inteligencia (19), por ser la actividad que diferencia a los servicios de inteligencia de otros órganos de asesoramiento, para los que su actividad fundamental no es la obtención de información secreta. Durante la fase de obtención se explotan las fuentes para obtener información que posteriormente será elaborada por los analistas. Uno de los aspectos que más ha afectado a la obtención de información por parte de los servicios de inteligencia es el uso de las nuevas tecnologías, de forma que el empleo de las nuevas capacidades tecnológicas facilita la obtención de tal cantidad de información que en ocasiones puede resultar prácticamente imposible su análisis. Es evidente que las nuevas tecnologías aplicadas a la obtención y análisis de información son una herramienta muy valiosa para los servicios de inteligencia, pero para optimizar su empleo las organizaciones dedicadas a la producción de inteligencia deben adaptar

---

(18) ESTEBAN NAVARRO, MIGUEL ÁNGEL. *"Necesidad, funcionamiento y misión de un servicio de inteligencia para la seguridad y la defensa"*, en *"Estudios sobre inteligencia: fundamentos para la seguridad internacional"*. Madrid, Instituto Español de Estudios Estratégicos; Centro Nacional de Inteligencia, 2004, pp. 71-100; (Cuadernos de Estrategia; 127).

(19) KENT, SHERMAN. *"Inteligencia Estratégica"*. Buenos Aires, Pleamar, 1989, pp. 180-181.

sus estructuras, procedimientos e incluso su cultura a las nuevas herramientas tecnológicas. Las enormes posibilidades de la tecnología de la información no significa que las fuentes de tipo técnico sean actualmente las más importantes, al contrario, los nuevos riesgos y amenazas han puesto de manifiesto la trascendencia que pueden tener otro tipo de fuentes, principalmente las fuentes humanas, la información obtenida por procedimientos clásicos. No se puede decir, a priori, qué tipo de fuente de información es más importante, depende de muchos factores: del tipo de objetivo, de la situación, de la urgencia. Con carácter general, los servicios de inteligencia deben disponer de unas capacidades de obtención de información equilibradas que les permitan dar una respuesta flexible ante cualquier petición de información. Potenciar un tipo de fuentes de información en detrimento de otras puede suponer una vulnerabilidad a corto plazo.

La información se transforma en inteligencia mediante su compilación, valoración, análisis e integración y su interpretación (20). Teniendo en cuenta las posibilidades de los medios de obtención de información actualmente disponibles, bien sea a través de fuentes abiertas o por medios técnicos, si no se selecciona adecuadamente la información, los servicios de inteligencia pueden llegar a colapsarse y ser incapaces de procesar todos los datos debido a la gran cantidad de información disponible. Para evitar este tipo de problemas se suelen emplear sistemas técnicos para la gestión de la información. 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 (procedimientos utilizados para identificar y extraer información en grandes volúmenes de datos que permanece oculta usando las técnicas de recuperación de información) (21). El proceso de transmisión de datos desde los órganos de obtención a los analistas puede ocultar o distorsionar la información, por lo tanto, es muy importante la relación entre ambos, de forma que se pueda evitar cualquier tipo de alteración de la información, siendo aconsejable una relación directa, sin intermediarios, entre el órgano encargado de obtener la información y quien realizará su análisis e interpretación.

Antes de elaborar la información obtenida, es necesario clasificarla para que pueda ser utilizada posteriormente por los analistas. Esta clasificación puede realizarse de muy diversas

---

(20) JIMÉNEZ RUIZ, JOSÉ. “*La Inteligencia Militar*”. En *Revista Aeronáutica*, marzo 2004, n° 731, pp. 204-209.

(21) ESTEBAN NAVARRO, MIGUEL ÁNGEL. “*Necesidad, funcionamiento y misión de un servicio de inteligencia para la seguridad y la defensa*”, en *Estudios sobre inteligencia: fundamentos para la seguridad internacional*, Madrid, Instituto Español de Estudios Estratégicos; Centro Nacional de Inteligencia, 2004, pp. 90-91; (Cuadernos de Estrategia; 127).

formas, pero siempre tendrán relación con las necesidades de inteligencia y con la estructura orgánica que tenga el servicio de inteligencia o información, de modo que pueda ser valorada por los analistas atendiendo a criterios de especialización. Para valorar la información es necesario determinar su credibilidad, es decir, si es verdadera o falsa y si realmente es útil para satisfacer las necesidades de inteligencia. Según Sherman Kent (22), para proteger a las fuentes y poder evaluar sus informaciones, se puede emplear un sistema estándar que permite graduar la confianza merecida por la fuente según las letras A, B, C, D, y el contenido de acuerdo a los números 1, 2, 3, 4. De este modo, con A-1 se designaría una información procedente de una fuente de plena confianza y que transmite una información cierta. Los datos procedentes de fuentes menos fiables y de contenido menos seguro podrían clasificarse como C-2, D-4, etc. La utilidad de la información se precisa teniendo en cuenta cómo contribuyen los datos que están siendo valorados al logro del conocimiento preciso para satisfacer las necesidades de inteligencia definidas en la fase de planeamiento. De esta forma el analista podrá realizar su esfuerzo sobre aquellos aspectos realmente importantes, por lo que necesariamente tiene que tener presentes cuales son los objetivos prioritarios.

Una vez que la información está valorada, se procederá a analizarla e integrarla. Es decir, se examinará la información para identificar elementos característicos, extraer deducciones y conclusiones provisionales, a la vez que se define un modelo integrando los distintos datos en un todo. Este estudio puede facilitarse con el empleo de herramientas informáticas para gestionar la información, reduciendo tiempo y errores. Por último, el modelo definido por el analista permitirá explicar el significado de la información, y su integración con la inteligencia básica hará posible extraer conclusiones y elaborar inteligencia estimativa. Indudablemente la capacidad de investigación de los analistas está condicionada por su formación previa, su experiencia profesional e incluso su ideología, de forma que inconscientemente están predispuestos a realizar un análisis desde diferentes esquemas conceptuales aun partiendo de la misma información. Por otra parte, la información que se debe analizar es cada vez más compleja y debe examinarse teniendo en cuenta múltiples enfoques que, ineludiblemente, han de considerarse. Estas circunstancias hacen inevitable el concurso de varios especialistas para analizar la información de manera que satisfaga eficazmente las necesidades de inteligencia. Por lo tanto, el modo de trabajo normal de los servicios de inteligencia e información se desarrolla a través de equipos formados por diferentes expertos, de forma que la inteligencia elaborada aporte un conocimiento lo más completo posible. Por otra parte, la formación de equipos de analistas

---

(22) KENT, SHERMAN. *"Inteligencia Estratégica"*. Buenos Aires, Pleamar, 1989, pp. 186-187.

para transformar la información en inteligencia permite a los servicios de inteligencia e información reaccionar de forma flexible ante nuevas demandas de inteligencia, porque sin modificar su estructura orgánica, sin reorganizar sus departamentos, son capaces de aprovechar la especialización de su personal para hacer frente a las nuevas exigencias. La permanencia de estos equipos multidisciplinarios dependerá de la permanencia de la necesidad de inteligencia.

Aunque el trabajo realizado por los analistas para transformar la información en inteligencia no difiere en lo sustancial del desarrollado por otros investigadores, la metodología es la misma, hay que destacar que para la elaboración de inteligencia es necesario trabajar con información secreta, no pública, de forma que el poseedor de estos datos se opondrá a que sean conocidos, por lo que muchas veces el analista no dispondrá de toda la información necesaria para completar su investigación, y en el peor de los casos deberá enfrentarse a acciones de desinformación. Para elaborar inteligencia es necesario oponerse a la voluntad de quienes poseen información secreta, para lo que será imprescindible vencer las medidas de seguridad establecidas para que esa información no sea conocida.

Durante la fase de elaboración es normal que los analistas tengan necesidad de obtener nuevos datos para poder interpretar la información disponible, de forma que sea preciso planificar nuevas acciones de obtención de información, que pueden requerir la modificación de las órdenes dadas a los órganos de obtención e incluso la propuesta de modificación de los objetivos asignados a los servicios de inteligencia e información. Esta última posibilidad supondría la revisión de la decisión política por la que se determinan las necesidades y objetivos de inteligencia.

Una vez elaborada la inteligencia debe ponerse a disposición de la autoridad que la vaya a utilizar, de manera que satisfaga las necesidades de información manifestadas durante la fase de planeamiento con la finalidad de asumir el menor riesgo posible al tomar decisiones en el ámbito de la seguridad y defensa. El resultado de la fase de elaboración se recoge en un producto documental, cuya tipología se establece de acuerdo con la mayor o menor elaboración de la información que se transmite (23). Los documentos elaborados por los servicios de inteligencia deben diferenciar los hechos de las interpretaciones realizadas por los analistas, evitando incluir

---

(23) ESTEBAN NAVARRO, MIGUEL ÁNGEL. *“Necesidad, funcionamiento y misión de un servicio de inteligencia para la seguridad y la defensa”*, en *Estudios sobre inteligencia: fundamentos para la seguridad internacional*, Madrid, Instituto Español de Estudios Estratégicos; Centro Nacional de Inteligencia, 2004, p. 95; (Cuadernos de Estrategia; 127).

información que es conocida por el destinatario de la inteligencia y no aporta valor añadido. Los servicios de inteligencia no realizan propuestas sobre cuál debe ser la decisión a tomar en función de la información que disponen, su finalidad es elaborar inteligencia, no asesorar sobre las posibles líneas de acción, salvo que sean requeridos para ello por la autoridad destinataria de la inteligencia. Otro aspecto que debe tenerse en cuenta a la hora de difundir la inteligencia es que ha de estar a disposición de la autoridad en el momento oportuno para tomar las decisiones. Esto obliga a mantener una relación constante entre los productores y usuarios de inteligencia, de forma que en alguna ocasión puede renunciarse a una elaboración más completa con el propósito de aportar la información disponible en el momento preciso, a sabiendas de que es insuficiente.

La distribución de la inteligencia debe realizarse de forma segura ya que el secreto forma parte del valor añadido de los documentos elaborados por los servicios de inteligencia e información. Si estos se hacen públicos en un momento no oportuno, pierden gran parte de su trascendencia, independientemente del daño que se puede ocasionar al funcionamiento del propio servicio y a la seguridad de las fuentes de información. Esto no significa que la actividad de los servicios de inteligencia e información no pueda someterse a controles de legalidad y eficiencia. Al contrario, estos controles son la garantía de que los servicios de inteligencia e información están contribuyendo a alcanzar un mayor grado de seguridad y por lo tanto a asegurar la libertad y democracia. Aunque los controles sobre los servicios de inteligencia e información se realizan durante todas las fases del ciclo de inteligencia, es en la fase de difusión cuando pueden realizarse los controles de eficiencia, es decir, conocer si se han alcanzado los objetivos señalados consumiendo los recursos necesarios. Por último, hay que señalar que la inteligencia distribuida a autoridades puede poner de manifiesto nuevas necesidades de información y, por lo tanto, puede suponer el inicio de una nueva fase de planeamiento.

### **La Inteligencia en el proceso de planeamiento de la Defensa Nacional**

La política de defensa, como parte integrante de la política general, corresponde fijarla al Gobierno y debe contemplar los objetivos de la defensa nacional, así como los recursos y acciones necesarios para alcanzarlos. Además de los aspectos estrictamente militares comprende las necesidades de recursos humanos y materiales no propiamente militares, puestos a disposición de la defensa nacional (Defensa civil) y para la lucha contra todo tipo de catástrofes

extraordinarias (24). La preparación y ejecución de la política del Gobierno en materia de defensa corresponde al Ministerio de Defensa y la Secretaría General de Política de Defensa es el órgano directivo que tiene atribuidas las competencias de dirección, impulso y gestión de la política de defensa del departamento, incumbiéndole, entre otras funciones, la de coordinar con otros departamentos la planificación de la defensa (25).

La Directiva de Defensa Nacional es el documento en el que el Gobierno, a propuesta del Ministerio de Defensa, define los objetivos de la política de defensa y expone las líneas genéricas de actuación que considera más adecuadas para alcanzarlos (26). Por lo tanto, es el documento de referencia para el proceso de planeamiento de la defensa nacional y contiene las directrices para que los distintos departamentos ministeriales, no sólo el de Defensa, concreten su aportación a la defensa nacional. Por lo tanto, el resultado final del proceso de planeamiento de la defensa nacional es un plan de defensa militar y los programas correspondientes a los departamentos que han de aportar recursos no militares.

El borrador del anteproyecto de Ley Orgánica de la Defensa Nacional (27) prevé la creación del Consejo de Defensa, órgano que sustituirá a la Junta de Defensa Nacional y tendrá los cometidos de asistencia al Presidente del Gobierno en la dirección de los conflictos armados, la gestión de situaciones de crisis que afecten a la defensa y emitir informe sobre las grandes directrices de la política de defensa. Por lo tanto, le corresponderá informar la propuesta de Directiva de Defensa Nacional.

El Consejo de Defensa podrá funcionar en Pleno y como Consejo Ejecutivo. El Consejo en Pleno estará formado por el Presidente del Gobierno, los Vicepresidentes del Gobierno, los Ministros responsables de los Departamentos de Defensa, Interior, Asuntos Exteriores y Economía y Hacienda, el Jefe de Estado Mayor de la Defensa, el Secretario de Estado Director del Centro Nacional de Inteligencia, los Jefes de Estado Mayor del Ejército de Tierra, de la Armada y del Ejército del Aire y el Director del Gabinete de la Presidencia del Gobierno.

---

(24) DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA DE DEFENSA. *“Política de Defensa y Seguridad”*. Madrid, Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica, 1993, p. 26

(25) REAL DECRETO 1551/2004, de 25 de junio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Defensa. Art.s. 1 y 14.

(26) <http://www.mde.es>. Consultada el 10 de enero de 2005.

(27) GONZÁLEZ, MIGUEL. Artículo publicado en el diario *El País* sobre el borrador del anteproyecto de Ley Orgánica de la Defensa Nacional el día 26 de diciembre de 2004.

Teniendo en cuenta las competencias y composición de los órganos mencionados anteriormente podemos deducir que, durante el proceso de planeamiento de la defensa nacional, en el nivel estratégico, está garantizada una relación adecuada entre los órganos productores de inteligencia y las autoridades que la emplearán en la toma de decisiones. La presencia del Secretario de Estado Director del Centro Nacional de Inteligencia en el Consejo de Defensa asegura esta relación en el ámbito de la inteligencia estratégica. De la misma forma, el Jefe de Estado Mayor de la Defensa, como responsable del CIFAS, garantiza el intercambio de necesidades e inteligencia en el ámbito de la inteligencia estratégica militar. Por otra parte, la coordinación de la comunidad de inteligencia en el ámbito del planeamiento de la defensa, en el nivel estratégico, puede lograrse en la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos de Inteligencia, si bien conviene estudiar la posibilidad de que el Jefe de Estado Mayor de la Defensa forme parte de este organismo, ya que en el momento de su creación (28) no existía el CIFAS.

Los servicios de inteligencia colaborarán en la determinación de los escenarios futuros de seguridad y los posibles riesgos y amenazas con la finalidad de que el Gobierno pueda definir la política de defensa asumiendo el menor grado de incertidumbre posible. Una vez definidos el escenario de seguridad y los riesgos y amenazas, podrán concretarse los objetivos de la política de defensa así como las directrices genéricas para poder alcanzarlos, lo que a su vez generará nuevas necesidades de inteligencia. Algunos riesgos y amenazas no producirán necesidades de inteligencia, porque la información necesaria para tomar de decisiones y enfrentarse a ellos es pública. La inteligencia estimativa coadyuvará a determinar los cometidos y planes de los distintos departamentos, facilitando la asignación de recursos de forma eficiente.

### **La Inteligencia en el proceso de conducción de crisis**

El concepto de crisis hace referencia a un fenómeno complejo de índole política y, por tanto, su gestión adquiere su auténtica dimensión en el terreno de lo político y, principalmente, en el de la política exterior (29). También se puede entender por crisis, desde un punto de vista más amplio, cualquier situación de alteración de la normalidad que las Administraciones

---

(28) La Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos de Inteligencia es creada por la Ley 11/2002, de 6 de mayo, reguladora del Centro Nacional de Inteligencia. Art. 6.

(29) DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA DE DEFENSA. “*Política de Defensa y Seguridad*”. Madrid, Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica, 1993, p. 71.

Públicas no son capaces de afrontar de forma eficiente con los medios y procedimientos habituales. Esta eventualidad requiere que el Gobierno disponga de una organización que, por una parte cree un sistema de alertas que le permita anticiparse a la aparición de las crisis y, por otra, establezca una estructura para reaccionar ante una situación de crisis de forma que se puedan emplear los recursos disponibles de la forma más eficiente para garantizar la seguridad.

La Directiva de Defensa Nacional 1/86, ordenaba el desarrollo de un sistema de conducción de crisis, fijando como criterios orientadores (30):

- *Establecer un centro nacional de situación y dirección de crisis que posibilite la rapidez, continuidad y eficacia de la acción del Gobierno.*
- *Desarrollar el sistema de telecomunicaciones necesario.*
- *Elaborar un Plan General de Información y potenciar los servicios de inteligencia y contrainteligencia.*
- *Organizar el sistema de forma que sea compatible con el de la Alianza Atlántica.*

El Real Decreto 2639/86 crea la Comisión Delegada del Gobierno para Situaciones de Crisis, de la que dependen una serie de órganos de apoyo entre los que destacan el Comité Nacional de Planes Civiles de Emergencia y unos Grupos de Apoyo de diferentes Ministerios y otras organizaciones de carácter estratégico. Posteriormente, el Real Decreto 163/87 crea, bajo la dependencia orgánica del Director del Gabinete de la Presidencia, la Dirección de Infraestructura y Seguimiento para Situaciones de Crisis como un órgano de apoyo al Presidente del Gobierno como responsable de la conducción de crisis.

Actualmente, el órgano al que le corresponde prestar apoyo al Sistema Nacional de Conducción de Situaciones de Crisis es el Departamento de Infraestructura y Seguimiento para Situaciones de Crisis, adscrito orgánicamente a la Secretaría General de la Presidencia del Gobierno y que depende funcionalmente del Director del Gabinete de la Presidencia del Gobierno, que además tiene, entre otras, las siguientes funciones (31):

---

(30) DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA DE DEFENSA. *“Política de Defensa y Seguridad”*. Madrid, Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica, 1993, pp. 71-72.

(31) REAL DECRETO 1689/2004, de 12 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica de la Presidencia del Gobierno. Art. 8. b.

*Realizar el seguimiento de las situaciones de crisis o emergencia nacionales e internacionales, en coordinación con los órganos y autoridades directamente competentes, y servir como órgano de apoyo para las actuaciones de la Presidencia del Gobierno o de la Comisión Delegada del Gobierno para Situaciones de Crisis.*

Por último, hay que tener en cuenta el Real Decreto 1194/2004, de 14 de mayo, por el que se determina la composición de las Comisiones Delegadas del Gobierno, que en su artículo segundo establece la composición de la Comisión Delegada del Gobierno para Situaciones de Crisis: El Presidente y los Vicepresidentes del Gobierno, los Ministros de Asuntos Exteriores y de Cooperación, de Defensa e Interior, el Secretario de Estado de Seguridad y el Secretario de Estado Director del Centro Nacional de Inteligencia, y el director del Gabinete de la Presidencia del Gobierno.

En el ámbito del Ministerio de Defensa, corresponde a la Secretaría General de Política de Defensa la coordinación del departamento en la colaboración con otros departamentos en la respuesta y resolución de situaciones de crisis y conflictos en el ámbito de la política de seguridad y defensa, en el marco del Sistema Nacional de Conducción de Situaciones de Crisis (32). Por otra parte, está previsto en el borrador del anteproyecto de Ley Orgánica de la Defensa Nacional que el Consejo de Defensa asista al Presidente del Gobierno en la gestión de situaciones de crisis que afecten a la defensa (33).

La participación en la Comisión Delegada del Gobierno para Situaciones de Crisis del Ministro de Defensa, de quien dependen los servicios de inteligencia militares, el Secretario de Estado de Seguridad, de quien dependen los servicios de información policiales y el Secretario de Estado Director del Centro Nacional de Inteligencia, hacen posible una relación adecuada entre los servicios de inteligencia e información y las autoridades que deben tomar decisiones en la prevención y gestión de las crisis. También en este caso conviene estudiar la posibilidad de que el Jefe de Estado Mayor de la Defensa forme parte de la Comisión Delegada del Gobierno para Situaciones de Crisis. La coordinación de la comunidad de inteligencia en el ámbito del Sistema Nacional de Conducción de Crisis puede lograrse en la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos de Inteligencia.

---

(32) REAL DECRETO 1551/2004, de 25 de junio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Defensa. Art. 14. 1. f.

(33) GONZÁLEZ, MIGUEL. Artículo publicado en el diario *El País* sobre el borrador del anteproyecto de Ley Orgánica de la Defensa Nacional el día 26 de diciembre de 2004.

Los servicios de inteligencia e información pueden colaborar con el Sistema Nacional de Conducción de Situaciones de Crisis alertando sobre la posible generación de crisis y facilitando su seguimiento. Las crisis no se pueden prever con tanta anticipación como el periodo de tiempo que normalmente comprenden los planes de defensa, por lo tanto, la inteligencia básica y actual serán las que permitan anticipar en la medida sobre la posible desarrollo de una crisis.

## **CONCLUSIONES**

El sistema de seguridad y defensa español se ha ido adaptando a las demandas de seguridad de acuerdo con la evolución de los nuevos riesgos y amenazas, incorporando nuevos valores reclamados por la sociedad a la que sirve en el marco definido por nuestra Constitución de 1978. De esta forma está en condiciones de garantizar la seguridad nacional, así como de cooperar en el logro de un orden mundial asentado en la legalidad internacional y los valores democráticos. La política de seguridad y defensa requiere un esfuerzo continuado para alcanzar el nivel de seguridad exigido por los ciudadanos.

La comunidad de inteligencia forma parte del sistema de seguridad y defensa y, por lo tanto, también ha sentido la necesidad de adaptarse a los nuevos desafíos. Las características de los riesgos y amenazas a los que nos enfrentamos potencian el valor de la información que deben disponer las autoridades para tomar decisiones relacionadas con la seguridad y defensa. La inteligencia debe facilitar la toma de decisiones para adoptar las medidas preventivas y defensivas más adecuadas en el menor plazo de tiempo posible.

Sólo es posible una respuesta eficiente por parte de los servicios de inteligencia e información si su actuación está coordinada, para lo que es necesario desarrollar el concepto de comunidad de inteligencia. La coordinación debe de lograrse en todos los niveles y de forma continuada, no es suficiente con definir la misión de los miembros de la comunidad de inteligencia.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- BERKOWITZ, BRUCE. GOODMAN, ALLAN. *“Strategic Intelligence for American National Security”*. Princeton University Press. New Jersey 1989.
- CUETO, CARLOS DE Y JORDÁN, JAVIER (Coordinadores). *“Introducción a los Estudios de Seguridad y Defensa”*. Editorial Comares. Granada 2001.
- DÍAZ FERNÁNDEZ, ANTONIO MANUEL. *“La Función de los Servicios de Inteligencia”*. En *“Introducción a los Estudios de Seguridad y Defensa”*. Carlos de Cueto y Javier Jordan (Coordinadores). Editorial Comares. Granada 2001.
- ESTEBAN NAVARRO, MIGUEL ÁNGEL. *“Necesidad, Funcionamiento y Misión de un Servicio de Inteligencia para la Seguridad y Defensa”*. En *Cuadernos de Estrategia 127*. Instituto Español de Estudios Estratégicos y Centro Nacional de Inteligencia. Madrid 2004
- GALVACHE VALERO, FRANCISCO. *“Hacia una Comunidad de Inteligencia”*. *Revista de Aeronáutica y Astronáutica*, nº 731 (marzo 2004), pp. 214-217.
- HERMAN, MICHAEL. *“Inteligente Power in Peace and War”*. Cambridge University Press. 1996.
- JIMÉNEZ RUIZ, JOSÉ. *“La inteligencia militar”*. *Revista de Aeronáutica y Astronáutica*, nº 731 (marzo 2004), pp. 204-209.
- KENT, SHERMAN. *“Inteligencia Estratégica”*. Buenos Aires, Pleamar, 1986.
- LIBRO BLANCO DE LA DEFENSA*. Madrid, Ministerio de Defensa, 2000.
- NAVARRO BONILLA, DIEGO Y ESTEBAN NAVARRO, MIGUEL ÁNGEL (Coordinadores). *“Gestión del Conocimiento y Servicios de Inteligencia”*. Madrid, Universidad Carlos III de Madrid. Boletín Oficial del Estado e Instituto Español de Estudios estratégicos, 2004.
- NAVARRO BONILLA, DIEGO (Coordinador). *“Estudios sobre Inteligencia: Fundamentos para la Seguridad Internacional”*. *Cuadernos de Estrategia 127*. Madrid, Instituto Español de Estudios Estratégicos; Centro Nacional de Inteligencia, 2004.
- PÉREZ VILLALOBOS, MARÍA CONCEPCIÓN. *“Derechos Fundamentales y Servicios de Inteligencia. (Un estudio a la luz de la nueva legislación)”*. Grupo Editorial Universitario. Biblioteca de los derechos fundamentales. Granada 2002.
- POLÍTICA DE DEFENSA Y SEGURIDAD. Dirección General de Política de Defensa. Ministerio de Defensa. Madrid 1993.
- QUERO RODILES, FELIPE. *“Introducción a la Teoría de la Seguridad Nacional”*. Madrid, Ediciones Ejército. Servicio de Publicaciones del EME. 1989.
- REVISIÓN ESTRATÉGICA DE LA DEFENSA*. Madrid, Secretaría General de Política de Defensa. Ministerio de Defensa, 2002.
- RUIZ MIGUEL, CARLOS. *“Servicios de Inteligencia y Seguridad del Estado Constitucional”*. Madrid, Tecnos, 2002.

TOSCHI, OSWALDO. *“El uso de las Fuentes Abiertas en el Mundo de la Inteligencia”*. En *Seguridad y Democracia. El Futuro de los Servicios de Inteligencia*, Madrid, Fundación de la Universidad Complutense de Madrid, 2000, pp. 21-22.



## **CAPÍTULO SEGUNDO**

# **EL PAPEL DE LA INTELIGENCIA EN LA PESD**

## EL PAPEL DE LA INTELIGENCIA EN LA PESD

POR JULIA PULIDO GRAGERA

*No existe un arte más elevado que el de destruir la resistencia del enemigo sin luchar en el campo de batalla. La táctica de la guerra directa es solamente necesaria en el campo de batalla, mientras que la táctica indirecta puede conducir a una real y duradera victoria...*

Sun Tzu (1)

### INTRODUCCIÓN

Ya en el siglo V a. C. los escritos de Sun Tzu enfatizaron el poder de la previsión a través de la obtención de información como forma esencial para la consecución de la victoria en el escenario de la batalla, o lo que es aún más importante, como forma de evitar el enfrentamiento. A lo largo de los siglos, la información elaborada, o lo que es lo mismo, la Inteligencia, se ha erigido como uno de los elementos fundamentales en la toma de decisiones por parte de los responsables políticos a la hora de ejecutar políticas y sobre todo, en lo concerniente a proporcionar a la sociedad una seguridad lo más efectiva posible. En este sentido, hay que señalar, como punto de partida, que la percepción del concepto de seguridad ha ido modificándose en los últimos tiempos a consecuencia de los acontecimientos que han surgido en la esfera internacional, articulándose todo un espectro de dimensiones, en el que el papel de la Inteligencia se constituye como parte fundamental del mismo.

En lo que corresponde a Europa, durante la segunda mitad del siglo XX, ha mantenido un desarrollo evolutivo en el que, lo que imperaba en un primer momento, era la consecución de una unión económica y monetaria, mientras que, paralelamente, se intentaba llegar a un consenso

---

(1) SUN TZU. *El Arte de la Guerra*. Madrid, EDAF, 2002.

entre las diferentes “Europas” para lograr una política europea común y eficaz de seguridad y defensa.

Las diferentes percepciones de lo que se consideraba prioritario para Europa en materia de seguridad y defensa se conjugaban con la ruptura definitiva del orden bipolar establecido durante la Guerra Fría, en el que el modelo de sistema internacional surgido tras Westfalia, había establecido las directrices de las políticas exteriores de los Estados en materia de seguridad, con el concepto de defensa colectiva como máxima a seguir.

No obstante, aunque la defensa colectiva se estableció como forma de minimizar los impedimentos para el logro de la libertad y seguridad por parte de los Estados, hay que decir que, paradójicamente, en el sistema internacional propio de la Guerra Fría, la ejecución de las políticas por parte de los Estados en Europa nacían de los intereses propios y de la capacidad para la obtención de poder. En este sentido, el juego político internacional, y concretamente el europeo, se basaba en equilibrios de poder y en acciones que salvaguardasen la Seguridad Nacional de cada Estado, diferenciando de forma milimétrica, los asuntos que se consideraban pertenecientes al ámbito de la seguridad interior, de lo que se encuadraba en el espectro de la Seguridad exterior. La formulación de la doctrina *Gaullista* (2) bajo el principio de autonomía política en materia de seguridad y defensa en la Francia de la segunda mitad de siglo XX y la continuación de la puesta en práctica de directrices básicas de la misma por buena parte de los dirigentes franceses hasta comienzos de los noventa, es un ejemplo de ello.

Tras la caída del Muro de Berlín, la percepción de la seguridad y defensa que imperó en la Europa occidental hasta ese momento sufre un cambio radical. La defensa del territorio del Estado-nación frente a amenazas externas queda obsoleta ante los riesgos y amenazas no territoriales que necesitan respuestas globales. De esta forma, la discusión en el seno de Europa se ha centrado en la necesidad de ampliar el concepto de seguridad con el objeto de abarcar el espectro completo de las amenazas.

---

(2) Hay que señalar dentro de lo que se considera autonomía política en aspectos más de defensa que de seguridad, el desarrollo de capacidad nuclear independiente y su retirada de la estructura militar de la Alianza Atlántica en 1966.

## NUEVO CONCEPTO DE SEGURIDAD PARA EUROPA

Dentro de los debates que se establecieron en la Unión acerca de establecer unas líneas comunes de acción para dar respuesta a los nuevos retos y desafíos a la seguridad, se pueden obtener dos conclusiones a modo de interrogantes: ¿Seguridad para quién?, y ¿con qué instrumentos?

En lo que respecta a la primera incógnita, la respuesta obvia es que la seguridad tiene que establecerse para cada uno de los Estados con el objetivo de mantener la integridad estatal, pero también, los Estados europeos tenían claro que para afrontar las nuevas amenazas se debían establecer unas directrices claras dentro del marco de una eficaz Política Europea de Seguridad y Defensa común por tres características fundamentales. En primer lugar, por la aparición de nuevos retos en la agenda internacional que afectan directamente a Europa obligando a que deseche la tradicional política de seguridad y defensa que había mantenido hasta el final de la Guerra Fría. En segundo lugar, por la emergencia de actores transnacionales y supranacionales de carácter económico, político y social a nivel europeo, además de los Estados-nación. Normalmente estos actores no se establecen físicamente en un territorio, actuando en muchas ocasiones sin unos intereses nacionales específicos, lo que complica sobremanera el control de sus actividades dentro de las fronteras estatales. Finalmente, la tercera característica es el reforzamiento de la dimensión legal y normativa del sistema internacional, lo que produce que en un sistema tan complejo, las interacciones entre los diferentes actores se caractericen por las relaciones de orden basadas en la legalidad normativa, y no sólo por los equilibrios de poder. De esta forma, las decisiones que se toman en el plano internacional, no solamente recaen en las manos de los responsables políticos estatales, sino que se establece un consenso internacional que, en la mayoría de las ocasiones, influye directamente en el comportamiento de cada Estado en sus relaciones *inter pares*.

Todo ello produce que la actual concepción de seguridad y defensa en Europa, se materialice en tres dimensiones. Por un lado, en la consideración de que el concepto tradicional cambia para hacer frente amenazas que presentan una naturaleza dual: por una parte son globales por su carácter multidimensional, pero por otro tienen naturaleza local o regional, en tanto en cuanto las respuestas a las mismas tienen que circunscribirse en un ámbito geográfico concreto. Es decir, en la lucha contra el terrorismo internacional de carácter islamista, la Unión Europea debe centrar sus recursos preventivos u ofensivos en los focos susceptibles de tener alguna

relación con el terrorismo, percibidos dentro de la Unión como son centros de adoctrinamiento, mezquitas ilegales, guettos formados en ciudades, etc.

La segunda dimensión se centra en considerar la interdependencia entre los Estados, ya que la Seguridad Nacional de cada uno de ellos va a depender en gran medida de la estabilidad internacional y el cumplimiento de las normas. La tercera dimensión está relacionada con los desequilibrios económicos y sociales, las crisis humanitarias, los desastres medioambientales, etc. En este sentido, la seguridad ya no está solo relacionada con la defensa, sino que adquiere un nuevo ámbito, la seguridad Humana, cuya dimensión también es global, y que la Unión Europea, a través de la Estrategia de Seguridad para Europa (3), establece los cimientos de la misma.

En lo que respecta al segundo interrogante, ¿con qué instrumentos?, la Unión establece mecanismos tanto preventivos como reactivos para afrontar los nuevos riesgos y amenazas a la seguridad. Dentro del ámbito de la prevención, la inteligencia que desarrollan los Estados miembros junto con los órganos establecidos en el seno de la Unión para ese fin, se establece como un elemento fundamental como respuesta eficaz. Y es en esta dimensión en la que nos vamos a centrar estableciendo el papel que juega la Inteligencia dentro de la Política Europea de Seguridad y Defensa, desde dos vertientes: por un lado como elemento clave en la resolución de conflictos, para lo cual la necesidad de unas capacidades de Inteligencia adaptables en el amplio espectro de la prevención de los mismos y en la gestión de crisis se hace indispensable. Y por otro lado, desde su aplicación a la nueva concepción de riesgo y amenaza, con la lucha contra el terrorismo como objetivo principal.

### **La inteligencia en la política europea de seguridad y defensa**

Aspectos como la globalización, no solamente desde el punto de vista político, económico y social, sino como característica en la actuación de grupos de crimen organizado y terroristas, junto con la necesidad de contar con apoyos multilaterales en la resolución de conflictos que han surgido en el entorno estratégico de la Unión, han hecho que se tome en consideración el establecer una real y eficaz Política Europea de Seguridad y Defensa.

---

(3) SOLANA, J. *Estrategia Europea de Seguridad*. “Una Europa Segura en un Mundo Mejor”. Bruselas, 12 de diciembre de 2003.

No es hasta la década de los noventa cuando se llega a un compromiso para el desarrollo de este tipo de política con el objetivo de hacer frente a los nuevos retos internacionales. El Tratado de Maastricht es el punto de partida del crecimiento de una verdadera política europea de seguridad y defensa, la cual se establecerá con entidad propia a partir de la Declaración de Saint-Malo en 1998 cuando el Reino Unido decide participar.

Hay que decir que la evolución de la PESD hasta que se constituye como tal, se va realizando en paralelo a acontecimientos que surgen en la esfera internacional y que obligan a la Unión a tomar decisiones como modo de reacción ante acciones cometidas. De esta forma, tras los acontecimientos en Kosovo (1998/99), en los que se puso de manifiesto la escasa participación europea, la necesidad de establecer un mecanismo de respuesta ante situaciones de crisis o conflicto, propició la convocatoria de una reunión bilateral entre Francia y Reino Unido en la que se expuso la necesidad de establecer de una forma eficaz y con un compromiso firme, una política europea de seguridad y defensa incluida en la PESC. De este encuentro se firmó la Declaración de Saint-Malo que establecía los cimientos de la misma conforme a lo expuesto en el Tratado de Ámsterdam. Asimismo, no hay que olvidar la cumbre franco-británica de Le Touquet el 4 de febrero de 2003 y la declaración conjunta como resultado de la misma, por la que no sólo se intenta consolidar la PESD, a través de un reforzamiento de la cooperación europea en materia de seguridad y defensa, sino que se ve impulsada la relación entre Francia y el Reino Unido en estas materias, como continuación de lo establecido en Saint-Malo. Básicamente, las decisiones adoptadas en el marco de los Consejos Europeos desde 1998 en las que el papel de la Inteligencia adquiere una mención especial recaen en lo referido a operaciones de prevención de conflictos y gestión de crisis.

### *El papel de la Inteligencia en operaciones de prevención de conflictos y gestión de crisis*

En la década de los noventa se produce un cambio en la percepción de lo que tradicionalmente se ha considerado un conflicto. En mi opinión, el cambio de concepción responde a varias dimensiones. Por una parte, a la aparición de nuevas áreas geográficas susceptibles de que en ellas emerja algún tipo de conflicto, a la tipología en relación a sus causas y finalmente, al tratamiento preventivo y ofensivo de los mismos. Si establecemos las zonas geográficas susceptibles de ser objeto de conflicto, podemos observar que las causas de los mismos están intrínsecamente relacionadas con la zona en cuestión. De esta forma, si

comparamos dos mapas mundiales, en los que en uno de ellos estén marcados los escenarios en los que ha surgido un conflicto o pueda aparecer, y en otro se resalte las zonas que haya abundancia de recursos energéticos y minerales y carencia de agua, observamos que coinciden plenamente.

En lo que se refiere a la tipología de los conflictos en cuanto a sus causas, se establecen atendiendo a motivos políticos, entre ellos, los derivados de cuestiones de seguridad y defensa, de la inestabilidad en las estructuras sociales y de la posible ineffectividad gubernamental. Como cuestiones económicas, se pueden destacar inestabilidades económicas internas, cuestiones derivadas de una mala gestión medioambiental, y corrupción. En lo que se refiere a motivos socioculturales, los movimientos sociales que se puedan producir ante un hecho determinado, así como una continua alteración del orden público que conlleve a un descontrol del mismo, puede producir el surgimiento de un foco de conflicto.

No solamente la nueva percepción de los mismos se centra en las causas que los provocan sino en su dimensión territorial. Actualmente, se ha producido una evolución en cuanto al espacio en el que se desarrollan. Se ha ido produciendo progresivamente un aumento de conflictos intraestatales por causas internas, lo que lleva a desarrollar nuevos procedimientos de resolución y prevención. En este punto, los Servicios de Inteligencia y de Información ostentan uno de los papeles principales. La segunda dimensión del cambio de percepción nos lleva a la adaptación de medios y capacidades para hacer frente a las nuevas amenazas iniciándose tanto en organizaciones internacionales como la OTAN, como a nivel estatal. Esta evolución conceptual se debe al surgimiento de nuevas formas de conflictos, que pueden o no, desembocar en su forma extrema, la guerra. Para evitar el conflicto bélico, los Estados iniciaron desde comienzos de los años noventa una serie de políticas de prevención y gestión de crisis para tratar de impedir, en la medida de lo posible, situaciones extremas de violencia (4).

Durante la década de los noventa el tratamiento de los conflictos cambia en tanto en cuanto la acción preventiva es la que domina. Por lo tanto, el énfasis en reforzar los mecanismos de gestión de crisis, prevención de conflictos y mantenimiento y restablecimiento de la paz, son unos de los objetivos básicos en las concepciones de seguridad y defensa de los estados. En

---

(4) Para realizar una adecuada política de prevención de conflictos existen una serie de herramientas que van desde las diplomáticas hasta las económicas y sociales, pasando por métodos no oficiales de gestión de conflictos, por medidas militares, judiciales, políticas y gubernamentales.

cuanto a la aplicación de la inteligencia en los aspectos operacionales de mantenimiento de la paz y gestión de crisis, las Organizaciones Internacionales y, en especial, la Alianza Atlántica, estableció un nuevo término: operaciones de *apoyo a la paz*, para describir su política. Para el desarrollo adecuado de este tipo de operaciones, en las que dentro de este *continuum*, se encuentran las de prevención de conflictos, establecimiento y mantenimiento de la paz, la Inteligencia es un factor esencial.

Hay que decir que no se puede establecer un análisis de la política de la Unión Europea en el ámbito de operaciones de paz, sin tener en cuenta el papel de la OTAN en las mismas. Uno de los problemas que se le plantea a la Alianza en cuanto a las operaciones de mantenimiento de la paz, es el rechazo a compartir la Inteligencia producida para su integración en el mando militar. El problema surge cuando, por un lado, se establece la necesidad de informar a los socios de la coalición y a las autoridades internacionales, y por otro lado, mantener el secreto de la información. Este hecho es reconocido pero no resuelto en el documento de planificación de la Alianza (5).

Por lo tanto, aparece un dilema entre las necesidades de información de los Estados miembros y las reglas que establece la Alianza para la cooperación en este sentido. En cuanto a la Unión Europea, el establecimiento del primer *Headline Goal* (6) en la Cumbre de Helsinki y de la organización para canalizar la Política Europea de Seguridad y Defensa, ha supuesto la puesta de manifiesto por parte de los Estados miembros de la Unión, del deseo de otorgar a Europa un papel militar destacado dentro del sistema internacional. Las “misiones Petersberg” (7) son un claro reflejo de la aplicación práctica en este sentido. Así, el desarrollo de medios de Inteligencia se ha realizado en función de las operaciones de prevención de conflictos y gestión de crisis dentro de la PESC.

Uno de los aspectos a destacar es que la Unión Europea ha sido muy criticada por su carácter reactivo, por lo cual, siendo consciente de la importancia del uso anticipatorio para una adecuada prevención de conflictos, ha adoptado una serie de medidas que se han ido plasmando en cada uno de los Consejos europeos que se han celebrado a partir de 1992. En el transcurso de

---

(5) Véase “*NATO, Peacekeeping and the UN*”. Berlin Information Center for Transatlantic Security, 1994.

(6) La Unión Europea ha adoptado recientemente un nuevo *Headline Goal* 2010 con el objetivo de mejorar las capacidades en la conducción de crisis en todo el espectro.

(7) Como recordatorio hay que decir que se consideran misiones Petersberg las humanitarias y de rescate, las de mantenimiento de la paz y las que requiriesen el empleo de fuerza en la gestión de crisis, incluyendo el reestablecimiento de la paz.

una crisis internacional, la necesidad de la UE de ser capaz de adoptar decisiones autónomas y con unas capacidades y medios propios tanto para la planificación como para el desarrollo de una Inteligencia eficaz sin que hubiera duplicidades con ninguna otra organización, fue algo que se estableció de una forma clara en la Declaración de Saint- Malo de 1998 (8). El compromiso residía en el esfuerzo por mejorar las capacidades militares de los europeos y en la intención de asumir operaciones de gestión de crisis dentro del paraguas de las “misiones Petersberg”.

La capacidad de la Unión en gestión de crisis internacionales, sobre todo en el ámbito de la Inteligencia, quedó patente en las conclusiones de la Presidencia del Consejo de Helsinki de diciembre de 1999:

*Con el fin de llevar a cabo todas las misiones Petersberg se adoptará un objetivo europeo común de carácter general consistente en dotarse de unas capacidades militares que puedan desplegarse con rapidez y se fijarán rápidamente objetivos colectivos en relación con estas capacidades en materia de mando y control, Inteligencia y transporte estratégico, que se lograrán mediante esfuerzos voluntarios coordinados a escala nacional y multinacional” (9).*

En el aspecto de inteligencia militar, el hecho de que la Unión lleve a cabo este tipo de operaciones, hace necesario el establecimiento de una serie de estructuras de apoyo, obtención e integración de inteligencia con el fin de preparar las operaciones a ejecutar. En este sentido, hay que decir que la estructura militar de la PESC no necesita la obtención y el intercambio de inteligencia militar concerniente a áreas en las que la Unión no desarrolla operaciones (10). Esto no significa que no necesite establecer una estructura para una coordinación adecuada en el marco de la política de seguridad y defensa.

En este sentido, hay que destacar que la División de Inteligencia junto con el Estado Mayor de la Unión constituye el punto de encuentro en la integración de la inteligencia militar en el nivel europeo. Así, los oficiales que conforman dicha división integran informes que son enviados desde los servicios de cada uno de los Estados miembros, distribuyéndolos a través de

---

(8) “La Unión debe apropiarse de estructuras y capacidad para analizar situaciones, fuentes de inteligencia y capacidades para una planificación estratégica sin una duplicación innecesaria”. Véase a este respecto la Declaración de Saint-Malo. 1998

(9) Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Helsinki de 1999.

(10) MÜLLER-WILLE, B. “*For our eyes only? Shaping an Intelligence Community with the EU*”. *Occasional Papers*. Nº 50. Institute for Security Studies. European Union. Enero 2004.

la estructura de la PESD. La tarea principal de la división de inteligencia se centra en las capacidades militares y en conocer las regiones en las que ha estallado una crisis o conflicto o en las que son susceptibles de que potencialmente puedan surgir. Además, tiene la misión encomendada de apoyar la planificación estratégica que comienza en cuanto emerge una crisis y termina cuando las autoridades políticas de la Unión aprueban o establecen una intervención militar (11). Asimismo, establece valoraciones de situaciones, control estratégico y apoyo operacional. En este órgano, hay al menos un experto de cada Estado miembro que trabajan directamente para el Estado Mayor de la UE, manteniendo los vínculos con los respectivos Servicios de Inteligencia nacionales, recibiendo y/ o requiriendo Inteligencia de los mismos cuando sea necesario.

El Estado Mayor de la UE dentro de la estructura del Consejo es la principal fuente de expertos militares en la Unión. En el transcurso de una crisis, la función de este órgano es la de proporcionar alerta temprana, valoraciones de la situación y planificación estratégica para el desarrollo de las “Operaciones Petersberg”, incluyendo, la determinación de las Fuerzas nacionales y multinacionales europeas. En cuanto al resto de órganos, la actual Unión Europea posee una estructura para la gestión de crisis bajo la responsabilidad del Secretario General del Consejo o del Alto Representante de la PESC y del Comité Político y de Seguridad.

La formación y el establecimiento en 2001 de tres nuevos cuerpos con la Secretaría del Consejo, el Comité Político y de Seguridad, el Comité Militar de la UE, y el mencionado anteriormente, Estado Mayor de la Unión, representan progresos importantes para la Europa de la Defensa. Estos cuerpos fueron creados en la Cumbre de Niza de diciembre de 2000 y declarados operativos en el Consejo de Laeken en diciembre de 2001. En cuanto al Comité Político y de Seguridad encabezado por funcionarios de alto nivel con status de Embajador, trabaja bajo la responsabilidad del Consejo Europeo y el Consejo de Asuntos Generales a nivel ministerial. Así:

*El Comité Político y de Seguridad controlará la situación internacional en las áreas cubiertas por la PESC y contribuirá a la definición de las políticas deliberadas por el Consejo, por requerimientos del mismo o por iniciativa propia. También controlará la*

---

(11) Ibidem.

*implementación de los acuerdos políticos, sin perjuicio de la responsabilidad de la Presidencia y de la Comisión. (12)*

El Comité Militar, formado por los Jefes de Estado Mayor de la Defensa representados por sus delegados militares, es el “foro de consulta militar y cooperación entre los Estados Miembros de la UE en el campo de la prevención de conflictos y gestión de crisis “ (13). Proporciona consejos y recomendaciones al Comité Político y de Seguridad. El Presidente del Comité Militar asistirá a las sesiones del Consejo cuando en ellas vayan a tomarse decisiones con incidencia en la defensa. Asimismo, se estableció el Centro de Situación, el cual une las fuentes de inteligencia civiles y militares. Es el responsable de proporcionar al Alto Representante de la PESC la inteligencia necesaria para realizar una valoración y control de cualquier situación. En su estructura se estableció una célula para obtener y analizar la inteligencia en colaboración con los Servicios de Inteligencia nacionales.

En cuanto al procedimiento utilizado normalmente en el flujo de inteligencia para las operaciones militares de la Unión a través de los órganos mencionados, se establece mediante una coordinación entre los distintos Servicios de Inteligencia nacionales con el Estado Mayor de la Unión y la División de Inteligencia. Se configura una retroalimentación entre el Cuartel General operacional, el cual a su vez, repite la misma acción con el Cuartel General de las Fuerzas multinacionales, proporcionando inteligencia a las divisiones tácticas. Entre los servicios de inteligencia nacionales y el Cuartel general operacional se establece un enlace propio de los propios servicios, de igual forma que se establece con el Cuartel General de las Fuerzas multinacionales, aunque este último caso presenta una alternativa, pudiéndose formar una Célula Nacional de Inteligencia que realizara la labor de coordinación e integración.

Desde el plano orgánico de la PESD, de la inteligencia recibida, la División de inteligencia provee valoraciones de la situación que reflejan la posición común europea. Los documentos producidos son remitidos al Estado Mayor, al Comité Militar, al Centro de Situación y a los servicios de inteligencia nacionales. Hay que destacar la importancia en las operaciones de gestión de crisis de la Inteligencia de imágenes (IMINT) y la de señales (SIGINT). Así, no hay que olvidar el papel que realiza en centro de satélites de Torrejón de Ardoz, el cual fue transferido a la Unión Europea tras la absorción de la UEO por la misma. Este Centro es

---

(12) Artículo 25 del Tratado de la Unión Europea

(13) Anejo IV de las Conclusiones de la Presidencia del Consejo de Niza de 2000.

responsable de obtener imágenes a través de satélites, establecer bases de datos y tratar las imágenes obtenidas, que serán puestas a disposición de las propias Instituciones de la Unión y del cuerpo militar (14).

Aunque el trabajo que realiza este centro es primordial en cuanto a inteligencia se refiere, se ha podido apreciar una deficiencia en cuanto a la carencia de personal militar capaz de interpretar en tiempo real las imágenes necesarias para la conducción de operaciones militares durante una crisis. La eficiencia y eficacia del Centro está demostrada cuando no es necesaria una interpretación en tiempo real para operaciones militares, por lo tanto, la necesidad de establecer una propia división de inteligencia militar en el mismo, junto con personal de estas características de los distintos Estados miembros, facilitaría la flexibilidad a la hora de dotarse de unas capacidades adecuadas, requeridas en tiempos de crisis (15).

En cuanto a los medios de IMINT y SIGINT, hay que destacar los denominados sistemas espaciales de uso militar, los cuales, se pueden clasificar en diferentes categorías: En primer lugar lo referente a telecomunicaciones, que, como una de las características principales, es su utilización en situaciones en las que los requerimientos militares se refieran a la obtención de información en teatros de operaciones lejanos. En segundo lugar, hay que destacar los sistemas de observación de la Tierra, los cuales se caracterizan por disponer de forma discreta y eficaz de imágenes a través de una cobertura de todo el planeta. Estos sistemas se componen de un conjunto de sensores y radares programados con las frecuencias del espectro electromagnético. Otra categoría es la que ostentan los sistemas de obtención de señales situados en el espacio. Encargados de obtener información a través del análisis de las emisiones electromagnéticas del adversario, presentan similitudes al sistema anterior. La cuarta categoría es la que representan los sistemas espaciales de alerta temprana. En este sentido, la proliferación de misiles balísticos aéreos susceptibles de transportar armas no convencionales, constituye una especial amenaza a la seguridad, para lo cual los satélites programados en órbitas elípticas o geoestacionarias controlan las áreas geográficas permitiendo la identificación del agresor, así como de la trayectoria seguida por el misil y de los potenciales objetivos. Finalmente, la quinta categoría es la que ostentan los sistemas satelitales de navegación por radio, los cuales precisan permanentemente la posición y

---

(14) *“The New Challenges facing European Intelligence reply to the annual report of the Council”*. DOC A/1775. 4 de Junio 2002.

(15) *Ibidem*.

la referencia del objetivo (16). En cuanto a los programas de IMINT y SIGINT que la Unión Europea detenta en la actualidad hay que decir que se establecen atendiendo a si son sistemas de observación, de comunicación, de navegación o de lanzamiento.

En cuanto a los primeros, son destacables los programas HELIOS II destinado para la defensa y PLEIADES de doble uso desarrollados por Francia, el programa SAR- LUPE como sistema defensivo y el TERRASAR de doble uso, impulsados ambos por Alemania; el sistema COSMO- SKYMED italiano de doble uso y finalmente el TACSAR británico. En cuanto a los programas de comunicación por satélite, hay que destacar el SKYNET 5 británico; SYRACUSE 3 francés; SYCRAL italiano; SPAINSAT español, y por último el GMILSATCOM alemán.

En lo que se refiere a los programas de navegación, hay que destacar dos. Por una parte el *European Geostationary Navigation Overlay Service* (EGNOS) y el programa GALILEO. Finalmente, hay que subrayar el sistema ARIANE 5 dentro del programa de lanzamientos(17). No se puede olvidar, también, en este aspecto, las relaciones UE- OTAN. De esta forma, el Consejo de Helsinki, estableció las bases de las relaciones entre los mismos, en los aspectos de consulta y cooperación fuera y dentro de períodos de crisis; el acceso a los medios OTAN; la participación de terceros países en las misiones de gestión de crisis, y el aprovechamiento de la experiencia y el bagaje de ésta.

Un dato a tener en cuenta en las relaciones OTAN-UE en materia de COMINT es el programa NATOMILSATCOM, en cuál permite el establecimiento de una cooperación a través de tres Estados miembros de la Unión como Francia, Italia y el Reino Unido, por el que basado en sus sistemas nacionales existentes, proporcionan lo necesario a la Alianza por medio de los requerimientos para la seguridad de las telecomunicaciones que la OTAN establece (18).

Pero si el ámbito militar en la gestión de crisis es fundamental, no hay que olvidar que los aspectos civiles en las mismas han adquirido en los últimos años una gran importancia. Si, en muchas ocasiones, la necesidad de establecer fuerzas militares en una zona en conflicto es esencial, la naturaleza de los conflictos actuales, lo cuales presenta la característica principal de

---

(16) Report “*The Space Dimension of the ESDP*”. Documento A/ 1881. Noviembre 2004. Asamblea Europea Interparlamentaria de Seguridad y Defensa.  
[www.assembly-weu.org/en/documents/sessions\\_ordinaires/rpt/2004/1881.html](http://www.assembly-weu.org/en/documents/sessions_ordinaires/rpt/2004/1881.html)

(17) Ibidem

(18) Ibidem

ser intraestales, provocan que se establezcan mecanismos de estabilización en los que la actuación de fuerzas civiles, como efectivos policiales, funcionarios civiles, personal y medios de protección civil, etc., tiene el objetivo de restaurar una legitimidad gubernamental y un Estado de Derecho.

La Unión Europea, a través de la PESD, se ha dotado de medios civiles para poder dar respuesta a las necesidades que se le plantean, estableciendo tres operaciones civiles de gestión de crisis de las seis que emprendió desde que la Unión declaró su capacidad operativa para efectuar este tipo de operaciones. De las tres operaciones, dos son de policía una en el ámbito del Estado de Derecho (19).

Los distintos Consejos Europeos desde Helsinki (20) hasta Niza (21), han hecho hincapié en establecer una fuerza policial con capacidades civiles de reacción rápida. El Consejo Europeo de Feira presentó un documento concretando los objetivos de la policía en esta materia, que deberían haberse alcanzado en el 2003. Estos serían: el despliegue de cinco mil policías para misiones internacionales de prevención de crisis y operaciones de gestión de crisis en respuesta a necesidades específicas en los diferentes estadios de estas operaciones (22). Asimismo, las operaciones policiales podrían planificarse para prevenir posibles resurgimientos de conflictos, reestablecimiento de la ley y el orden en situaciones de post-conflicto y el apoyo a las fuerzas policiales locales (23).

Dentro del Plan de Acción para los Aspectos civiles de la PESD, adoptado por el Consejo Europeo en junio de 2004, hay que destacar la mención que se realiza a la necesidad de establecer unas estructuras firmes que sean capaces de responder a tareas de carácter multifacético a través de expertos en los campos de Derechos Humanos, asuntos políticos, reforma del sector de la seguridad, mediación, control de fronteras, desarme, integración y políticas de comunicación de masas. Asimismo, la Unión deberá establecer sinergias entre los instrumentos militares y civiles en la gestión de crisis a través de una coordinación efectiva en el escenario de operaciones. Para ello, deberá hacer más operacionales las capacidades civiles en

---

(19) SOLANA, J. Resumen de la Intervención en el debate “Gestión de Crisis” en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Nueva York, septiembre 2004: <http://ue.eu.int/solana>

(20) *Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Helsinki de 1999*

(21) *Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Niza. 2000*

(22) *Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Santa María da Feira. Apéndices 4 del Anejo 1. Junio 2000*

(23) *Ibidem*

cuanto a la celeridad en el planeamiento de una operación, y en los apoyos financieros para la realización de la misma. Por otra parte, es fundamental contar con un eficaz entrenamiento en los niveles estratégicos y tácticos operacionales, para lo cual se requiere de planes de formación a través de actividades que tengan como objetivo una mayor coordinación para alcanzar un entendimiento entre los diferentes instrumentos y elementos que, de forma interdependiente, actúan en el proceso de la gestión de crisis (24).

Como dato a destacar, el Plan de Acción pone de manifiesto la necesidad de reforzar el vínculo entre los instrumentos de la PESD y los utilizados para los Asuntos de Justicia e Interior. De esta forma se propone implicar a las fuerzas policiales en el desarrollo de políticas de coordinación entre el segundo y el tercer pilar que ayuden a ejecutar medidas como respuesta al crimen organizado, por ejemplo en la región balcánica.

En resumen, el deseo de la Unión en cuanto a gestión civil de crisis, se centra en la intención de dotar a los instrumentos que intervienen en ella de más coherencia, más capacidad y más actividad. Para ello, el desarrollo de medios de inteligencia tanto desde el plano civil como del militar se hacen indispensables, fundamentalmente, a través de la actuación de los Servicios de Información policiales como apoyo a las actividades que las fuerzas de seguridad realizan en las zonas de conflicto. Las dos misiones principales que realizan las fuerzas policiales son, por un lado, de asesoramiento y colaboración con los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado en conflicto, en el sentido de proporcionar apoyo a la construcción de nuevas estructuras policiales. La segunda misión es puramente coercitiva, en tanto en cuanto, pueden actuar como fuerzas en el establecimiento de la ley en el área en cuestión, como sustitución de los cuerpos de seguridad del Estado en conflicto cuando éste no pueda proporcionar a la sociedad la seguridad necesaria. Por lo tanto, la labor policial en este tipo de acciones se centra en disponer de poderes ejecutivos coercitivos, hasta que se estructuren nuevas fuerzas de seguridad propias del Estado afectado que garanticen la protección.

Con todo esto y a modo de conclusión se pueden destacar varias cuestiones. En primer lugar, la necesidad de establecer mecanismos de coordinación entre la PESD y el tercer pilar referido a Asuntos de Justicia e Interior, puesto que como se ha comprobado, y en el apartado siguiente se tratará más ampliamente, la interconexión existente entre lo civil y lo militar, entre la defensa y la seguridad, es indiscutible. Los conflictos no se pueden circunscribir en un ámbito

---

(24) “*Action Plan for Civilian Aspects of ESDP*”. Consejo Europeo, 17-18 Junio 2004

compartimentado en el que las respuestas deban ser también establecidas de forma rígida. La clave tanto para la prevención y resolución de conflictos y de crisis, como para contrarrestar los riesgos y amenazas se encuentra en la adaptabilidad.

Como segunda cuestión a resaltar, hay que apuntar que el obstáculo principal que se presenta a la hora de proveer inteligencia de apoyo a las operaciones no reside ni en las vías de cooperación ni en la forma en que está estructurada los órganos encargados de proporcionar la inteligencia militar, sino en las carencias en las capacidades de obtención de inteligencia de los Estados miembros. Un ejemplo de ello es la necesidad de proporcionar una estructura de HUMINT adecuada en cada Estado, ya que no sólo es fundamental para la inteligencia estratégica de seguridad, sino que en el escenario de operaciones, la disponibilidad de un equipo humano adecuado capaz de obtener información resulta imprescindible para la toma de decisiones con eficacia y eficiencia. En este sentido, la valoración debe realizarse tanto cuantitativa, como cualitativamente, es decir, no solamente resulta importante disponer de una estructura con un alto número de efectivos, sino es imprescindible que la obtención de Inteligencia a través de individuos resulte la adecuada, para lo que es necesario contar con una formación establecida para afrontar la multidimensionalidad del conflicto.

Las amenazas militares convencionales han desaparecido, dando lugar a otro tipo de situaciones con la característica principal de la imprevisibilidad. Esto supone que para hacer frente a estos acontecimientos se necesitan medios adecuados capaces de realizar una tarea prospectiva y de prevención para adelantarse a las acciones que se puedan cometer. Así se hace más indispensable la cooperación y la colaboración entre distintos Estados de una misma área geográfica por la dependencia que genera. Asimismo, el conflicto adquiere nuevas dimensiones, en tanto en cuanto no hay unas reglas definidas por lo que la predicción y anticipación a los mismos se vuelven difíciles de establecer. Para este espectro de conflictos caracterizados por ser conflictos de “adaptación” (25), se requieren medidas preventivas acordes a los mismos por parte de los servicios de inteligencia.

---

(25) En mi opinión un conflicto es de *adaptación* cuando tanto por parte de cada oponente se establecen una serie de medidas para adaptarse tanto a los medios y capacidades del contrario como a los que están disponibles para su propia utilización. Es la característica de los conflictos asimétricos, en los cuales no hay unas reglas establecidas como en el desarrollo de una guerra. En este tipo de conflictos no hay límites, todo vale para conseguir los objetivos propuestos.

*El papel de la Inteligencia en la PESD ante amenazas y riesgos a la seguridad: el terrorismo internacional*

En la actualidad, la interconexión entre actores estatales y los que no lo son resulta algo habitual en la ejecución de actividades incardinadas en lo que se considera nuevas amenazas y riesgos a la seguridad. El crimen transnacional, el narcotráfico, el desarrollo de armas de destrucción masiva, el terrorismo, las acciones contra el medio ambiente, etc. no se pueden adjudicar, en exclusiva, ni a actores no estatales, ni al apoyo que ciertos Estados o actores vinculados a ellos puedan realizar. En lo que se refiere al crimen transnacional o crimen organizado se ha producido una evolución en cuanto su tratamiento. Si el final de la Guerra Fría supuso la entrada de lleno en el proceso de la Globalización, también este fenómeno favoreció la extensión del crimen organizado. La apertura de las fronteras dentro de la UE, la libre circulación de personas (Acuerdo Schengen), junto con el desarrollo de las tecnologías, no sólo ha beneficiado de alguna manera a las operaciones financieras, a la industria y a la economía en general, sino que ha dado paso a un nuevo fenómeno que es el crimen transnacional.

Como con anterioridad se apuntó, la diferencia entre seguridad interior y exterior aparece difuminada. Por lo tanto, la necesidad de establecer una serie de organizaciones internacionales para la lucha contra este tipo de amenaza se hace indispensable así como la colaboración entre las diferentes fuerzas de seguridad y Servicios de Inteligencia que operan en los distintos Estados. Si en las operaciones de gestión de crisis se ha comprobado que es necesaria una coordinación efectiva en las competencias entre el segundo y el tercer pilar, también hay que decir que la interoperabilidad entre medios y capacidades militares, policiales y civiles en la lucha contra las nuevas amenazas y riesgos, con especial atención al terrorismo, es un hecho fundamental. Así, no sería comprensible que se estableciera una división en compartimentos estancos entre los dos pilares, puesto que al igual que existe una interconexión entre los riesgos y las amenazas, también debe establecerse una coordinación entre las políticas a ejecutar entre los mismos. En este sentido, el Tratado Constitucional europeo aúna la esencia competencial del segundo y el tercer pilar en materia de seguridad en la *cláusula de solidaridad* (26).

*La Unión y sus Estados miembros actuarán conjuntamente en un espíritu de solidaridad en caso de que un Estado miembro sea objeto de un ataque terrorista o de una catástrofe natural o de origen*

---

(26) Véase a este respecto el artículo I-42 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa

*humano. La Unión movilizará todos los instrumentos de que disponga, incluidos los militares puestos a su disposición por los Estados miembros, para prevenir el riesgo de terrorismo en el territorio de los Estados miembros [...].*

Asimismo, el establecimiento de lo que se podría denominar *casus federis* de la Política Europea de Seguridad y Defensa en el Tratado Constitucional europeo, pone de manifiesto la esperada consolidación de la PESD a través de la Defensa colectiva:

*Hasta que el Consejo Europeo se pronuncie con arreglo al apartado 2 del presente artículo, se establecerá una cooperación más estrecha, en el marco de la Unión, para la defensa mutua. En virtud de esta cooperación, si uno de los Estados miembros que participa en ella fuera objeto de un ataque armado en su territorio, los demás Estados participantes le prestarán ayuda y asistencia por todos los medios de que se dispongan, militares y de otro tipo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas. En la ejecución de esta cooperación más estrecha para la defensa mutua, los Estados miembros participantes cooperarán estrechamente con la Organización del Tratado de Atlántico Norte. La forma de participación y funcionamiento, así como los procedimientos de decisión propios de esta cooperación, figuran en el artículo III-209 (27).*

Hay que decir que las dos cláusulas reflejan los avances anhelados y que aparecen en el Tratado Constitucional: por una parte el fortalecimiento del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia. Y por otro, el desarrollo de una auténtica Política Europea de Seguridad y Defensa. En este sentido, y continuando con esta línea de exposición, el papel de la Inteligencia en la PESD en el aspecto de respuesta a los riesgos y las amenazas a la seguridad, no puede considerarse como un compartimento estanco dentro de esta política. Es decir, las medidas tanto preventivas como ofensivas contra el terrorismo se deben establecer mediante una combinación de medios militares y policiales, así, se establece, por ejemplo, la ampliación de las “misiones Petersberg” en el Tratado Constitucional. En ellas además de las actuaciones en materia de desarme, misiones de asesoramiento y asistencia en cuestiones militares, misiones de prevención de conflictos, se establece como dato muy importante, que todas ellas podrán contribuir a la lucha contra el Terrorismo, incluso en territorio de terceros Estados.

---

(27) Véase art. I-40.7 del Proyecto de Tratado por el que se Instituye una Constitución para Europa, realizado por la Convención, 20 de junio de 2003.

Tras los atentados del 11 de septiembre en los Estados Unidos, se abrió un debate en torno a si sería adecuado utilizar medios militares en la lucha antiterrorista, o bastaría con las fuerzas de seguridad tradicionales. Si tenemos presente que la seguridad se caracteriza actualmente por ser multidimensional, las respuestas a las amenazas y a los riesgos a la misma deben ser también multidimensionales (28). Por tanto, la conexión entre medios civiles y militares en la lucha contra el crimen organizado y el terrorismo es algo necesario. Los riesgos transnacionales, como el tráfico de drogas o el crimen organizado, junto con el terrorismo internacional, deben ser tratados con respuestas transversales. Se afirma que la utilización de medios militares para la lucha contra estas amenazas deben ser compensados por las actuaciones de las fuerzas policiales, debiéndose mantener una coordinación a partir de unas líneas básicas de actuación. Esto es “un apropiado control político, una subordinación clara de las fuerzas militares a los requerimientos de las fuerzas de seguridad en el plano operativo y de Inteligencia, el uso de medios militares en el caso de que sólo exista esa opción y coste-eficacia compatible con el papel principal de las Fuerzas Armadas” (29).

Un ejemplo de ello es la actitud del Reino Unido con respecto a las ofensivas terroristas del IRA, en las que ha utilizado medios del Ejército británico y de las Fuerzas Especiales en la obtención de Inteligencia y en las ofensivas contraterroristas. Asimismo, Francia utilizó patrullas militares durante la segunda Guerra del Golfo para realizar seguimientos de grupos radicales islámicos, ante la posibilidad de un ataque terrorista en su territorio (Operación VIGIPIRATE) (30). En nuestro país también se han utilizado medios militares en la lucha contraterrorista. Un ejemplo lo tenemos en la presencia de las Fuerzas Armadas en la vigilancia de estaciones de tren tras los atentados del 11 de marzo del 2004.

Por lo tanto, no sería la primera vez que se utilizaran medios militares para este fin. Siguiendo algunos ejemplos europeos, el gobierno holandés aprobó un informe como resultado de un grupo de trabajo sobre defensa y terrorismo que argumentaba las distintas opciones que deberían ponerse a disposición para otorgar el tratamiento adecuado al terrorismo. Según la opinión del gobierno holandés, la pretensión no sería la de otorgar misiones adicionales a las Fuerzas Armadas, sino la de que éstas extendieran sus cometidos principales: Proteger la integridad de la alianza territorial, promover el Derecho Internacional y la estabilidad y ayudar a

---

(28) POLITI A. *“European Security. The New Transnational Risks”* . París, Institute for Security Studies. Western European Union, Octubre 1997; (Chaillot Paper, 29)

(29) Ibidem

(30) Ibidem

las autoridades civiles en el mantenimiento de la ley y en proporcionar ayuda humanitaria en los desastres, tanto dentro de las fronteras, como en el plano internacional.

Por lo tanto, la lucha contra el terrorismo requiere una reacción coordinada gubernamental a alto nivel en diversas áreas políticas. En este sentido hay que hacer una distinción entre la utilización de medios militares dentro de las fronteras de un Estado y utilizarlos fuera de área. La utilización de las Fuerzas Armadas en operaciones antiterroristas en el extranjero es una opción aceptada por algunos expertos cuando se efectúan en un teatro de operaciones que es acorde a la formación específica de las mismas. En este sentido, la posible actuación de fuerzas policiales en las montañas de Afganistán en la operación “Libertad Duradera” iniciada tras el 11 de septiembre, sería un error, puesto que no están preparados para ese tipo de cometidos. En este caso lo idóneo es el empleo de fuerzas militares.

Una mención especial hay que otorgarla a la Alianza Atlántica puesto que se ha destacado por ser la más importante organización internacional de defensa en la lucha contra el terrorismo y la que en estos momentos mantiene fuerzas en Afganistán. La OTAN invocó el artículo 5 de su Tratado como reacción a los atentados del 11 de septiembre (31). Esta decisión y las que se derivaron de la misma tuvieron una importante repercusión en la imagen y en el papel desempeñado por la Alianza, y por extensión, en las Fuerzas Armadas en la lucha contra el terrorismo. La cuestión que se plantea es cómo va a hacer frente la OTAN a la lucha contra el terrorismo a largo plazo y si se va a dotar de mejores medios y acuerdos a tal fin. Desde el punto de vista de práctico, la aplicación de medidas militares en la lucha contra el terrorismo debería establecerse a corto y a largo plazo.

A corto plazo se deberían mejorar los sistemas y medios para compartir información entre los servicios de inteligencia militar y los servicios de inteligencia e información en las áreas de contrainteligencia y seguridad, aumentar la habilidad de la inteligencia militar para infiltrarse en

---

(31) Este artículo afirma que “las partes acuerdan que en un ataque armado contra una o más de ellas, que tenga lugar en Europa o en América del Norte, será considerado como un ataque dirigido contra todas ellas, y en consecuencia, acuerdan que si tal ataque se produce, cada una de ellas, en ejercicio del derecho de legítima defensa individual o colectiva reconocido por el artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas, ayudará a la Parte o Partes atacadas, adoptando seguidamente, de forma individual y de acuerdo con las otras Partes, las medidas que juzgue necesarias, incluso en el empleo de la fuerza armada, para reestablecer la seguridad en la zona del Atlántico Norte. Cualquier ataque armado de esta naturaleza y todas las medidas adoptadas en consecuencia serán inmediatamente puestas en conocimiento del Consejo de Seguridad. Estas medidas cesarán cuando el Consejo de Seguridad haya tomado las disposiciones necesarias para restablecer y mantener la paz y la seguridad internacionales”.

Véase *Tratado del Atlántico Norte*. 1949

las redes informáticas de las organizaciones terroristas, acelerar el desarrollo de planes de contingencia para las instalaciones y sistemas que se consideran vitales, intensificar la formación científica en los campos de la investigación y el desarrollo, intensificar la cooperación entre las fuerzas policiales y las militares, así como mantener canales de comunicación afianzados entre las distintas fuerzas y organizaciones civiles (32).

En lo que respecta a las medidas a largo plazo, se requiere que se establezca adecuadamente un sistema presupuestario y de planificación en cada uno de los Ministerios de Defensa de los distintos Estados, así como procedimientos para un eficaz abastecimiento de material que hagan eficaz la lucha contra el terrorismo, para finalmente, aprovechar las oportunidades para una cooperación internacional eficaz y efectiva en la contribución militar para combatir el mismo (33).

Asimismo, al igual que se han incluido tareas propias de las fuerzas policiales a las militares, también ha ocurrido el caso inverso. Desde el plano institucional y tras los atentados cometidos el 11 de marzo de 2004 en Madrid, la Unión Europea ha emprendido una serie de medidas en la lucha contra el terrorismo. Uno de los aspectos a destacar es la dificultad que plantea el hecho de que se cree conflictos de adaptabilidad entre la integración de inteligencia militar propia de la PESC/ PESD y la Información o Inteligencia estratégica de seguridad característica del tercer pilar, con la consecuencia de no adoptar una estructura de análisis acorde a la naturaleza de la amenaza terrorista.

Para vencer estos posibles inconvenientes, la Unión a través de la PESD ha establecido unas líneas básicas de actuación en la lucha contra el terrorismo. Así, a partir del Consejo Europeo de Sevilla en el 2003 se estableció una línea de acción que identificaba las medidas y los mecanismos de respuesta. Tal y como aparece en la Estrategia de Seguridad Europea, el terrorismo, así como las actividades que se derivan del mismo, es una de las principales amenazas estratégicas para la seguridad europea. En la Declaración para Combatir el Terrorismo adoptada en el Consejo Europeo de marzo de 2004, se insta a los Estados miembros a actuar conjuntamente bajo el espíritu de la cláusula de solidaridad establecida en el Tratado constitucional. De esta forma, se especifican una serie de principios básicos como son: la solidaridad entre los estados miembros, las contribuciones voluntarias de los Estados, una clara

---

(32) Véase Proyecto por el que se establece una Constitución para Europa

(33) Ibidem

comprensión de la amenaza terrorista, una coordinación transversal entre los tres Pilares de la Unión y una cooperación entre terceros Estados, todo ello bajo el compromiso de una acción solidaria y colectiva. Así se establece la creación de la figura de “*Mister Terrorismo*” que aglutinará las competencias específicas en esta materia para realizar una lucha contra el terrorismo lo más efectiva posible.

En cuanto a las áreas de acción hay que destacar cuatro: prevención, protección, gestión de la respuesta y de sus consecuencias y apoyo a terceros Estados en la lucha contra el terrorismo. Con respecto a la prevención, es una de las partes principales y en la que la Inteligencia juega el papel fundamental. En este sentido, la coordinación que antes he mencionado entre los distintos Servicios y tipos de Inteligencia es muy importante. La protección es otro de los aspectos. La misión principal es la de minimizar las vulnerabilidades del personal, las instalaciones, los materiales y los potenciales objetivos civiles de cualquier ataque terrorista.

En cuanto a la gestión de la respuesta y de sus consecuencias, el control de las posibles repercusiones ante una acción terrorista debe estar establecido de la forma más precisa. Así, la Unión deberá disponer de una base de datos con la información de instalaciones militares y capacidades relacionadas con la protección civil para actuar contra acciones terroristas. En lo referente a la cooperación con terceros Estados, la Estrategia Europea de Seguridad, establece un *spectrum* de medidas y misiones que engloban a terceros países en la lucha contra el terrorismo (34). Así queda patente la intención de establecer un multilateralismo eficaz, no solamente en las relaciones bilaterales, sino desde un plano multilateral a través de organizaciones internacionales.

## CONCLUSIÓN

Por tanto y a modo de síntesis, hay que decir que la PESD en materia de inteligencia no se circunscribe solamente al ámbito militar, la interconexión entre todos los elementos, ámbitos y aspectos relacionados con la seguridad y la defensa deben establecerse de una manera firme a través de una eficaz colaboración y cooperación, no sólo a través de los órganos institucionales de la Unión, sino por medio de un compromiso de los Estados miembros en la conjunción de sus respectivas voluntades políticas. En este sentido, habrá que ver si esas voluntades se encaminan

---

(34) Véase a este respecto “*Conceptual Framework on The European Security and Defence Policy (ESDP) dimension of the Fight Against Terrorism*”. <http://ue.eu.int>

hacia una cooperación en materia de inteligencia a nivel supranacional, o si seguirán imperando los intereses nacionales de cada uno de los Estados frente a una cesión de información que, de una forma u otra, pueda intervenir en la consecución de los mismos.



**CAPÍTULO TERCERO**

**COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN MATERIA  
DE INTELIGENCIA MILITAR**



# COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN MATERIA DE INTELIGENCIA MILITAR

POR CARLOS VALLESPÍN GÓMEZ

## BREVE APUNTE HISTÓRICO

Cuando en 1520 el Capitán General Hernán Cortés escribía al Emperador Carlos I de España y V de Alemania sus cartas, en las que hacía relación de los hechos acaecidos en la conquista de Méjico, no sólo le describía cuales eran sus logros, las riquezas obtenidas, las tierras y ciudades conquistadas y la actitud de los pueblos sometidos, sino que además estaba dando un claro ejemplo de la cooperación entre aliados en todos los ámbitos de la actividad militar, incluido el de la inteligencia como bien muestra el siguiente párrafo:

*Vinieron a mi con mucha pena los señores [Tlaxcaltecas] y me dijeron que en ninguna manera fuese, porque me tenían ordenada cierta traición para me matar en aquella ciudad a mi y a los de mi compañía, e que para ello había enviado Mutezuma de su tierra (porque alguna parte della confina con esta ciudad) cincuenta mil hombres, y que los tenía en guarnición a dos leguas de la dicha ciudad, según señalaron, e que tenían cerrado el camino real por donde solían ir, y hecho otro nuevo de muchos ojos y palos agudos, incados y encubiertos, para que los caballos cayesen y se mancasen, que tenían muchas de las calles tapiadas, y por las azoteas de las casas mucha piedra, para que después que entrásemos en la ciudad tomarnos seguramente y aprovecharse de nosotros a su voluntad*  
(1)

---

(1) HERNÁN CORTÉS. “*Cartas de la conquista de México*”. Carta Segunda. Enviada a su sacra majestad del emperador nuestro señor por el Capitán General de la Nueva España. Llamado don Fernando Cortés. Editorial Sarpe. 1ª Edición 1985. pág 49.

Del análisis de esta campaña, se puede deducir claramente que nos encontramos ante un caso típico de cooperación entre dos aliados con intereses militares convergentes; por un lado los pueblos tlaxcaltecas, humillados y vencidos durante décadas por los mexicas, sometidos a tributos insoportables de vidas humanas para sacrificios a los dioses y otros de carácter económico, veían llegado el momento, con ayuda de los poderosos “teules”, de poner el pie en la inexpugnable ciudad del lago, capital de sus odiados enemigos aztecas, y quitarse definitivamente el insoportable yugo que venían padeciendo durante lustros. Por otro lado, los españoles necesitaban bases seguras a mitad de camino entre Tenochtitlán y Veracruz; disponían de un ejército que, aunque militarmente muy efectivo, era muy reducido - no superaba el millar de hombres – y resultaba a todas luces insuficiente para afrontar la empresa de conquistar la capital del imperio azteca; era, por tanto, muy necesario el refuerzo de unas decenas de miles de guerreros que le ofrecían los tlaxcaltecas, junto con la inestimable fuente de información y conocimiento del enemigo y del teatro de operaciones, que de ninguna manera podían obtener por medios propios, debido en primer lugar al desconocimiento del idioma y, también, a la dificultad de infiltrar informadores, dadas las diferencias étnicas existentes.

No fue, indudablemente, la primera ocasión de cooperación militar, ni tampoco ha sido la última; cualquier estudio medianamente profundo de un hecho histórico nos mostraría multitud de ejemplos, tan antiguos como las alianzas de las ciudades griegas durante las guerras del Peloponeso (siglo V a.c.), donde los acuerdos entre atenienses y espartanos, no sólo les llevaban a compartir los rigores y dureza de la lucha, sino todo tipo de información e inteligencia militar, lo que les capacitó para hacer frente con éxito al potentísimo ejército del persa Jerjes (2). En tiempos más modernos, podemos ver la alianza hispano-francesa en la guerra de África, de principios del siglo XX, que culminó con el desembarco de Alhucemas o la colaboración anglo-americana en la de recuperación de las Islas Malvinas, llevada a cabo por los ingleses en 1982. (3).

Pero quizás la colaboración en materia de inteligencia militar más estrecha podemos hallarla durante el desarrollo de la segunda guerra mundial, cuyo cúlmen - más que cooperación

- 
- (2) FULLER, J. F. C “*Batallas decisivas del mundo occidental*”. 2ª Edición, Ediciones Ejército, 1985, vol. 1, cap.1.  
(3) ROMERO BRIASCO, JESÚS; MAFE HUERTAS, SALVADOR.. “*Malvinas Testigo de Batallas*”. Federico Doménech, 1984, p. 20: “*según algunas fuentes los datos obtenidos por los satélites de reconocimiento USA*

podemos considerar fusión de los servicios de inteligencia militar – lo encontramos en la preparación y ejecución de la operación “OVERLORD”, para el asalto a Europa por la fuerzas aliadas, durante la cual el MI6 (Servicio de Inteligencia y espionaje británico), la London Controlling Section (LCS), la OSS norteamericana (Organización de Servicios Estratégicos, precursora en tiempos de guerra de la CIA), así como los servicios de Inteligencia del Ejército Inglés, la Royal Navy y la RAF, se reunían en el comité de la Doble X todas las semanas para diseñar y dirigir la operación “FORTITUDE”, que fue desarrollada simultáneamente durante la fase de planeamiento y permitió maquinarse los engaños que precedieron a la ejecución del desembarco de Normandía (4), la acción armada de mayor envergadura que se ha llevado a cabo en la historia militar de la humanidad.

Esta colaboración no se limitó solamente a este particular episodio de la guerra, sino que fue una constante durante toda la contienda; en efecto, los servicios secretos aliados utilizaron agentes de las distintas naciones embarcadas en la lucha – que por causa de la ocupación no disponían de los servicios propios de inteligencia - y compartieron informaciones, análisis y hallazgos de índole militar, que les capacitaron para obtener la victoria sobre las fuerzas del Eje.

Esta simbiosis no solamente se ciñó a los servicios de inteligencia, sino a todas las actividades políticas y militares, especialmente entre los dos aliados principales, es decir, los EE.UU y el Reino Unido, transformándose en lo que debería ser el posterior engranaje de la organización política y militar más importante y permanente de la historia, surgida al finalizar las hostilidades, con el fin de establecer las bases de seguridad suficientes para conjurar el peligro de guerra en Europa. Esta alianza provocó también el enfrentamiento de bloques en la denominada Guerra Fría, que marcó la segunda mitad del siglo XX con la amenaza de una confrontación nuclear, que por fortuna no llegó a materializarse; se propició, por el contrario, el periodo de mayor estabilidad y seguridad en Europa y en el mundo que ha conocido la historia.

La larga duración de la guerra fría y la convergencia de principios políticos y valores humanos han servido de crisol para que la Alianza Atlántica haya cristalizado en una unión permanente y perdurable, a pesar de la desaparición del Pacto de Varsovia. Aunque la disolución de esa alianza alternativa dio paso de nuevo a la inestabilidad en el mundo, es necesario admitir

---

*y proporcionados a la Task Force permitieron seguir paso a paso los movimientos de la FAA, aunque este punto fue desmentido por el Reino Unido”. Editorial Federico Doménech. 1984 P. 20.*

(4) COLLINS, LARRY “*Los Secretos del Día D*”. Planeta, 2004, p. 46

que la pervivencia de la OTAN propicia los factores políticos necesarios para garantizar la seguridad de todos y cada uno de sus miembros, y, de alguna manera, exporta seguridad y confianza a los países de su entorno. Esto se consigue, en algunos casos, imponiendo la paz, como en la antigua Yugoslavia; en otros, promoviendo iniciativas que fomentan la seguridad y estabilidad y que mejoran la comprensión mutua entre la OTAN y sus vecinos, como el “Diálogo Mediterráneo”, que puede definirse como la herramienta clave de la estrategia global de asociación, diálogo y cooperación de la Alianza y que quedó establecido en el Concepto Estratégico de 1999 de la OTAN, documento que describe el entorno de seguridad y el modo en que la Organización debe enfrentarse a las amenazas que se presentan a sus miembros (5).

## NECESIDAD DE LA COLABORACIÓN

Cuando queremos fijar una necesidad, es preciso inicialmente establecer cuál es su fin; en el caso que nos ocupa, el de la colaboración en inteligencia militar. Para ello creo que además es necesario primero definir nuestro propósito, aunque ello nos lleve al laberinto de las definiciones. Como apuntaba Miguel A. Esteban en su trabajo para la edición anterior de estos mismos Cuadernos de Estrategia: *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* (6).

## Definición de Inteligencia

Sin embargo, hemos oído hablar de diferentes proposiciones. Podemos empezar con la más intuitiva de todas, la que parece más antigua, enunciada por el conocido estratega chino del siglo V a.c. Sun Tzu; más que definir la inteligencia, Sun Tzu enunció su principio básico, al decir que la única garantía de éxito era conocerse a si mismo y conocer al enemigo u oponente (7).

---

(5) “Revista de la OTAN” NÚMERO ACTUAL: PRIMAVERA 2003.  
<http://www.nato.int/docu/review/2003/issue1/spanish/art4.html> Consultado 12.10.2004

(6) ESTEBAN NAVARRO, MIGUEL Á. “Necesidad, funcionamiento y misión de un servicio de inteligencia para la seguridad y la defensa”, en “Estudios sobre inteligencia: fundamentos para la seguridad internacional”. Madrid, Instituto Español de Estudios Estratégicos; Centro Nacional de Inteligencia, 2004, pp. 71-100; (Cuadernos de Estrategia; 127), p. 80

(7) SUN TZU. “El arte de la guerra”. Capítulo 3: <http://www.gorinkai.com/textos/suntzu.htm>. 1998, Antonio Rivas González.

Podemos también recurrir a Clausewitz (8), que definió la inteligencia militar como el conocimiento del enemigo y su país (según el Diccionario de la Real Academia (9), *inteligencia*, en su tercera acepción, es conocimiento, comprensión, acto de entender). Esta definición es, ampliada en algunos conceptos, la que utiliza la doctrina OTAN, que define la Inteligencia de esta manera:

*El producto resultante del procesado de la información relativa a naciones extranjeras, fuerzas o elementos hostiles o potencialmente hostiles, o áreas de operaciones actuales o potenciales. El término también se aplica a la actividad que acaba en el producto y a la organización empeñada en tales actividades (10).*

Esta definición, que incluye los dos conceptos introducidos por Clausewitz, establece objeto del conocimiento, no solamente a aquellos ejércitos que se consideren en su momento enemigos (fuerzas o elementos hostiles), sino que lo hace extensivo, con carácter permanente, a todos los países extranjeros, es decir: no pertenecientes a la Alianza, incluida su geografía, y a todas aquellas fuerzas que potencialmente puedan convertirse en un riesgo para la seguridad y defensa de sus componentes. Así mismo, considera inteligencia la actividad y las organizaciones que se dedican a ella.

Por otro lado tenemos la definición que usa la Armada de los Estados Unidos que expresa la Inteligencia como: *El producto resultante de la obtención, explotación, proceso, integración, análisis, evaluación e interpretación de la información concerniente a países extranjeros o áreas.* (11). Definición muy similar a la anterior, aunque le falta incluir las organizaciones que se dedican a ella y las actividades en sí mismas. Una característica especial de esta última definición es que en ella se pretende establecer más didácticamente cuál es el proceso de la inteligencia y, a su vez, diferenciar entre la información (datos crudos) y la inteligencia (datos interpretados). En el mismo texto se explica que constituyen información los datos que se obtienen antes de ser procesados, con un valor operacional y táctico muy importante, ya que proporcionan al comandante de la fuerza la clave fundamental para el establecimiento de las adecuadas alarmas y la localización precisa de las amenazas, lo que le capacita para dirigir el

---

(8) VON CLAUSEWITZ, CARL. *“De la Guerra”*. Madrid, Ediciones Ejército, 1978, cap. VI, p. 82

(9) D.R.A.E Vigésimo segunda edición. Edición Digital en CD-ROM

(10) NATO PUBLICATION. *“Allied Glossary of Terms. AAP-6”* Edición de Septiembre 2003

(11) DEPARTMENT OF THE NAVY. OFFICE OF THE CHIEF OF NAVAL OPERATIONS. *“NAVAL DOCTRINE PUBLICATION (NPD) 2” “Naval Intelligence”*.

combate con seguridad y con garantía de éxito; los datos se convierten en Inteligencia después de haber pasado el proceso a que se refiere la definición. Esta distinción se justifica diciendo que el valor de los datos en el ambiente táctico tiene un periodo útil normalmente muy corto, pero vital para el desarrollo de la acción de combate con seguridad y garantía de éxito; sin embargo, este periodo de tiempo no es suficiente para un correcto procesado que lo convierta en inteligencia útil.

Por tanto, aunque no exista una definición universalmente aceptada, es menester que utilicemos una, y considero que la más generalista y, a mi juicio, la que mejor cubre los aspectos militares es la que se define en la doctrina de la Alianza Atlántica. Esta es, además, la única que fue discutida y acordada por un número importante de países antes de ser admitida como doctrina común por todos ellos. Considero, también, para este trabajo en particular, que debemos admitir esta y no otra, puesto que es la única que está basada en la cooperación ya que al desarrollarse la doctrina aliada se reconoce que: *“In peacetime, NATO Commanders have to rely largely on Member Nations for the intelligence they need.”* (12); es decir: la inteligencia de la OTAN se basa fundamentalmente, tanto en tiempos de paz como en situaciones de crisis o guerra, en la aportación y cooperación de las naciones.

Para que la inteligencia sea coordinada y las actuaciones sean interoperables y por tanto eficaces, ha sido necesario realizar, a lo largo de toda la existencia de la Alianza, un esfuerzo organizativo de gran magnitud, que se refleja en las más de cien publicaciones y documentos de acuerdo normalizado (STANAG en nomenclatura OTAN) para conseguir establecer el adecuado flujo de información e inteligencia entre los servicios de las naciones, los mandos de la estructura militar permanente y las fuerzas a ellos asignadas.

### **Fuentes de inteligencia**

La inteligencia militar, a los efectos que nos ocupan, puede dividirse, según sus tipos, en inteligencia básica (conocimiento genérico del enemigo, que tiene carácter permanente) e inteligencia actual (conocimiento de la situación e intenciones de las fuerzas hostiles). Según el nivel que la utiliza, en estratégica, operacional o táctica. Por último, según las fuentes de

---

obtención, en HUMINT cuando las fuentes son las personas, SIGINT (COMINT, ELINT) cuando procede de las señales electromagnéticas, IMINT de las imágenes, OPTINT de la electro-óptica, PHOTINT de las fotografías, ACINT del sonido y cuando es de fuentes abiertas OSINT; sin ser la relación completa ni exhaustiva.

Estas fuentes pueden ser elementos de tecnología muy compleja, como los sistemas de satélites para la observación electrónica de la tierra (ELINT) o las plataformas aéreas para la observación del terreno; también pueden ser de tecnología muy sencilla como las cámaras fotográficas comerciales (PHOTINT) o el simple hecho de pulsar la opinión de la población local (HUMINT), con objeto de comprobar la amistad u hostilidad de los habitantes, la localización de posibles almacenes de armamento e, incluso, la capacidad de combate de los elementos hostiles, tal como hizo la inteligencia americana durante la operación *Restore Hope* en Somalia en 1993 (13).

### **Propósito de la inteligencia militar**

Podemos enunciar, sin temor a equivocarnos y probablemente estaremos enunciando una obviedad, que el objetivo de la inteligencia militar es el de contribuir al esfuerzo militar del país para conseguir su fin último que es, según las doctrinas políticas modernas, prevenir la guerra y, en caso de que inevitablemente se produzca, contribuir a ganarla con el mínimo de pérdidas propias y enemigas, como bien explica el mencionado Sun Tzu:

*Generalmente, la mejor política en la guerra es tomar un estado intacto; arruinarlo es inferior. Capturar el ejército enemigo entero es mejor que destruirlo. Tomar intacto un regimiento, una compañía o un escuadrón, es mejor que destruirlo. Conseguir cien victorias en cien batallas no es la medida de la habilidad: someter al enemigo sin luchar es la suprema excelencia (14).*

---

(12) “*Allied Intelligence Publication (AINTP-1) ch 1. August 1991*” *Intelligence Doctrine*. Esta publicación ha sido sustituida por la AJP-2.1 Marzo 2002. Pero sus principios básicos y definiciones no han variado.

(13) DEPARTMENT OF THE NAVY. OFFICE OF THE CHIEF OF NAVAL OPERATIONS “*NAVAL DOCTRINE PUBLICATION (NPD) 2*” *Naval Intelligence*.

(14) SUN TZU. “*El arte de la guerra*”. Capítulo 3: <http://www.gorinkai.com/textos/suntzu.htm>. 1998, Antonio Rivas González.

Bien sea por cuestiones de economía propia, como en el caso del razonamiento de Sun Tzu o con el fin de erradicar la guerra de las relaciones internacionales, como en el caso de la Organización de las Naciones Unidas, se persigue el mismo objetivo, aunque, tal vez, con distinto espíritu. Por ello, la ONU, en el preámbulo de su carta fundacional, enuncia la resolución de los estados miembros:

*A 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.*

Y en su capítulo primero establece como primer propósito:

*1. Mantener la paz y la seguridad internacionales, y con tal fin: tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz, y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz; (15)*

Por tanto, quizá en una “segunda derivada” del objetivo buscado, podremos establecer que la inteligencia militar es un elemento clave para la paz y la seguridad de las naciones, tanto particular como colectivamente. Este propósito justifica, sin necesidad de ulteriores razonamientos, que la inteligencia militar, en aras de la paz y seguridad internacional, sea coordinada y cooperativa entre los diversos estados que conforman el colectivo internacional, siguiendo la misma filosofía con la que se reunieron en San Francisco, en el año 1954, para redactar y elaborar la Carta de las Naciones Unidas.

Como veremos más adelante, el coordinar y compartir los productos de inteligencia, no solo nos proporcionan beneficios directos para la prevención de la guerra, sino que suministra unos vínculos de confianza entre las partes, que refuerzan la estima mutua y las alianzas entre las naciones.

### **Limitaciones que afectan a la acción de la inteligencia.**

---

(15) “Carta de las Naciones Unidas” FIRMADA EN SAN FRANCISCO EL 26 DE JUNIO 1945 ENTRADA EN VIGOR: 24 DE OCTUBRE DE 1945

Como variante a la definición de inteligencia, sin que se oponga a la aceptada anteriormente, podremos establecer que inteligencia es el conocimiento que se obtiene después del análisis y fusión de los datos obtenidos. Al introducir el factor datos, aparecen inevitablemente las limitaciones inherentes a ellos que harán que los resultados del análisis, es decir, la inteligencia esté afectada por esas limitaciones y, para superarlas, nos vamos a ver impelidos a buscar la sinergia con otros servicios y sistemas para lograr que el resultado sea óptimo.

El análisis de los recientes acontecimientos mundiales relacionados con el terrorismo han llevado a concluir que el éxito de los atentados se ha debido, en un número de ocasiones significativas, a la descoordinación existente entre agencias, bien sea por falta de colaboración, de entendimiento o por la falta de los canales de comunicación adecuados, con el resultado de que el enemigo siempre logró la sorpresa. Los datos en poder de los distintos Servicios no fueron correctamente fusionados para elaborar la inteligencia que podría haber evitado el desastre. Sin embargo, en aquellos casos en que hubo buena sinergia, los intentos, para la opinión pública, quedaron en meras anécdotas, como el fallido ataque contra la Audiencia Nacional, descubierto el pasado mes de octubre (16), en cuya investigación se contó con la colaboración de Marruecos.

Impedir o dificultar un hecho antes de que se produzca resulta muy fácil si se conoce el qué, el cómo y el cuándo; muchas veces este conocimiento se alcanza con una labor tan sencilla como la fusión de las informaciones disponibles de forma adecuada. En estos casos, su descubrimiento y publicidad se convierte en noticia de escasa importancia y el trabajo de las Fuerzas de Seguridad alcanza una mínima repercusión mediática e, incluso, en ocasiones es puesto en duda por intereses bastardos. Es razonable, sin embargo, pensar que si el atentado contra la Audiencia Nacional hubiera tenido éxito, su repercusión habría alcanzado niveles de catástrofe y probablemente habría desmantelado todo tipo de estructuras, atacando la base de la sociedad, que es la confianza en la seguridad propia, primordial para la convivencia y el progreso pacífico.

No se nos puede olvidar que el proceso de obtención de datos no siempre resulta sencillo, ya que las fuentes están sometidas a importantes limitaciones. En las fuentes HUMINT tendremos las limitaciones lingüísticas y las del conocimiento – étnicas, de idiosincrasia, de

---

(16) “*La voz de Galicia*”. EDICIÓN DE 19.10.2004. [http://www.lavozdeg Galicia.com/se\\_espania/noticia.jsp](http://www.lavozdeg Galicia.com/se_espania/noticia.jsp)

confianza – y en las fuentes técnicas tendremos las limitaciones tecnológicas y geográficas o de situación. Pasemos a analizarlas y veamos como la cooperación puede reducir dichas limitaciones.

### *Limitaciones del conocimiento*

Estas limitaciones son sin duda las de mayor importancia, pues son las de más difícil solución porque entran en el ámbito del intelecto. De forma explícita lo mencionaba Glenn Schmidt, director del Instituto Nacional de Justicia de los EE.UU. cuando afirmaba que:

*Hemos aumentado los presupuestos y la inversión no sólo en tecnología, sino también en personal cualificado. Muchas veces, chavales de otros países tienen mucha mejor formación que nuestros policías. Por eso, nosotros necesitamos tener gente que sepa mucho de este negociado. Y cuando no se encuentran en las academias de policía, lo mejor es sacarles directamente del mercado” (17).*

Se refería a la lucha antiterrorista que llevan a cabo las agencias de policía, el FBI y la CIA, pero es perfectamente aplicable a la inteligencia militar pues estas limitaciones son comunes a todas las agencias.

Para entenderlas bien debemos servirnos del ejemplo y enseñanza que nos ofrece la Historia, recordando las primeras líneas de este trabajo. Observamos, en efecto, las limitaciones que tenía el Capitán General Hernán Cortés y como, con sabiduría, se ganó la confianza de los pobladores del país, para que le garantizaran bases seguras, le suministraran el necesario complemento de fuerzas y le facilitaran, sobre todo, el inestimable conocimiento que tenían los tlaxcaltecas de la geografía y de la climatología, así como del ejército de Moctezuma, de sus tácticas y de su capacidad de combate, siendo la pieza fundamental de la información, el idioma y la posibilidad de infiltrar agentes que obtuvieran los datos necesarios para llevar a cabo la vasta empresa de conquistar la ciudad de Méjico. En contrapartida, Cortés ofrecía seguridad mediante

---

(17) CERNUDA, OLALLA “Utilizamos echelon y carnivore”. En *El Mundo digital: Suplementos ARIADNA*, 4 de julio de 2003, n° 100.

el vínculo del “vasallaje”, ya que el Soberano tenía la obligación legal de proteger a sus súbditos en todos los ámbitos, pero sobre todo mediante la superioridad de las armas castellanas. Esta simbiosis fuera coronada sin lugar a dudas por el éxito. Era quimérico que el Ejército español fuera autosuficiente en todos los sentidos, por muy superior que fuera en casi todas sus facetas; por eso, necesitaba imperiosamente la colaboración de los habitantes del lugar.

### *Limitaciones geográficas*

No nos referimos a las limitaciones que afectan al conocimiento del terreno, que ya han sido explicadas, sino las que atañen a la localización; éstas se refieren a los obstáculos que la situación impone a los sensores que inevitablemente deben estar ubicados sobre el terreno y en si mismos tienen un alcance determinado por su naturaleza, diseño, tecnología utilizada y condiciones medioambientales. Estos factores nos obligan a instalar los sensores en un lugar determinado que, según el objetivo a observar, es muy fácil que se encuentre fuera del territorio sobre el que ejercemos soberanía.

Dado que ningún país ocupa la superficie total de la tierra y todos ellos son soberanos en exclusividad dentro de sus demarcaciones geográficas, la necesidad de ubicar los sensores fuera del territorio de soberanía nos obliga a buscar la colaboración de otros países. De esta colaboración hay muchos ejemplos dentro del ámbito de la OTAN, incluyendo acuerdos bilaterales entre los países de la Alianza. Cabe destacar aquellos que permiten la instalación de antenas de escucha radioeléctrica en sus propios territorios, a cambio normalmente de compartir la inteligencia obtenida.

El único sensor que escapa a las limitaciones geográficas es aquel que está embarcado en un satélite, pero, aun así, está limitado por diversos factores físicos como pueden ser los alcances y la carga útil del satélite. En esta categoría de no localizable sobre el terreno también debemos considerar la inteligencia que se obtiene del “cibespacio”, o lo que es lo mismo de la intervención, manipulación y escucha de la “World Wide Web” (w.w.w) o INTERNET. En este caso, el elemento de obtención, un ordenador conectado a la red en cualquier lugar, no tiene limitación por su propia localización, pues desde cualquier lugar de la tierra, con tan solo una conexión telefónica, se puede obtener los datos de cualquier otro punto de la red, sin importar donde esté localizado el blanco.

Aun así, estos dos tipos de sensores - satélites e INTERNET - han sido objeto de colaboración internacional y, como ejemplo, tenemos el sistema tripartito de observación aeroespacial de la tierra, propiedad de Francia, Italia y España, actualmente operativo y cuyo futuro pasará ineludiblemente por la cooperación. Ya existen, de hecho, diversos programas de cooperación entre distintos países de la Unión Europea. Se pueden citar dos ejemplos de colaboración en la red; uno de ellos, que obtuvo una amplia repercusión mediática, es el conocido como ECHELON, un sistema de sensores diseñado para obtener información de COMINT en todos los ambientes y, principalmente, en la w.w.w de uso combinado EE.UU. y el Reino Unido; el otro se refiere a una red de colaboración (INFOPOL) entre el FBI y la EUROPOL. (18).

Ninguna organización de inteligencia está libre de las limitaciones geográficas y, por lo tanto, hasta las más poderosas, entendiendo como tales a las de los EE.UU, necesitan de la colaboración internacional; de hecho son innumerables los acuerdos que las distintas agencias de inteligencia americanas, tanto civiles como militares, han hecho con multitud de países de la Alianza Atlántica y otros aliados, sin olvidar que, prácticamente, todas las organizaciones de inteligencia militar de la OTAN están lideradas por los Estados Unidos.

### *Limitaciones tecnológicas*

Al hablar de tecnologías en inteligencia, la imaginación, ave poderosa, rápidamente vuela a elementos fantásticos de capacidades inverosímiles, cuya existencia nos es sugerida por las novelas, películas y otras interpretaciones artísticas del espionaje, tanto industrial como político o militar. Evocamos coches fantásticos, aviones increíbles, satélites todopoderosos, armas en miniatura y relojes multiusos, sin olvidar la diminuta cámara fotográfica, camuflada en un bolígrafo, en un botón de solapa o en el pasador de la corbata. Pero, probablemente, la realidad supere a la ficción aunque sea menos espectacular, pues la tecnología que desarrolla las maravillas descritas por la desbordada ficción popular no existe y, además, realiza funciones que, por inverosímiles, son normalmente inútiles para las verdaderas necesidades de información de la inteligencia militar. Son, por otra parte, imposibles de realizar y resultado de la imaginación de un magnífico guionista o de un realizador de efectos especiales para una buena película. Sin

---

(18) “*La cibernética razón de estado o la guerra electrónica*”

embargo, las capacidades reales para obtener inteligencia militar son sencillamente impresionantes, hacen posible detectar el movimiento de una unidad a cientos de kilómetros de distancia, identificar y distinguir personas en la noche, detectar pequeñas radiaciones a distancias insospechadas o movimientos de submarinos ocultos bajo el agua, distinguir un buque entre cientos y otras muchas capacidades, desconocidas porque se mantienen en secreto, pero que posibilitan la precisión y la inquietante eficacia de los sistemas de armas dirigidos; esta capacidad ha sido experimentada en las dos guerras del Golfo y ampliamente difundida, por motivos de propaganda.

En el caso de las necesidades específicas del conocimiento del enemigo, su naturaleza (inteligencia básica), su despliegue e intenciones (inteligencia actual), precisa de unos sensores que, aun siendo poco espectaculares, (radares, elementos electro-ópticos, sistemas de hidrófonos para la detección y seguimiento del sonido en la mar, sistemas de captación de señales electromagnéticas etc...) encierran en su diseño y desarrollo una sofisticada tecnología que los hace inviables para la mayor parte de las organizaciones militares de inteligencia.

Pese a la extendida creencia de que la ciencia y la tecnología no tienen límites y que aquello que imaginamos se puede hacer realidad, existe la certeza científica de la imposibilidad de obtener el sensor perfecto, puesto que toda ley física tiene sus límites y la Teoría de Errores (19) indica que un sistema, por muy preciso que sea, siempre llegará a un punto donde la incertidumbre del error impedirá que sea perfecto, es decir, capaz de captar todos los datos existentes con absoluta precisión.

No cabe duda, sin embargo, de que la tecnología, aunque parece que se encuentra concentrada en pocos países, no es privativa de ninguno de ellos sino que reside en la propia inteligencia humana y puede encontrarse en cualquier parte del mundo. Lo que parece más claro es que, en este campo de la Investigación y Desarrollo (I+D), la cooperación tiene un amplio panorama, y es aquí donde la sinergia y los esfuerzos compartidos cobran mayor relevancia, incluso en el caso del único país que, a priori, parece ser autosuficiente, pero que se ve obligado a buscar la colaboración en cuestiones tecnológicas y de desarrollo, siendo un buen ejemplo de ello el sistema *ECHELON* o el *INFOPOL*; lo mismo sucede, como ya hemos visto, con el

---

(19) <http://www.argiros.com/Derecho/razondeEstado/indicechelon.htm> Consultado el 10.11.2004  
TAYLOR, JOHN R. "An Introduction to Error Analysis"

conocimiento y cualidades de los individuos, que llevaron al mencionado Glenn Schmidt a decir que buscarían los cerebros allá donde se encontraran, incluso cambiando las leyes. (20)

#### *Limitaciones de la confidencialidad.*

La aplicación del principio que llevamos repitiendo durante todo el trabajo, “*conoce a tu enemigo*”, es un concepto biunívoco entre nosotros y nuestros oponentes; por tanto, ellos, también dispondrán de una Inteligencia que tratará de conocernos por todos los medios a su alcance, intentando que su conocimiento sea igual o mejor que el nuestro.

De esta premisa va a nacer un concepto que hasta el momento no hemos tratado, pero que se me antoja conveniente exponer ahora, me refiero a la *constrainteligencia*, definida en la OTAN (Counterintelligence) como:

*“Aquellas actividades que se ocupan de identificar y contrarrestar la amenaza a la seguridad planteada por los servicios de inteligencia u organizaciones hostiles o por individuos dedicados a espionaje, sabotaje, subversión o terrorismo. (21)*

Y hace necesario definir también el concepto de *seguridad* (en la OTAN Security):

- “1. La condición que se consigue cuando determinada información, material, personal, actividades e instalaciones están protegidas contra el espionaje, el sabotaje, la subversión o el terrorismo, así como contra su pérdida o revelación no autorizada.*
- 2. Las medidas necesarias para conseguir esta condición.*
- 3. Las Organizaciones responsables de estas medidas.” (22)*

Ambos conceptos nos van a llevar a establecer, en nuestra propia estructura militar, una organización cuya principal tarea será la de proteger todo lo relacionado con nuestra acción militar de los ataques llevados a cabo por parte de las organizaciones ajenas, que intentan

---

(20) CERNUDA, OLALLA “*Utilizamos echelon y carnivore*” Suplementos ARIADNA. El Mundo digital. Jueves 4 de Julio de 2003. Núm 100

(21) NATO Publication. “*Allied Glossary of Terms. AAP-6*” Edición de Septiembre 2003

(22) Idem.

conocernos y que pueden suponer una amenaza para la Seguridad Nacional. Esta organización, para cumplir sus cometidos, debe elaborar una doctrina y unos procedimientos que, convenientemente aplicados, supongan un obstáculo, con voluntad de ser insalvable, que evite el conocimiento de asuntos vitales para la Defensa Nacional por personas no autorizadas, salvaguardando de este modo nuestra seguridad.

Una vez establecida la necesidad de protegernos contra la amenaza de la Inteligencia enemiga, conviniendo también en que la Contrainteligencia y Seguridad propias establecen la doctrina y los procedimientos adecuados para preservar el acceso a nuestra información por parte de los enemigos, tendremos, así mismo, que convenir que el enemigo habrá establecido también una doctrina y unos procedimientos similares, de manera que los datos necesarios para la elaboración de la inteligencia militar propia sean de muy difícil adquisición.

Los métodos y medidas que nosotros establecemos son los siguientes: Seguridad de las comunicaciones radioeléctricas de muy alta tecnología con códigos y cifras de alto nivel de seguridad y con algoritmos matemáticos muy complejos; medidas TEMPEST (23); camuflajes de instalaciones y seguridad física; disimulación de los despliegues de fuerzas; planes de control de las emisiones electromagnéticas; adiestramiento y formación del personal, etc... Nosotros debemos, si no queremos pecar de ingenuos, pensar que nuestros *objetivos de inteligencia* también han adoptado estas medidas e, incluso, no estaría de más atribuirles una mayor conciencia y sensibilización para proteger sus secretos militares.

Esta protección, tendrá también, ineludiblemente, como en nuestro caso, una faceta doctrinal y procedimental, orientada a preservar sus actuaciones de nuestra observación; utilizará, como nosotros, leyes que persigan a los infractores, formación que mentalice y enseñe a los individuos a manejar y proteger los datos, sistemas de comunicaciones tecnológicamente complejos, así como cifras y códigos más o menos seguros. Esto hará necesario que se busque la cooperación, por muy potente que sea un servicio de inteligencia, dado que es muy costoso y

---

(23) TEMPEST: Término que hace referencia a las investigaciones y estudios de emanaciones comprometedoras (emisiones electromagnéticas no intencionadas, producidas por los equipos eléctricos y electrónicos que, detectadas y analizadas, pueden llevar a la obtención de información) y a las medidas aplicadas para la protección contra dichas emanaciones. “Orden Ministerial número 76/2002, de 18 de abril, por la que se establece la política de seguridad para la protección de la información del Ministerio de Defensa almacenada, procesada o transmitida por sistemas de información y telecomunicaciones.” (BOD 83/02)

difícil, si no imposible, encontrar la brecha por donde acceder a los datos de interés y, en todo caso, la sinergia que proporciona una colaboración eficaz consigue, con mucho menos esfuerzo y más economía, unos resultados óptimos.

## **FACTORES QUE AFECTAN A LA COLABORACIÓN.**

Hemos visto a grandes rasgos los argumentos que nos llevan a decir sin ambages que la cooperación en materia de inteligencia entre países con intereses coincidentes no es sólo conveniente, sino absolutamente necesaria para lograr el fin que se busca, que no es ni más ni menos que el conocimiento, lo más profundo y veraz posible del enemigo, de sus capacidades y de sus intenciones. Pero antes de estudiar los modos de la colaboración, es necesario analizar unos factores que, de una manera u otra, afectarán dicha colaboración, aconsejándola o, tal vez, desaconsejándola. Hablamos, en primer lugar, de la protección del secreto o confidencialidad de la inteligencia, que ya se vio, desde otro ángulo, en el punto anterior. Ahora ha llegado el momento de estudiarlo como un factor que afectará a la cooperación y que, en mi opinión, la desaconseja, porque el secreto, por su propia naturaleza, se compromete cuando se comparte. Nos referiremos también a la lealtad que debe presidir las buenas relaciones entre las partes y, además, a la confianza, que las llevará, según las circunstancias y en situaciones extremas, más que a cooperar, a fusionarse, para utilizar las mismas fuentes de obtención de datos; cuando estas fuentes son personas, es preciso el ejercicio de grandes dosis de ambas virtudes, dado que están en juego vidas humanas.

### **La confidencialidad**

La inteligencia en su más amplio sentido, entendida como el conocimiento, las actividades y las organizaciones que a ello se dedican, es en sí misma una materia que debe ser altamente protegida del acceso por elementos ajenos. Es esencial que las personas ajenas a la organización, incluidas aquellas pertenecientes a la cadena de mando militar, que no necesiten usar sus productos, no puedan acceder a los resultados, fuentes o su sistema organizativo.

El descubrimiento inoportuno de las actividades o la publicidad de los logros obtenidos puede dar al traste en minutos con cientos de horas de trabajo, arruinar la inversión hecha, poner en severo riesgo las vidas humanas y, sobre todo, perder los orígenes de la información y con ellos la ventaja estratégica que nos aportan, como se refleja en los documentos que se intervinieron a los alemanes al finalizar la Segunda Guerra Mundial, Cuando los aliados capturaron estos documentos, al finalizar la contienda, pudieron conocer uno de sus grandes logros ocultos:

*Un gran contratiempo para la estrategia naval alemana del momento fue el cambio por el Almirantazgo de los códigos y cifras navales. Llegó a su fin, por tanto, la capacidad de ver desde dentro las operaciones navales Británicas. El conocimiento de los movimientos Británicos ha proporcionado a los buques alemanes la ventaja del factor sorpresa en encuentros con fuerzas superiores y ha llegado a ser un elemento operacional de mucha importancia.” (24)*

En muchas ocasiones, la inteligencia obtenida de la captación de comunicaciones enemigas no debe ser utilizada para la conducción de las operaciones ni para la acción táctica, porque, de hacerlo así, se podrían comprometer las fuentes, al proporcionar a la contrainteligencia enemiga las pistas suficientes para percibir que sus comunicaciones seguras están siendo violadas y que sus sofisticados sistemas de cifra han sido vulnerados, con el resultado de que una información de alto valor estratégico está al servicio de su oponente.

La capacidad de mantener el secreto es inversamente proporcional al número de personas que lo conoce. Este principio tan elemental es el que ha venido a establecer el concepto OTAN “*need to know*”. Dicho concepto establece que para que una persona pueda conocer una materia clasificada, además de disponer de la acreditación de seguridad correspondiente, debe tener la necesidad probada de conocer la materia concreta para realizar su trabajo. Este concepto explica con claridad que esa necesidad es independiente del rango militar o del puesto que desempeñe el individuo.

Este principio, que pretende restringir el conocimiento de las actividades de inteligencia, desaconseja la colaboración entre países, dado que ésta implica aumentar el número de personas

---

(24) ROSKILL, S.W. CAPT. (RN). “*War at Sea*”. London, Her Majesty’s Stationery Office, 1954, vol. 1, p. 267

que conocen los datos; personas, además, pertenecientes a otras organizaciones, que no necesariamente tienen los mismo procedimientos y medidas de seguridad y que no tienen, sobre todo, tantos motivos para mantener la reserva.

Evidentemente, este factor puede ser perfectamente superado por la lealtad y la confianza, que discutiremos a continuación.

### **La Lealtad.**

El concepto de lealtad es de difícil aplicación a las relaciones internacionales. En las relaciones interpersonales es intuitivo y no precisa definición. Tampoco se precisa explicar como actúa y que orden ocupa en la jerarquía de valores.

Entre naciones, el concepto de lealtad no puede entenderse aplicando los mismos parámetros que entre personas, aunque nuestra estructura mental trate de hacerlo en forma similar. Entre estados, el concepto de lealtad debe estar referido al respeto que la administración de cada país muestra sobre un pacto, un acuerdo, alianza o cualquier decisión pública que lo ligue a otro estado. Normalmente, esta fidelidad al pacto será directamente proporcional a los intereses de las partes, a que esos intereses sean comunes, y sobre todo a que sean intereses fuertemente arraigados en la voluntad popular; por tanto, el pacto y la fidelidad a éste serán tanto más fuertes, cuanto mayor sea el interés para la política general de cada país. Así vemos cómo a lo largo de la historia, cuando los intereses de los países coincidían, se originaban alianzas y se mantenía la lealtad a éstas; con la desaparición de los intereses, la lealtad se debilitaba, acabando por romper los pactos. De este modo, hemos podido ver cómo países, que durante años se habían combatido sin cuartel, una década más tarde se unían para luchar como hermanos, con unos lazos de lealtad inverosímiles y sólo creíbles cuando se analiza la concurrencia de intereses.

En la historia reciente del pasado siglo XX, hay ejemplos de esta clase suficientes como para fundamentar esta teoría. Sin embargo, en los últimos años hemos asistido a un hecho que no conoce precedente en la historia y es la renuncia, por parte de la casi totalidad de los países desarrollados, a emplear la guerra como medio para dirimir la disputa entre las naciones. Prueba de esto es la adhesión casi generalizada a la “Carta de las Naciones Unidas”. De esta adhesión y de la lealtad de los países a su espíritu y letra se puede deducir que existe un interés común a la

generalidad de los estados; en éstos, los conceptos de paz, seguridad, libertad, etc., hacen que la lealtad de las administraciones a los pactos y alianzas sea la suficiente como para garantizar una paz más o menos extendida y posibilite una cooperación en materia política, militar y de seguridad, permitiendo la creación de las organizaciones internacionales, como OTAN, OSCE, EU, INTERPOL, EUROPOL, etc., lo que, de alguna manera, obliga a la cooperación en materia de inteligencia.

### **La confianza**

Esta cualidad es, así mismo, de difícil aplicación a las relaciones internacionales; ella nos lleva a esperar que la otra parte, persona, asociación, grupo, etc., actúe de acuerdo a nuestras expectativas, con lo que se denomina buena fe. En el caso que nos ocupa trataremos de ceñir el concepto a dos casos muy precisos. En la cooperación internacional en materia de Inteligencia referiremos la confianza, por un lado, a la esperanza firme que se tiene en que la cooperación con la otra organización de inteligencia va a ser tratada y protegida, al menos, con los mismos medios y procedimientos que se le da en el propio entorno. Se trata de que la colaboración proporcionada, independientemente de la forma en que se suministre, reciba la misma protección legal y física que le asignaríamos nosotros.

Por otro lado, la confianza es el fuerte convencimiento que se tiene en que la cooperación que se recibe es leal y verdadera y no va dirigida a otros fines que los previamente pactados, que no pretende hacernos actuar engañados, siguiendo los intereses particulares del colaborador, aunque estos fines no sean perjudiciales para nosotros.

La cooperación, además, tiene en si misma el beneficio de aumentar la confianza. En efecto, cuando se inicia una cooperación, el hecho de tener que suministrar y recibir información sensible obliga, en un principio, a una confianza teórica que permita el flujo de información. Con el paso del tiempo, y al disponer cada uno de secretos del otro, se refuerza la confianza inicial y los lazos de unión e intereses. Como valor añadido se garantiza la estabilidad para el futuro entre ambos países, se hacen más fáciles las relaciones institucionales, pues se han robustecido los lazos iniciales que propiciaron al acuerdo y, en definitiva como resultado final, se fomenta la seguridad y la estabilidad regional.

Sin embargo, la confianza y la lealtad a las que nos referimos, no implican de ningún modo que una de las partes deba ceder la soberanía de sus servicios de inteligencia y los ponga al servicio de la otra, subordinándolos en sus funciones. Esto ocasionaría la pérdida del control sobre el análisis de las informaciones y las valoraciones, poniendo en riesgo la capacidad de contrastar datos de especial relevancia y que, en algunos casos, serán la base para tomar decisiones políticas y militares de capital importancia.

La autonomía de los servicios de Inteligencia permite analizar y contrastar la información con independencia y hace más difícil la comisión de errores. Esta independencia ayuda a no caer en errores similares los observados a los servicios de inteligencia de EE.UU. (CIA) y de Gran Bretaña (MI 6), en su actuación al determinar la existencia de armas de destrucción masiva en Irak y al probar las relaciones entre las redes terroristas de Al-Qaeda y el gobierno de Sadam Hussein (25), que justificaron la última Guerra del Golfo.

Por otra parte, esta independencia entre servicios facilita la deseada Objetividad (26) que se recomienda en la doctrina OTAN y es la base fundamental para una actuación correcta y eficaz de nuestra fuerza militar.

## **MODOS DE COOPERACIÓN**

Las formas de colaboración y cooperación tienen un amplísimo espectro y variarán dependiendo de la intensidad del problema, de la comunidad de intereses afectados, del número de participantes, de sus capacidades y del modo en que esos intereses afectan a cada participante, así como de la medida en la que cada uno de ellos está dispuesto a participar.

Estas formas van desde una comunidad de inteligencia, estructurada en una organización común de defensa, con vocación de permanente, como la que practica la OTAN; pasando por una colaboración ajustada a un escenario, donde todos los países coaligados y con intereses en él participan compartiendo conocimientos y aportando personal especializado, con carácter temporal; hasta la colaboración temporal bilateral entre aliados para casos específicos de

---

(25) “*The wapons that weren ’t*”. SPECIAL REPORT: INTELLIGENCE FAILURES. En *The Economist*, 17 de julio de 2004.

(26) “Objectivity. Any Temptation to distort information to fit preconceived ideas must be resisted”. “*Allied Joint Publication AJP-01 (B)*” Chap. 12. 18.12.02. (NATO UNCLASS).

intereses comunes, sin olvidar la cooperación para desarrollar sistemas de sensores, que tiene su origen en la necesidad de aunar esfuerzos tecnológicos y financieros, aunque después no se comparta la explotación del sistema.

## **Alianza Atlántica**

Responde a la primera de las formas y es quizá la colaboración en materia de inteligencia militar más íntima que se conoce y la más eficaz, si analizamos los resultados que se obtienen. La Alianza reconoce en su doctrina que no tiene Inteligencia propia, sino que dispone de una organización integrada en la estructura militar permanente, que para funcionar y ser efectiva necesita “*be supported by a broader range of national contributions*” (27), proporcionando la estructura, los medios, la doctrina y los procedimientos de la siguiente forma:

- Junta de Inteligencia (NATO Intelligence Board (NIB)). Órgano del más alto nivel con la responsabilidad de controlar el ciclo de Inteligencia en la Organización y asesorar al Comité Militar en todo lo referente a Inteligencia. Está formado por los jefes de la inteligencia militar de los países miembro y presidido por el Jefe de la Sección de Inteligencia del Estado Mayor Militar (International Military Staff.(IMS)).
- Estructura de los Estados Mayores: Encuadran una División dedicada a la dirección y planeamiento de Inteligencia y unos centros para la fusión y difusión de los productos elaborados (CCIRM) (28) donde se planean las necesidades de los Comandantes, se procesan las informaciones recibidas y se dirigen los medios de obtención.
- Medios de Mando, Control, Comunicaciones e Inteligencia (C3I) que posibilitan el intercambio de inteligencia siguiendo el concepto “*Timeliness*” (29) para que las necesidades de la estructura militar sean cubiertas oportunamente en tiempo útil. Existen diversos sistemas, dependiendo del mando que los diseñó o del escenario en que se mueven. (BICES, CRONOS,..).
- Doctrina y procedimientos: Se elaboran dentro de los grupos de trabajo (Working Group WG) creados, *ad hoc*, con la misión de diseñar las normas que rigen las estructuras de las

---

(27) “*Allied Joint Publication AJP-01 (B)*” 1202 Chap. 12. 18.12.02. (NATO UNCLASS).

(28) Collection, Coordination and Intelligence Requirements Management

(29) Timeliness: The most accurate and reliable information or intelligence is useless if it arrives too late. The tasking and reporting system must be capable of reflecting without delay any significant changes in the situation. “*Allied Joint Publication AJP-01 (B)*” Chap. 12. 18.12.02. (NATO UNCLASS).

Bases de Datos comunes, de determinar los datos que deben existir y de distribuir entre los países participantes las distintas responsabilidades, con el fin de evitar duplicidades y esfuerzos estériles.

La información, la inteligencia elaborada, las fuentes y plataformas para su obtención son responsabilidad de los países participantes. Esta participación reviste varias formas:

- Proporcionando las plataformas para integrarlas en las unidades permanentes y no permanentes, que realizan la función denominada “Intelligence, Surveillance and Reconnaissance” (ISR); a esta tarea se están dedicando actualmente, en el Mediterráneo, las dos agrupaciones navales permanentes de la OTAN, STANAVFORLANT y STANAVFORMED, respondiendo de esta manera a la invocación que hizo EE.UU. del artículo V del tratado, como reacción al ataque del 11-S, dentro de la denominada *Global War on Terrorism* (GWOT).
- Mediante el enlace permanente de las células nacionales de inteligencia (*National Intelligence Cell, NIC*) con los CCIRM de la estructura militar permanente que, usando el procedimiento normalizado, intercambian informaciones e inteligencia de acuerdo con las necesidades.

Podemos concluir que la OTAN, a pesar de las apariencias, no tiene una inteligencia propia, sino una estructura que posibilita la cooperación íntima perfecta, facilitando la doctrina, los procedimientos y los sistemas comunes para que las naciones participantes aporten sus unidades de inteligencia y sus productos, encargándose dicha estructura de fusionar la información y obtener la adecuada sinergia, de manera que los resultados estén al nivel de la excelencia.

### **Coalición internacional contra el terrorismo liderada por EE.UU.**

Se puede encuadrar este tipo de colaboración en la segunda de las opciones formuladas. Está liderada por los Estados Unidos, por lo que utiliza conceptos, doctrinas y procedimientos muy parecidos a los de la OTAN y, por tanto, su organización es muy similar a la de la Alianza. También en este caso, la Coalición proporciona solamente las estructuras y los sistemas C3I comunes (en este caso es el sistema CENTRIX) y los países coaligados suministran los sensores,

los medios y las informaciones. Esta estructura, en similitud a la de la OTAN, integra en las células de inteligencia (*Intelligence Fusion Cell*, IFC) de cada mando oficinas de enlace de los países localizados en el teatro de operaciones, pero que no tienen fuerzas asignadas a la operación Libertad Duradera (*Enduring Freedom*).

Este tipo de organización tiene como fin dotar a los mandos de fuerzas con la inteligencia más precisa y veraz para el desarrollo de las operaciones y compartir ésta con los países implicados en el teatro de operaciones. Por un lado la aportación de estos resulta muy valiosa para el desarrollo de las operaciones y, a la vez, los mantiene informados de la inteligencia necesaria para su propia seguridad. Todo esto refuerza, además, el concepto de confianza mutua tan necesario en este caso.

### **Relaciones Multilaterales.**

Estas relaciones no siguen un patrón definido, sino que se configuran en cada ocasión según las circunstancias de cada momento. Se ciñen algunas veces a compartir la inteligencia ya evaluada sobre un teatro de interés común para dos o más países; otras veces se comparten plataformas y sensores, así como sus resultados particulares. También hay veces en las que se comparten sensores, su desarrollo tecnológico y su carga económica, aunque no se comparte el uso de éstos.

En la primera de estas categorías, la cooperación se centra normalmente en el interés común de los que participan en el acuerdo y usualmente se comparte toda la inteligencia. Unas veces se obtienen los datos en común, se sacan conclusiones por separado y se comparan los resultados, compartiéndose la práctica totalidad de éstos. Otras veces esta colaboración se lleva a cabo aunque uno de los países no tenga intereses específicos comunes sobre ese objetivo, ya que los lazos de amistad y entendimiento aconsejan aumentar la confianza y la lealtad para apoyar sus intereses en otros ámbitos. En este caso podemos considerar que la inteligencia se convierte en moneda de cambio. Dentro de esta forma de colaboración está el permitir la instalación de sensores SIGINT en el territorio de un país asociado, que revista características geográficas idóneas.

La última de las opciones de colaboración la podemos ver reflejada en el Tripartito del Sistema HELIOS entre Francia, Italia y España, donde los tres países colaboran en el desarrollo tecnológico y en la carga financiera, pero no en su utilización, dado que cada país, dependiendo de su aportación, utiliza el sensor para sus fines propios, sin contar con el apoyo o conocimiento de los otros dos. Esto no quiere decir, naturalmente, que se excluya la posibilidad, mediante acuerdos previamente establecidos, de utilizar los medios para fines comunes. De hecho, dadas las estrechas relaciones que existen entre ellos en todos los ámbitos, resulta más interesante y mucho más rentable usar los procedimientos de interés común.

## **NUEVOS RETOS DE LA COOPERACIÓN**

Tradicionalmente la inteligencia militar había basado sus necesidades de colaboración y había establecido sus estructuras para hacer frente a un enemigo claro y bien definido, que respondía a unos parámetros específicos, y los objetivos del conocimiento estaban perfectamente delimitados. Sin embargo, con la evolución moderna de las relaciones internacionales, la aparición de las nuevas Tecnologías de la Información, las nuevas tecnologías aplicadas a los armamentos, las armas de destrucción masiva y sobre todo las grandes diferencias económicas y tecnológicas entre los países desarrollados y los del tercer mundo, los conceptos de la guerra tradicional han dado paso a la nueva y más sutil amenaza asimétrica (30). Esta amenaza ha obligado a redefinir las estrategias de defensa, orientándolas a una acción combinada más precisa, que refuerza las alianzas defensivas. Conviene, por tanto, analizar sucintamente estas nuevas amenazas para conocer sus posibles soluciones.

### **La Globalización.**

No es en sí misma una amenaza, sino una realidad impuesta por el progreso de la ciencia y, sobre todo, por el abaratamiento de los costes de producción que han puesto al alcance de todos las modernas tecnologías de comunicaciones y de transporte, posibilitando la característica más importante del fenómeno que es el intercambio de capitales, de bienes y de servicios. Esta realidad facilita el intercambio de ideas y el movimiento de personas, permitiéndonos pensar que las fronteras de los países se han hecho tan permeables que casi han desaparecido y, por tanto, la

---

(30) “NATO’s *Military Concept For Defence Against Terrorism*” Annex. A Validado: 15-Dec-2003.  
[HTTP://WWW.NATO.INT/IMS/DOCU/TERRORISM-ANNEX.HTM](http://www.nato.int/ims/docu/terrorism-annex.htm), Consultado: 23.12.2004

influencia de unas culturas en otras ha aumentado de tal manera que está haciendo sucumbir a las de menos fortaleza.

La globalización, concepto complejo de definir (31) aunque de fácil intuición, es la redefinición del marco en el que se mueven las relaciones entre los países, debida a las influencias de unas sociedades en otras y propiciada por la facilidad que proporcionan las nuevas tecnologías para que los viajes internacionales sean un hecho cotidiano, se pueda hacer una operación financiera simultánea en varios mercados distantes entre sí, conocer el más pequeño detalle de los acontecimientos de cualquier país en el mismo momento que se producen o participar en las decisiones políticas aunque la persona se encuentre a mucha distancia de su domicilio de origen.

Lo más importante para nuestro estudio es que la denominada Amenaza Asimétrica usa la libertad de acción que proporciona la Globalización para infiltrarse sin ser detectada, moverse sin ser molestada y con ello ganar la iniciativa, haciéndose temible y difícil de combatir.

### **El Terrorismo.**

Es la principal amenaza asimétrica a la que se enfrentan los estados modernos. Tiene muchas definiciones distintas que han sido largamente debatidas en el seno de las Naciones Unidas y ninguna ha satisfecho a todos los estados miembros (32); por lo tanto no se dispone de ninguna definición común acordada. Aún así, a los efectos de este trabajo, no es difícil aceptar la más extendida que define el terrorismo como la acción violenta por parte de grupos organizados que pretende imponer decisiones políticas, sociales, o económicas mediante el terror que estas acciones infunden en la población.

El CN Rodríguez Garat en un foro de discusión sobre el tema (33) proponía la siguiente reflexión sobre la raíz del terrorismo:

---

(31) PORTER, KEITH. "Globalization: What Is It?" <http://globalization.about.com/cs/whatisit/a/whatisit.htm>  
Consultado: 20.12.2004

(32) UNITED NATIONS, OFFICE OF DRUGS AND CRIME, "Definitions of Terrorism"  
[http://www.unodc.org/unodc/terrorism\\_definitions.html](http://www.unodc.org/unodc/terrorism_definitions.html) Consultado: 23.12.2004.

(33) RODRÍGUEZ GARAT, JUAN. "Prevention and response to new forms of Terrorism." Lisboa, Septiembre 2004

*Si no fuéramos capaces de defendernos con tanta eficacia, probablemente seríamos derrotados por actores más agresivos dentro del escenario internacional y el Terrorismo no sería necesario. Si no fuera por nuestra superioridad militar, aquellos que actualmente recurren al terrorismo habrían lanzado una campaña de insurgencia más amplia o, si tuvieran la fuerza suficiente, se habrían lanzado a la guerra abierta.*

Sin embargo, aunque es una afirmación con una base muy firme, en el concepto global de la lucha contra el terrorismo y por razones varias, las más importantes de orden moral y otras de orden práctico, no se debe conceptualizar a éste como una guerra de bajo nivel, pues, de hacerlo así, se estarían justificando atroces delitos contra la población desarmada, se estaría dando status de combatiente a delincuentes y, lo más importante, se les estaría dando argumentos políticos para su justificación frente a ciertos sectores de la población. Por otra parte, sí es preciso que lo consideremos como una grave amenaza contra el ser mismo de la sociedad y por tanto hay que tratarlo como un enemigo determinado y poderoso. Así se justifica en el concepto empleado por la OTAN (34), dando pie al empleo de las fuerzas militares de la Alianza en apoyo a la acción de defensa de los estados miembros contra la amenaza terrorista. En la misma línea, se contemplaba en la *Revisión Estratégica de la Defensa* del año 2002 y, así mismo, la nueva *Directiva de Defensa Nacional* 1/2004, confirmando esa postura, lo considera como un riesgo del nuevo escenario estratégico “*con gran capacidad de infligir daño indiscriminadamente*” y establece que su lucha es un factor “*clave en la estrategia*” tanto de las Organizaciones Internacionales, como de España, aunque no define ninguna línea de actuación específica para articular la participación de las FF.AA. españolas en la lucha contra el terrorismo.

Aunque convengamos que la lucha contra el terrorismo en su forma normal y cuando se produce, exclusivamente, dentro del ámbito de las propias fronteras, debe ser responsabilidad de los Ministerios de Interior de las naciones, y ejecutada bajo dirección judicial principalmente por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (FCSE), no es menos cierto que las Fuerzas Armadas pueden aportar muchas de sus capacidades en apoyo de éstas y, entre todas estas capacidades, la que se presenta como la más inmediata y efectiva es la inteligencia militar.

Cuando el fenómeno terrorista rebasa las fronteras naturales de los países y se traslada a entornos internacionales, apareciendo terceros países que, sin ser declaradamente beligerantes, se convierten en asilo de las organizaciones, como el caso de Afganistán y Al-Qaeda, la

responsabilidad de la lucha debe recaer en las Fuerzas Armadas, dado que son las únicas capacitadas para ejercer el poder de los Estados en territorios ajenos a los propios de la nación. Todo ello sin perjuicio de que las operaciones militares deban estar perfectamente coordinadas con las acciones diplomáticas, económicas y, sobre todo, legales.

En todos los casos de utilización de las capacidades militares en la persecución del terrorismo, se exige, en aras de la eficacia, la cooperación entre los países aliados, y, en el caso de la capacidad de inteligencia, esta cooperación puede ser crítica, como han demostrado los acontecimientos de los últimos años.

## CONCLUSIONES

De todas las ideas expuestas hay tres, que, especialmente, me gustaría destacar. La primera de ellas se refiere a la necesidad de cooperar, como único método de ser efectivos; la cooperación refuerza la lealtad y la confianza entre los países y aumenta de manera significativa, por lo tanto, la seguridad entre ellos, lo que se refleja simpáticamente en el entorno geográfico, generando un escenario de paz y progreso, que está en la base de todas las aspiraciones humanas.

La segunda se refiere al modelo de cooperación y podemos enunciar que no existe solamente uno, ni tampoco un modelo ideal de cooperación que de una respuesta óptima a todas las necesidades de inteligencia. Este modelo dependerá de las circunstancias particulares del objetivo a cubrir, de los actores que tomarán parte, de su vocación de temporalidad o permanencia, de la coincidencia de intereses, etc. En definitiva, la herramienta, tomada como tal la forma de cooperación, será para cada momento una y no necesariamente la misma siempre. La que funcionó bien en una circunstancia no tiene porqué servir para otra, cuando las condiciones son distintas, ni tampoco deberemos descartar las que funcionaron bien, pues podría ser que fueran útiles de nuevo.

---

(34) INTERNATIONAL MILITARY STAFF “*NATO’s military concept for defence against terrorism*” Updated: 15-Dec-2003 <http://www.nato.int/ims/docu/terrorism.htm> Consultado: 23.12.2004

La última idea se expresa en la seguridad de que la colaboración implica la pérdida de soberanía (35); la cooperación extrema, que lleve a la fusión de los servicios a nivel supranacional, dentro de las alianzas defensivas o de las uniones políticas, es por el momento utópica y, en las presentes condiciones, no recomendable. Se precisaría una unión política más íntima, una mayor toma de conciencia social y una convergencia de intereses, que todavía no se ha producido, para permitir la cesión de soberanía a favor de organismos supranacionales; esta cesión, si se analiza la realidad europea, no parece posible a corto plazo. Por el contrario, existen, incluso, indicios de que amplios sectores de la sociedad no admitirían más cesiones de soberanía a favor de la Unión, caminando más bien en sentido opuesto. Se hace necesario, en todo caso, esperar los resultados de la consulta sobre la Constitución Europea, que permitirá pensar en un futuro de mayor unidad política.

---

(35) LISTA BLANCO, FERNANDO “*Cooperación Europea en materia de Inteligencia*”. Estudios sobre Inteligencia; Fundamentos para la seguridad internacional. Capítulo cuarto Cuadernos de Estratégica 127 . Ministerio de Defensa JULIO 2004 p. 150

## **CAPÍTULO CUARTO**

# **INTELIGENCIA EN RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS Y GESTIÓN DE CRISIS: EL CASO DE LOS BALCANES**



## INTELIGENCIA EN RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS Y GESTIÓN DE CRISIS: EL CASO DE LOS BALCANES

POR ANÍBAL VILLALBA FERNÁNDEZ

*En Bosnia y Herzegovina se ha llevado a cabo una guerra mundial en la sombra, porque han estado implicadas directa o indirectamente todas las fuerzas mundiales, y sobre BiH se han volcado todas las contradicciones del inicio del tercer milenio (1).*

### YUGOSLAVIA, DE LA ESTABILIDAD A LA EVANESCENCIA NACIONAL

En los Balcanes se ha concentrado en la última década una parte importante de los esfuerzos de la comunidad internacional, encaminados a minimizar los efectos de los conflictos herederos de la desintegración de la antigua Yugoslavia. Hoy esta nación ya no existe, y su tránsito ha dejado paso a otras fórmulas políticas en forma de nuevos países.

La evolución de alguno de ellos ha alcanzado la velocidad de crucero, como es el caso de Eslovenia, país miembro de la Unión Europea y de la Alianza Atlántica (2). La entidad Serbia y Montenegro se encuentra participando en un experimento político, impulsado por la Unión Europea, que debe desembocar en un referéndum que avale su continuidad como proyecto

---

(1) ANNAN, KOFI. “Informe del Secretario General de la ONU, 503”.

(2) El 29 de marzo de 2004, Eslovenia y otros seis países del antiguo bloque comunista ingresaron en la OTAN, protagonizando la mayor ampliación de la historia del organismo, que ahora cuenta con 26 miembros. El 1º de mayo de 2004 la UE dio la bienvenida a 10 nuevos miembros, entre ellos Eslovenia, el único miembro de la ex-Yugoslavia que había sido invitado. Unidades militares de este país han participado en SFOR, la extinta misión de estabilización liderada por la OTAN en Bosnia y Herzegovina, y están operando en EUFOR, la misión de la Unión Europea heredera de SFOR.

nacional o bien su disolución en dos estados diferenciados (3). Croacia muestra unos indicadores políticos, económicos y sociales que la han convertido en nación candidata a la Unión Europea. Macedonia se encuentra viviendo un complejo proceso de redefinición nacional, con una importante minoría albanesa y siempre con la sombra de Grecia, celosa de un nombre y un glorioso pasado que afecta a la misma esencia helena. Kosovo, provincia de Serbia y Montenegro, vive amparada en la Resolución 1244 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas que le otorga un estatus especial, administrada temporalmente por UNMIK, Misión Interina de Naciones Unidas en Kosovo, con una operación militar que garantiza la seguridad, y sufriendo presiones políticas que apuntan a su independencia (4). Bosnia y Herzegovina (BiH), por su parte, vive bajo el Acuerdo Marco General de Paz, rubricado en Dayton el 21 de noviembre de 1995, contando con un Alto Representante, figura creada para desarrollar los aspectos civiles del citado Acuerdo; en BiH, además, continúan desplegando fuerzas militares encargadas de hacer cumplir los aspectos militares de los Acuerdos de Dayton.

El panorama actual es el resultado de la descomposición de un modelo nacional yugoslavo que empezó a agrietarse tras la muerte de Tito en 1980. Tras la revuelta de Kosovo en 1981 y la elección de Slobodan Milošević, adalid nacionalista, como presidente de Serbia, comenzó un imparable proceso hacia la independencia en las diferentes repúblicas y provincias que conformaban Yugoslavia (5).

Según Veiga, la acción de las grandes potencias europeas constituyó uno de los factores decisivos que contribuyó a la construcción de los estados balcánicos y también a las diferentes crisis que se derivaron de estos procesos. El otro factor fue el nacionalismo, que cortocircuitó en

- 
- (3) El temor en Europa ante nuevas fragmentaciones en los Balcanes llevó a que la UE mediara y diseñara un plan interino por el que desaparecía la República Federal de Yugoslavia. En marzo de 2002 Yugoslavia, Montenegro y Serbia firmaron un acuerdo por el que desaparecía el nombre "Yugoslavia" y se creaba provisoriamente un nuevo estado llamado "Serbia y Montenegro". Pasados tres años, cada miembro realizaría un referéndum para decidir si declaraba o no la independencia. En febrero de 2003 el parlamento aprobó la carta constitucional para la nueva unión de Serbia y Montenegro. La unión tendría una presidencia federal y ministerios de defensa y relaciones exteriores federales, aunque las dos repúblicas se mantendrían como estados semi-independientes a cargo de sus propias economías.
  - (4) En marzo de 2004, Kosovo volvió a ser escenario de violentos enfrentamientos entre la mayoría albanesa y la minoría serbia. Los dirigentes albanos-kosovares, entre ellos su presidente, Ibrahim Rugova, anunciaron que su objetivo era la independencia, pese a que la ONU y la Unión Europea se habían pronunciado a favor de la autonomía dentro de la federación. En Serbia, mientras tanto, varios dirigentes reclamaron la partición de la provincia entre serbios y albaneses, otra solución resistida por las cancillerías occidentales.
  - (5) La República Federal de Yugoslavia fue proclamada en 1943, constituida por seis repúblicas (Eslovenia, Croacia, Bosnia y Herzegovina, Macedonia, Montenegro y Serbia) y dos provincias autónomas dentro de Serbia (Kosovo y Vojvodina). En 1945, el Frente Popular, ganador de las elecciones, impuso una rígida centralización que limitó el papel de los nacionalismos. Tras el resurgir nacionalista en 1971 en Croacia y Eslovenia, la nueva constitución de Yugoslavia de 1974 admitió cierta autonomía, además de reconocer a la nación musulmana.

numerosas ocasiones la acción de las potencias en la zona. Estos nacionalismos balcánicos se manifestaron de un modo especialmente complejo, virulento, incontrolable y persistente. De esta forma, ocuparon una categoría propia diferenciada del resto de los movimientos nacionalistas europeos, llegando incluso a provocar efectos específicos, como la “balcanización”, término sin definición precisa, pero que era exportado a otros escenarios y que se relaciona con la fragmentación gratuita de los estados, acompañada de enfrentamientos que persiguen la extinción de las otras comunidades (6).

En cualquier caso, no fue exclusivamente el nacionalismo serbio el motivo de la irrupción de las diferentes crisis y los posteriores conflictos balcánicos. Aunque ciertamente la sociedad serbia se encontraba viviendo en un sustrato de resentimiento, orgullo nacional herido y temor, este escenario no explica la furiosa espiral de violencia, sino que simplemente creaba un potencial para la misma. Fue la utilización de estos sentimientos, buceando en los mitos del nacionalismo histórico, la que convenció a gran parte de la comunidad internacional de que estas agresiones eran simplemente parte de un arcano, oscuro e inextricable conflicto étnico (7).

Cuando se habla de la antigua Yugoslavia, se dice que convivían seis grupos nacionales: serbios, croatas, eslovenos, macedonios, montenegrinos y musulmanes bosniacos; y que coexistían diversos grupos étnicos en menor proporción, como albaneses, húngaros, italianos, búlgaros, rumanos, eslovacos, checos, ucranianos, cingaleses y turcos; que se utilizaban tres lenguas oficiales y dos alfabetos, latino y cirílico; y que se practicaban las religiones católica, ortodoxa y musulmana. Políticamente era un estado federal dividido en seis repúblicas y dos provincias autónomas, dirigido por un régimen socialista distinto de cualquier otro tipo de socialismo (8).

Es relativamente sencillo ir recorriendo la historia de los pueblos balcánicos e ir registrando las diferentes divisiones regionales, episodios de violencia o ingobernabilidades. De igual modo, los diferentes mitos balcánicos han creado un amplio espectro romántico en el que la mayor parte de los pueblos se reconocen en ancestrales historias que conforman la imaginaria nacional, de los que los mitos de la batalla de Kosovo, de los bogomilos, de Tito, de la permanente paz y armonía en Bosnia, son solamente algunos ejemplos. No obstante, algunos

---

(6) VEIGA, FRANCISCO. *“La Trampa balcánica”*. Barcelona, Random House Mondadori, 2002, p. 69.

(7) PRELEC, MARCO. *“The Western Response to the War in Bosnia: A House Built on Sand”*. En *“Why Bosnia?”*. Rabia Ali y Lawrence Lifschultz eds., The Pamphleteer’s Press, 1993, pp. 191-193.

(8) PIRJEVEC, JOŽE. *“Le guerre jugoslave: 1991-1999”*. Turin, Giulio Einaudi, 2001, pp. 3-34.

autores señalan que la historia política del último periodo del siglo XX en los Balcanes no ha estado determinada por lo que sucedió en el siglo XIII o en el XVIII, sino que han sido razones estrictamente económicas y de intereses políticos, de la misma forma que no se podrían escoger de la historia de Francia los momentos más dramáticos y controvertidos de su historia para justificar un paralelismo entre un hipotético conflicto actual y los horrores de la Revolución (9).

En este sentido se encaminan otras opiniones que insisten en la necesidad de colocar a la región en un contexto histórico europeo más amplio, para entender la historia balcánica como parte indisoluble de la historia europea y no como una excentricidad de la misma (10).

A pesar de que los recientes conflictos balcánicos poseen elementos de una limitada guerra civil, teniendo en cuenta los participantes y el empeño de la comunidad internacional, así como las implicaciones políticas y las respuestas militares, las contiendas balcánicas poseen características de un conflicto internacional. Durante la primera fase de la desintegración de Yugoslavia, el conflicto se internacionalizó rápidamente, utilizando herramientas en forma de iniciativas de paz, mediadores y conferencias lideradas por agentes externos a los conflictos. En una segunda fase, el conflicto siguió teniendo tintes internacionales al producirse las deliberaciones referentes al reconocimiento de las repúblicas de Yugoslavia como estados independientes. En una tercera fase, el conflicto se internacionalizó de modo militar, escalando desde la presencia de fuerzas internacionales de mantenimiento de la paz, pasando por la asistencia militar encubierta, hasta llegar a la intervención armada internacional directa (11).

El análisis del conflicto es crucial, ya que prefigura la forma de gestionarlo, resolverlo o transformarlo. El hecho de que la comunidad internacional no pudiera, o no supiera, evitar el estallido de la guerra en Bosnia, es probablemente el resultado del impacto combinado de varios elementos, entre los que destaca un análisis insuficiente o desacertado del conflicto en términos de actores y actitudes locales, incompatibilidades y contradicciones en disputa, y, sobre todo, de las conductas que dichos actores locales podrían ejercer en el futuro. Esto es, los informes de inteligencia no ofrecían, en muchos casos, una correcta interpretación de la realidad. Todo ello

---

(9) MALCOM, NOEL. *"Bosnia: A Short History"*. Londres, Papermac, 1996, pp. xix-xxiv.

(10) ALLCOCK, JOHN. *"Explaining Yugoslavia"*. Londres, Hurst & Company, 2000, pp. 1-20.

(11) PUPOVAC, MIROLAD. *"Piecing Together the Balkan Puzzle"*. En *"Yugoslavia, the former and future: reflections by scholars from the region"*. The Brookings Institution & The United Nations Research Institute for Social Development, 1995, pp. 139-151.

contribuyó a que tanto los gobiernos como las sociedades civiles occidentales adoptaran una postura confusa y más bien distante frente al conflicto (12).

Al analizar los términos de la política desplegada por la comunidad internacional, algunos autores aprecian una deficiente dirección del proceso de inteligencia. Taibo habla de una notoria improvisación, subrayando la ausencia de previsión y la ausencia dramática de medidas de prevención de los conflictos. Al respecto, señala que la abolición de la condición autónoma de Kosovo en 1989 fue generalmente encarada como un mero e irrelevante asunto interno de Serbia, que no merecía mayor atención. Además, apenas se prestó interés alguno a los acontecimientos que se sucedían en Belgrado y en Zagreb, circunstancia que tal vez explica por qué muchos estados foráneos recibieron con sorpresa lo ocurrido en 1991 y 1992 (13).

En este sentido, se expresa también Veiga, al tachar de improvisación permanente la intervención internacional en Bosnia y Kosovo, a pesar de que los conflictos bélicos de Bosnia (1992-1995) y Kosovo (1998-1999) implicaron directamente en los Balcanes y durante casi una década a las grandes potencias occidentales además de la ONU, la OTAN y la UE. En la búsqueda de soluciones a estas crisis se ensayaron diferentes planes de paz y arbitraje, siendo los principales los acuerdos de Dayton, que concluyeron la guerra en Bosnia, y el malogrado plan de paz de Rambouillet para Kosovo, iniciativas que, aunque obtuvieron resultados diferentes, estuvieron ambas presididas por la improvisación en su ejecución y en el cálculo de su alcance (14).

Estas decisiones políticas se sustentaron en productos de inteligencia nacionales, que fundamentaron el futuro de las diferentes iniciativas, tanto en el proceso de desintegración de Yugoslavia como en el desarrollo de las crisis y sucesivos conflictos. Todo parece apuntar que la incorrecta dirección del proceso de inteligencia no permitió orientar adecuadamente la obtención de información y los correspondientes análisis. Procesos que pudieron estar contaminados por la incompreensión de Occidente hacia los eslavos en los Balcanes (15).

---

(12) ROMEVA RUEDA RAÚL. *“Bosnia en Paz: Lecciones, Retos y Oportunidades de una Posguerra Contemporánea”*. Madrid, Catarata, 2003, pp. 23-27.

(13) TAIBO, CARLOS. *“La Desintegración de Yugoslavia”*. Madrid, Catarata, 2000, pp. 122-131.

(14) VEIGA, FRANCISCO. *“El arte de la improvisación: La intervención internacional en Bosnia y Kosovo, 1994-1999”*. En *“Informe sobre el Conflicto y la Guerra de Kosovo”*. Madrid, Ediciones del Oriente y del Mediterráneo, 1999, pp. 313-350.

(15) FERNÁNDEZ BUEY, FRANCISCO. *“Reflexiones sobre una guerra y sus consecuencias”*. En *“Informe sobre el Conflicto y la Guerra de Kosovo”*. Madrid, Ediciones del Oriente y del Mediterráneo, 1999, pp. 433-451.

Independientemente de esta respuesta desestructurada por parte de la comunidad internacional, que no fue capaz de intervenir de modo adecuado en las crisis yugoslavas, conviene señalar que la guerra en Yugoslavia no fue responsabilidad de la comunidad internacional. Las guerras fueron planeadas y ejecutadas por yugoslavos, y no eran históricamente inevitables. Yugoslavia no falleció de muerte natural, sino que fue metódicamente asesinada por parte de personas que tenían poco que ganar en una transición ordenada de un escenario con un socialismo de estado y partido único a otro de democracia y libre mercado (16).

Las conclusiones de la mayor parte de estos analistas apuntan a que en la aproximación de la comunidad internacional a las sucesivas crisis balcánicas no se estructuraron debidamente los esfuerzos políticos a los diferentes niveles de gestación de las crisis, principalmente por un deficiente análisis de la situación política y estratégica, basados en deficientes procesos de inteligencia.

En cambio, en el caso de Macedonia existe un amplio consenso que considera que las iniciativas de prevención del conflicto, establecidas por diversos actores internacionales desde 1991, han permitido mantener al país alejado de las guerras en los territorios la antigua Yugoslavia, así como de las crisis en los países vecinos en los últimos años (Bulgaria en 1996, Albania en 1997, y la República Federal de Yugoslavia en diferentes momentos). La misión de prevención de la ONU, UNPREDEP, se ha presentado tradicionalmente como un modelo para futuros despliegues preventivos destinados a proteger un área o un país de los conflictos circundantes. Un elemento importante para el éxito de la acción preventiva en Macedonia ha sido el amplio espectro de actividades que ha incorporado, control de fronteras, previsión de buenos oficios, mediación política, misiones de respeto a los derechos humanos, o asistencia económica y técnica.

Hay que señalar, no obstante, que los esfuerzos de la comunidad internacional para conseguir el mantenimiento de la paz en Macedonia han contado con una importante colaboración interna, dado que desde las estructuras políticas se han facilitado mecanismos para la integración de la minoría albanesa en las estructuras de poder, así como se han apoyado las

---

(16) SILBER, LAURA Y LITTLE, ALLAN. *“Yugoslavia: Death of a Nation”*. Penguin, 1997, pp. 25-27.

iniciativas internacionales encaminadas a preservar la estabilidad, todo ello a pesar de las importantes tensiones internas (17).

El resultado en Macedonia es el ejemplo de que una correcta aproximación a los niveles de gestación de las crisis, con un apropiado proceso de inteligencia en los niveles político y estratégico, sumado a la voluntad política de la comunidad internacional y a la colaboración de los actores internos, puede evitar la escalada de la crisis hacia un conflicto armado.

## LA INTELIGENCIA EN LOS BALCANES

En la actualidad, la arquitectura de inteligencia de la comunidad internacional es deudora de las dolorosas lecciones aprendidas en el campo de la inteligencia en las diferentes fases de los conflictos en el área de la antigua Yugoslavia. Diversas estructuras de fuerza militares en los Balcanes se han ido sucediendo, siendo las de mayor envergadura UNPROFOR, IFOR, SFOR y EUFOR en BiH; KFOR en Kosovo; y UNPREDEP y las operaciones de la OTAN “Essential Harvest”, “Amber Fox”, “Allied Harmony” y de la UE “Concordia” en la antigua República Yugoslava de Macedonia (18).

UNPROFOR fue la misión militar que estableció Naciones Unidas inicialmente en Croacia en febrero de 1992 para asegurar la desmilitarización de áreas expresamente designadas. El mandato del Consejo de Seguridad de la ONU fue ampliado posteriormente a los territorios de Bosnia y Herzegovina para apoyar la distribución de la ayuda humanitaria, verificar las zonas prohibidas al sobrevuelo de aeronaves, y las llamadas “áreas seguras”. UNPROFOR llegó a contar al final de su mandato, en marzo de 1995 con una fuerza de casi 40.000 soldados. El mandato se amplió nuevamente a la antigua República Yugoslava de Macedonia para la vigilancia preventiva de las fronteras con el establecimiento de UNPREDEP el 31 de marzo de 1995.

---

(17) GRECO, ETORE. “*Conflict Prevention in Macedonia: A Success Story*”. En “*Conflict Prevention Policy of the European Union: Recent Engagements, Future Instruments*”. Baden-Baden, Peter Cross/Guenola Rasamoelina, Yearbook 1998/1999, pp. 70-71.

(18) UNPROFOR, Fuerza de Protección de las Naciones Unidas. IFOR, Fuerza de Implementación, liderada por la OTAN. SFOR, Fuerza de Estabilización, liderada por la OTAN. EUFOR, Fuerza de la Unión Europea. KFOR Fuerza de Kosovo, liderada por la OTAN. UNPREDEP, Fuerza de Despliegue Preventivo de las Naciones Unidas.

Jan-Inge Svensson, antiguo jefe de Información Militar de UNPROFOR, realiza unas muy interesantes consideraciones acerca del papel que la inteligencia de esta misión desempeñó en los Balcanes. Svensson constata la opinión mayoritaria relativa al fracaso de la operación de Naciones Unidas en la antigua Yugoslavia, especialmente en Bosnia y Herzegovina, y en Croacia. Reconoce que UNPROFOR fracasó al proteger las “áreas seguras” y que la Inteligencia de Naciones Unidas realizó un análisis incorrecto respecto de la caída de Srebrenica y Žepa, pero señala que se efectuó un adecuado trabajo de inteligencia en el conflicto de Croacia. De igual modo, apunta que los asesoramientos que realizó la Sección de Inteligencia de las Fuerzas de Paz de las Naciones Unidas fueron altamente apreciados en la ONU y sirvieron de base para fundamentar posteriores decisiones políticas.

Añade Svensson, que en las tradicionales operaciones de mantenimiento de la paz no hay enemigo, sino partes en conflicto ante las cuales hay que permanecer imparcial. En las Naciones Unidas tradicionalmente no se utiliza el vocablo “inteligencia”, que es reemplazado por “información militar”. “Somos las Naciones Unidas, no tenemos secretos”. En este mundo ideal, la ONU debería tener acceso a fuentes abiertas de las fracciones enfrentadas, de las propias fuerzas desplegadas, y de otros actores. De otro lado, en una operación de la ONU clásica, además de obtener la confianza de las partes, es necesario obtener asimismo la confianza de las otras naciones que participan en la misión. Algunos países poseen y utilizan desarrollados recursos de inteligencia, fuera del control de la ONU, para apoyar a sus propias fuerzas. Inteligencia o información que muchas veces no es compartida con otros participantes, e incluso algunas naciones que intervienen en la operación pueden tener intereses que son contrarios al mandato de la misión. De esta forma las líneas de inteligencia se entrecruzan, ofreciendo diferentes asesoramientos al comandante de la operación, que en numerosas ocasiones son contradictorios.

Señala además Svensson, que durante los ataques aéreos en Bosnia y Herzegovina en septiembre de 1995, le fue imposible proporcionar un asesoramiento adecuado. La información que tenía UNPROFOR era insuficiente y no se les permitía el acceso a la información obtenida por elementos técnicos de la OTAN, las fuerzas especiales, ni otras fuentes de inteligencia OTAN. La Sección de Inteligencia fue excluida del círculo de decisión, y la información y el asesoramiento sobre el impacto de los bombardeos en el terreno eran proporcionados por la OTAN directamente al comandante de UNPROFOR. La cadena de mando de la ONU, simplemente, no funcionó.

Esta situación en UNPROFOR pone en entredicho la tradicional misión asignada a la inteligencia en apoyo a las operaciones de mantenimiento de la paz, como aquella que tiene por objeto obtener o aumentar el grado de seguridad de las fuerzas de mantenimiento de la paz, y asesorar al mando de las mismas sobre la situación dentro del área en la que se debe cumplir la misión; y en consecuencia proporcionar una base para sus decisiones con el objetivo de cumplir el mandato recibido (19).

Por otra parte, es difícil armonizar las necesidades de inteligencia de las instituciones con el imperativo de tener una apropiada Seguridad de Operaciones (OPSEC). Durante la campaña aérea en Bosnia y Herzegovina, en otoño de 1995, tanto el Almirante Smith, comandante de las Fuerzas Aliadas del Sur de Europa (CINCSOUTH), como el General Janvier, comandante de las Fuerzas de Paz de Naciones Unidas, indicaron que existía un serio problema con el mantenimiento del secreto de las operaciones en ambos cuarteles generales (20).

El apoyo de inteligencia que se requiere en una misión de apoyo a la paz puede ser más complejo y amplio que el necesario en una operación convencional, a lo que hay que añadir que los sistemas de inteligencia militares han sido diseñados en su mayoría para ambientes bélicos. Los objetivos militares que se definan estarán con frecuencia interrelacionados con aspectos políticos o económicos de las facciones. El éxito de una arquitectura de inteligencia depende no tanto de la disponibilidad de medios tecnológicos para definir y localizar objetivos, como en un despliegue equilibrado de los órganos de obtención, desde los primeros momentos de la proyección de la fuerza. De otro lado, hay que tener en cuenta que en ocasiones las necesidades de inteligencia en misiones de imposición de la paz pueden llegar a ser similares a las de una operación bélica. No obstante, las necesidades prioritarias de inteligencia en mantenimiento de la paz están ligadas al control de las facciones; mientras que estas necesidades en operaciones de consolidación pueden adquirir un tinte más político y estar relacionadas con el desminado, orden público, control de grupos criminales, seguridad de las minorías amenazadas o reconstrucción de infraestructuras (21).

---

(19) AMATRIAÍN MÉNDEZ, JESÚS. “*La Inteligencia en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz*”. En *Boletín de Información del CESEDEN* 255. Madrid, Ministerio de Defensa, 1998, pp. 17-24.

(20) SVENSSON, JAN-INGE. “*Peacekeeping and Intelligence: Experience from United Nations Protection Force 1995*”. En “*Peacekeeping Intelligence: Emerging Concepts for the Future*”. Oakton, OSS International Press, 2003, pp. 41-46.

(21) CASTELLANOS MOSCOSO DEL PRADO, JUAN J. “*Arquitectura de Inteligencia para una Misión de Apoyo a la Paz*”. En *Boletín de Información del CESEDEN* 269. Madrid, Ministerio de Defensa, 2001, pp. 41-48.

Actualmente, las misiones de KFOR en Kosovo y las muy recientes de EUFOR y el Cuartel General de la OTAN en Sarajevo se encuentran liderando el desarrollo integral de la inteligencia en los Balcanes. Estas organizaciones están a la vez subordinadas a otras organizaciones como el Mando de la Fuerza Conjunta de la OTAN (JFC) de Nápoles, el Elemento de Mando de la Unión Europea (EUCE) también en Nápoles, y las estructuras que tanto la OTAN como la UE tienen en Mons y Bruselas.

Después de un largo recorrido por parte de la comunidad internacional en los conflictos balcánicos, los últimos esfuerzos en pro de la resolución y gestión de las diferentes crisis han cristalizado en la creación de dos nuevas estructuras heredadas de SFOR, la Fuerza de Estabilización liderada por la OTAN en Bosnia y Herzegovina.

La OTAN ha establecido un nuevo Cuartel General llamado NATO HQ Sarajevo, con la principal misión de facilitar la integración de las fuerzas militares de las dos entidades que conforman el país bajo la autoridad de un único ministerio de defensa, e impulsar el proceso de integración de Bosnia y Herzegovina en la “Asociación para la Paz” y posteriormente en la propia Alianza Atlántica (22).

La Unión Europea, por su parte, ha decidido conducir una operación militar en el marco de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) (23). Esta operación, denominada ALTHEA es conducida sobre el terreno por EUFOR, y tiene como objetivo a largo plazo conseguir la viabilidad y estabilidad de una Bosnia y Herzegovina multiétnica, en paz y en camino hacia su plena integración en la Unión Europea. A medio plazo, la operación militar pretende apoyar este proceso mediante la formalización del Acuerdo de Estabilización y Asociación que debe complementar el “Plan de Implementación de Misión” del Alto Representante y Representante Especial de la UE (HR/EUSR), lo que incluye la transferencia gradual de poderes a las autoridades de Bosnia y Herzegovina. En el corto plazo, EUFOR se encuentra manteniendo la seguridad en el territorio, asegurando el cumplimiento de los Acuerdos de Dayton y París.

---

(22) El programa "Asociación para la Paz", promueve la cooperación entre los aliados de la OTAN y 26 países asociados en una gran variedad de actividades relativas a la seguridad.

(23) Acción Conjunta del Consejo de la Unión Europea 2004/570/CFSP de 12 de julio de 2004.

Hay que señalar que la operación ALTHEA, liderada por la Unión Europea y en la que participan hasta el momento 33 países, de los que 22 pertenecen a la UE, forma parte de un proyecto común de la UE que incluye a otras agencias que colaboran en el Proceso de Estabilización y Asociación.

Esta situación ofrece un campo de observación excelente para percibir cómo estas dos organizaciones, OTAN y UE, se relacionan en el campo de la inteligencia en una operación de gestión de crisis, siendo las depositarias de la experiencia de las diferentes misiones que se han establecido en los Balcanes. A la vez, estas dos organizaciones deben relacionarse con otras agencias internacionales y nacionales, con sus propias prioridades de inteligencia y con las cuales existe una cierta convergencia de intereses, a la vez que se produce una cierta competencia, dado que aunque existan intereses comunes éstos no son siempre coincidentes.

### **Situational Awareness (SA) y Proceso de Inteligencia**

Las operaciones militares en los Balcanes se basan en una efectiva arquitectura de “Situational Awareness” (SA) (24). Una apropiada percepción de la situación se consigue a través del apropiado proceso de inteligencia. Este proceso de inteligencia proporciona un modelo que facilita la comprensión del amplio espectro de las operaciones de inteligencia y su interacción. No existen fronteras definidas acerca del momento en que estas operaciones de inteligencia comienzan o terminan en el moderno proceso de inteligencia. Las operaciones de inteligencia no son secuenciales, normalmente son simultáneas. Además, no siempre se recorre necesariamente todo el proceso de inteligencia. El tempo de las diferentes operaciones militares requiere un flujo continuo de información procesada automáticamente y de explotación de datos que pueda ser relevante para las necesidades operativas del comandante. Esta información de campaña sin analizar debe estar disponible simultáneamente tanto para que el comandante pueda tomar decisiones críticas en el plazo adecuado, como también debe encontrarse a disposición del analista de inteligencia para la confección de los diferentes productos (25).

---

(24) Situational Awareness (SA) es un concepto que se refiere al grado de exactitud por el cual la percepción propia refleja la realidad del ambiente que nos rodea. [https://wwwnt.cnet.navy.mil/crm/crm/stand\\_mat/seven\\_skills/SA.asp](https://wwwnt.cnet.navy.mil/crm/crm/stand_mat/seven_skills/SA.asp). Consultado: 14/01/2005.

(25) El concepto de “ciclo de inteligencia” ha dado paso al de “proceso de inteligencia”. El “proceso de inteligencia” comprende una amplia variedad de operaciones de inteligencia interrelacionadas (planeamiento y dirección, obtención, procesamiento y explotación, análisis y producción, diseminación e integración, y evaluación y retorno) que deben ajustarse de acuerdo a la misión y al concepto de las operaciones. Joint and National Intelligence Support to Military Operations. Joint publication 2-01. 7 de octubre de 2004. Joint

Tanto EUFOR como KFOR, basan el éxito de sus operaciones en una adecuada SA, en la que influye en gran medida un despliegue selectivo de las unidades militares. El intercambio de inteligencia con las instituciones de la comunidad internacional y con las autoridades de BiH es también importante. Además, existen otra serie de elementos y mecanismos que colaboran en el establecimiento de una apropiada SA, como son las unidades de inteligencia; elementos especializados en información de la Unidad de Policía Integrada (IPU) en EUFOR o de la Unidad Multinacional Especializada (MSU) en KFOR; los Equipos de Enlace y Observación (LOTs) en BiH o Equipos de Enlace y Verificación (LMT) en Kosovo; los equipos de verificación del cumplimiento del Acuerdo Marco General de Paz en BiH; así como otros elementos de Inteligencia, Vigilancia y Reconocimiento (ISR), que incluyen Inteligencia Humana (HUMINT), Guerra Electrónica (EW), Inteligencia de Señales (SIGINT) e Inteligencia de Imágenes (IMINT). La inteligencia de fuentes abiertas (OSINT) también se integra en el proceso (26).

Un aspecto clave del proceso de inteligencia en los Balcanes es la selección integrada de los objetivos de inteligencia, mecanismo clave para planear y ejecutar operaciones que puedan explotar directamente la inteligencia obtenida. Este sistema de selección integrada de objetivos define los requisitos informativos, determina las actividades de obtención de información que deben llevarse a cabo, y dirige el empleo de los medios disponibles. Todo ello teniendo en cuenta los Requerimientos Prioritarios de Inteligencia (PIRs) del comandante de la operación.

Tras la experiencia de las sucesivas misiones militares en los Balcanes, se han ido incorporando gran parte de las enseñanzas aprendidas. El antiguo comandante de la División Multinacional Sur Oeste en SFOR, General van Diepenbrugge, insiste en la importancia de la SA y sugiere algunas medidas para mejorar esta percepción. En primer lugar apunta que el lema de la organización de inteligencia debería ser “organízate y entrena como vayas a combatir”, lo que significa que si se va a trabajar con células de inteligencia a nivel de equipos sobre el terreno, éste debería ser el sistema utilizado por las naciones previamente al despliegue. Otro aspecto a considerar es que algunos puestos de gran importancia dentro de la organización de inteligencia

---

Chiefs of Staff. United States of America. [http://www.fas.org/irp/doddir/dod/jp2\\_01.pdf](http://www.fas.org/irp/doddir/dod/jp2_01.pdf). Consultado: 10/01/2005.

(26) NAVARRO BONILLA, DIEGO. “Fuentes de Información Abiertas (OSINT) e Inteligencia Estratégica”. En “Gestión del Conocimiento y Servicios de Inteligencia”. Seminario sobre Gestión del Conocimiento y Servicios de Inteligencia en el Siglo XXI. Madrid, Universidad Carlos III de Madrid, Boletín Oficial del Estado, e Instituto Español de Estudios Estratégicos (Ministerio de Defensa), 2004, pp. 55-74.

deberían ser cubiertos por personal que permaneciera desplegado más tiempo del turno regular de seis meses de la mayor parte de las unidades militares. De otra parte, la capacidad de análisis debería incrementarse. Los procedimientos de inteligencia deberían adaptarse a los cambios en el volumen de la fuerza, ya que una menor presencia de tropas lleva aparejada un diferente esquema de maniobra que podría obligar a establecer diferentes protocolos de inteligencia. Otro aspecto que es objeto de permanente ajuste es el despliegue de equipos de inteligencia nacionales en el área de operaciones de las unidades militares, ya que en numerosas ocasiones estos equipos operan sin conocimiento del comandante militar, lo que puede dar lugar a interferencias, cuando no problemas de seguridad, por lo que debería incrementarse la coordinación entre las naciones para evitar accidentes o perjudicar las operaciones. Además, el intercambio informativo debería mejorarse mediante el aumento de la compatibilidad de las redes y sistemas de inteligencia (27).

### **La Arquitectura de las Redes de Inteligencia**

La comunidad de inteligencia es heredera de los diferentes procesos y arquitecturas que las distintas naciones y organizaciones han ido refinando hasta establecer la actual estructura de inteligencia que trata de compatibilizar su permanente mutación en aras de la eficiencia con la estabilidad que necesitan proyectos de inteligencia de complejo diseño y que deben tener una cierta continuidad, como es el caso del establecimiento de redes informativas en el campo de la obtención de información por medios humanos (HUMINT).

La arquitectura de las redes de inteligencia para sostener las necesidades de los usuarios es ciertamente compleja, existiendo diferentes redes seguras que permiten el flujo de los diferentes productos en sus muy diversos formatos. La red secreta OTAN (NS WAN), la reciente red secreta UE, el Sistema de Información Conjunto de Operaciones/Inteligencia (JOIS), la Conexión Operativa de Centros de Inteligencia en Europa (LOCE), el Sistema de Explotación de la Información y Adquisición en el Campo de batalla (BICES), son algunos de los instrumentos que se utilizan con la filosofía de que el usuario final tenga acceso a la inteligencia e información necesaria para poder cumplir sus misiones operativas.

---

(27) VAN DIEPENBRUGGE, TONY. *“Peacekeeping and Intelligence: An Experience in Bosnia-Herzegovina”*. En *“Peacekeeping Intelligence: Emerging Concepts for the Future”*. Oakton, OSS International Press, 2003, pp. 31-39.

## **Centro de Análisis Conjunto de Inteligencia (JIAC)**

En el nivel Teatro de Operaciones o Área de Operaciones Conjunta de los Balcanes, que incluye Bosnia y Herzegovina, y Kosovo, se ha establecido un procedimiento conjunto para instrumentalizar el intercambio documental con otros actores y agencias. Perteneciente a la OTAN y establecido en el Mando de la Fuerza Conjunta de la OTAN (JFC) de Nápoles, coordinado con el Elemento de Mando de la Unión Europea (EUCE), en las mismas instalaciones en Nápoles; el JIAC, Centro de Análisis Conjunto de Inteligencia, recibe los diferentes productos que provienen de diferentes organizaciones de la Alianza Atlántica, como los servicios de inteligencia de los países OTAN, o los de la Asociación para la Paz o Diálogo Mediterráneo. Se canalizan a través del JIAC los informes sobre el área balcánica de UE, OSCE, ONU, Alto Representante en BiH, Representante Especial del Secretario General de la ONU en Kosovo, y también los de otras organizaciones internacionales. Por último, se integran en el proceso de fusión de inteligencia productos que pueden provenir de representantes de otras organizaciones de inteligencia, células de inteligencia nacionales desplegadas en los Balcanes, agencias departamentales de diversos países, información policial y aduanera, o de Organizaciones no Gubernamentales (ONGs) y fuentes abiertas.

Esos productos, tras pasar por el proceso de análisis en sus diferentes fases, se transforman en inteligencia que se estructura en diferentes formatos, como los tradicionales productos clasificados de inteligencia OTAN, o aquellos específicos relativos a la inteligencia necesaria a las fuerzas militares desplegadas en el área para facilitar el cumplimiento de su misión; así como también se diseminan otros documentos que se estiman pueden ser de utilidad para la UE, OSCE, ONU, ICTY y otras organizaciones.

## **Células Nacionales de Inteligencia (NICs)**

Paralelamente a las diferentes crisis encadenadas en los Balcanes, las estructuras de inteligencia de las naciones han ido evolucionando de acuerdo a las diferentes necesidades de inteligencia. La participación de los diferentes servicios nacionales en el área balcánica se ha expandido desde unos requerimientos de inteligencia para sustentar decisiones en los planos político y estratégico a otros cometidos relacionados con la inteligencia operativa, contrainteligencia y seguridad de las tropas desplegadas en las principales misiones militares que se han ido sucediendo.

Independientemente del despliegue que las naciones puedan tener en misiones de inteligencia puramente nacionales y que normalmente no son revelados a las organizaciones que han liderado estas fuerzas, ONU, OTAN y Unión Europea, el esquema de cooperación de inteligencia en los Balcanes ha dado lugar a un concepto original y que se ha demostrado muy válido, las Células Nacionales de Inteligencia o NICs.

Estas células nacionales se encuentran incluidas en la organización militar, EUFOR y KFOR, pero la responsabilidad es exclusivamente nacional a todos los efectos. De esta forma, la misión y responsabilidades de las diferentes NICs se hayan establecidas en los diferentes planes nacionales de inteligencia.

Las naciones, a través de las NICs, pueden inyectar sus productos en los canales de la organización militar, a través de los canales de inteligencia en EUFOR o KFOR, organismos encargados de fusionar estos productos en la corriente de inteligencia. Hay que señalar, no obstante, que son habitualmente las naciones las que se benefician de este intercambio informativo, recibiendo diferentes productos de inteligencia de la organización y pudiendo efectuar peticiones de información. De otro lado, el establecimiento de los diferentes canales paralelos nacionales permite a las NICs obtener información e inteligencia de modo bilateral en beneficio de la comunidad de inteligencia nacional, y más directamente de las tropas nacionales desplegadas en el terreno.

La creación de la NICs ha supuesto además que al ser el principal canal nacional de contacto con la organización militar, la inteligencia proveniente de las naciones venga estructurada adecuadamente, evitando duplicidades y posibles interferencias en el flujo informativo.

### **Equipos de Enlace y Observación (LOTs), y Equipos de Enlace y Verificación (LMTs)**

La evolución de las diferentes misiones militares en el territorio de la antigua Yugoslavia ha propiciado el perfeccionamiento del diseño de la estructura de inteligencia en los Balcanes, impulsando soluciones alternativas a las tradicionales misiones de obtención de información.

En el campo de la adquisición de información mediante recursos humanos (HUMINT), SFOR lideró un proyecto novedoso. Se trata de los Equipos de Enlace y Observación (LOTs), que son organizaciones militares compuestas por un número reducido de personal, que habitan y tienen su base de operaciones en viviendas civiles distribuidas por todo el territorio de BiH.

Los LOTs fueron diseñados para tomar el pulso a la situación en BiH, con el objetivo de apreciar los desarrollos políticos, económicos y sociales en BiH, observando además el comportamiento de las autoridades civiles y militares; lo que incluye la policía, el elemento judicial y otras instituciones, con el propósito de detectar anomalías en su funcionamiento.

Los cometidos principales de los LOTs son la obtención de información abierta y labores de cooperación cívico militar. En este sentido, los LOTs deben realizar sus operaciones mediante un contacto directo y personalizado con la población local, así como con las instituciones de BiH y de la comunidad internacional. Los LOTs deben obtener información sobre las personas desplazadas, instituciones públicas, y sobre el desarrollo de la economía local e infraestructura en la zona donde operan, todo ello para advertir amenazas a la seguridad y a la estabilidad en los ámbitos local y regional (28).

El aspecto novedoso del establecimiento de los LOTs es que al encontrarse los equipos militares integrados físicamente en las comunidades locales en viviendas civiles, se establecen unas relaciones de proximidad y de mayor confianza con las autoridades locales y con la población civil, lo que redundará en una mejora de la capacidad de obtención de información. A la vez, esta cercanía de las fuerzas militares a la población civil intenta promover el retorno a la normalidad, creando las condiciones para que el acceso a EUFOR sea sencillo, generando relaciones de confianza.

Además, los LOTs pueden realizar misiones puntuales como participar en las operaciones denominadas “Harvest” (Cosecha), mediante las cuales la población civil se desprende de armamento y munición que conserva en sus domicilios, redundando en la mejora de la seguridad.

---

(28) NATO/SFOR Informer: Liaison and Observation teams of SFOR. SFOR Fact Sheet. Septiembre 2004. <http://www.nato.int/sfor/factsheet/lot/t040909a.htm>. Consultado: 12/01/2005.

El flujo de información proporcionado por los LOTs se canaliza en la corriente de inteligencia a través de las unidades orgánicas a que pertenecen, que integran y estructuran esta información, que posteriormente alcanza el flujo funcional de los canales de inteligencia.

KFOR ha adoptado también este modelo, que se ha probado extremadamente útil en el campo de la obtención de información, estableciendo los LMTs, Equipos de Enlace y Verificación, que disponen de una similar estructura operativa y que se encuentran asimismo diseminados por el territorio kosovar.

### **Equipo de Apoyo de Inteligencia Nacional (NIST)**

Estados Unidos ha establecido una estructura de inteligencia, basada en las enseñanzas aprendidas de las operaciones “Escudo del Desierto” y “Tormenta del Desierto” en Irak, en la que integra las células desplegadas de las diferentes agencias nacionales de inteligencia. El Equipo de Apoyo de Inteligencia Nacional (NIST) está compuesto normalmente por personal de diferentes agencias de inteligencia civiles y militares, que despliegan en apoyo del comandante militar para facilitar el flujo adecuado de inteligencia de diversos orígenes entre una unidad militar responsable de una operación y Washington DC, durante el desarrollo de una crisis u operación de contingencia.

El diseño de la estructura de los equipos se realiza de acuerdo a las necesidades del comandante de la operación. Hasta la fecha los NISTs han proporcionado apoyo de inteligencia a diferentes misiones militares, y en lo referente a los Balcanes han participado en las operaciones “Deny Flight” y “Provide Promise” (Balcanes), “Joint Endeavor” (Bosnia), “Joint Guard” y “Joint Forge” (Bosnia), “Joint Guardian” (Kosovo), y “Noble Anvil” (Albania) (29).

El NIST es capaz de proporcionar un apoyo de inteligencia especial al comandante de una operación utilizando diversos procedimientos. El NIST aporta la capacidad de enlazar con los recursos de las diferentes agencias de modo directo y con conocimiento de sus capacidades. Los miembros del equipo proporcionan un enlace directo de su agencia al comandante de la

---

(29) Otras operaciones han sido “Provide Relief” (Kenia), “Southern Watch” (Arabia Saudí), “Restore Hope” (Somalia), “Uphold Democracy” (Haití), “Guardian Assistance” y “Guardian Retrieval” (Zaire), y “Shining Presence” (Israel).

operación, beneficiándose de la ventaja que supone que los componentes del NIST conozcan las capacidades de su agencia respectiva, a la vez que tienen un profundo conocimiento de las necesidades prioritarias de inteligencia del comandante.

En el caso de Bosnia, tras el establecimiento del NIST en Tuzla en diciembre de 1995, el Equipo de Apoyo de Inteligencia Nacional demostró ser además una herramienta útil en los dos sentidos del flujo de la inteligencia, al canalizar las respuestas informativas requeridas desde Estados Unidos, todo ello en íntima coordinación con la Sección de Inteligencia de la unidad militar, Task Force Eagle.

Otro aspecto del apoyo que el NIST puede ofrecer está relacionado con el incremento de la capacidad de alerta de amenaza a la protección de las unidades militares. El elemento de la Agencia Nacional de Seguridad, NSA, de un NIST contiene normalmente personal de la Actividad de Apoyo Especial del Centro de Seguridad de las Operaciones, que proporciona la capacidad de la comunicación vía satélite con el cuartel general de la NSA, permitiendo al comandante estar alertado de los avisos de seguridad de la Agencia en su zona de operaciones. Además, el sistema informático de los miembros de la NSA en el NIST, les permite recibir información prácticamente en tiempo real de su cuartel general en Ft. Meade, Maryland. Como ejemplo, en Bosnia, miembros de este equipo proporcionaron esta capacidad de alerta de amenaza, a requerimiento del comandante de la operación, a los equipos avanzados implicados en el cruce del río Sava.

El NIST ofrece además otros productos de inteligencia que no son asequibles a la unidad militar. Puede ser el caso que los sistemas militares no permitan el grado de clasificación de seguridad de los productos que deben ser diseminados a través del NIST, o bien que la unidad militar no tenga acceso a productos con una difusión muy restringida, pero que puedan ser útiles para desempeñar su misión. Como ejemplo, el área de la Agencia de Inteligencia de la Defensa, DIA, responsable de la antigua Yugoslavia puede preparar una nota de despacho para la División de Inteligencia del Estado Mayor Conjunto, en respuesta a una pregunta que el Jefe de la Junta de Jefes de Estado Mayor puede realizar sobre Bosnia. El NIST puede solicitar y diseminar el producto para que el comandante y la sección de inteligencia de la unidad militar puedan sentir la sensibilidad de Washington acerca de la operación.

Además, el NIST facilita al comandante la posibilidad de cursar sus peticiones de información a la comunidad de inteligencia nacional. Elementos del NIST realizan esta función comunicándose con el Centro de Inteligencia Militar Conjunto Nacional en el Pentágono, que es el filtro nacional para todas las necesidades de inteligencia. El NIST también se preocupa de no duplicar recursos y encontrar las respuestas a las necesidades de información del comandante preferiblemente en el teatro de operaciones.

De otro lado, el esfuerzo de inteligencia estadounidense con el despliegue de seis NISTs apoyando las operaciones en los Balcanes durante un año, de enero a diciembre de 1996, se realizó en detrimento de la capacidad de las diferentes agencias para proporcionar apoyo a otras crisis potenciales, limitando el uso de recursos críticos, tanto de personal como de equipo de alta tecnología. Una de las enseñanzas de este despliegue es que el enlace directo entre el comandante y la comunidad de inteligencia nacional debe ser diseñado atendiendo a los periodos críticos del establecimiento de la operación militar, limitados en el tiempo (30).

En este sentido, los NISTs deben proporcionar este enlace directo con Washington solamente en situaciones de emergencia en la erupción de una crisis, no debiendo ser utilizados para cubrir deficiencias de carácter estructural en la arquitectura de apoyo de inteligencia en un cuartel general (31).

### **Servicios de Inteligencia Locales**

En la batalla de la inteligencia los diferentes servicios locales desarrollan papeles protagonistas. La interacción en los dominios de la inteligencia y las operaciones de contrainteligencia entre las diversas agencias de inteligencias aliadas, aquellas con intereses en el área, y las locales es inevitable.

- 
- (30) El NIST-Tuzla apoyó al comandante de Task Force Eagle, desplegando en el área de la División Multinacional Norte con la 1ª División Acorazada del Ejército. El NIST-ARRC apoyó al comandante del Cuerpo de Reacción Rápida Aliado, desplegando con la Célula Nacional de Inteligencia en Ilidza, en las afueras de Sarajevo. El NIST-IFOR apoyó al comandante de IFOR en su cuartel general en el complejo de la Embajada Estadounidense en Sarajevo. El NIST-Hungría apoyó al comandante del cuartel general avanzado del US Army Europe en Tazsar. El NIST-Nápoles apoyó al comandante en jefe del Mando de las Fuerzas Aliadas del Sur de Europa (CINCSOUTH). El NIST-Vicenza apoyó al Centro Combinado de Operaciones Aéreas de la OTAN.
- (31) LOSE, JAMES M. *“Fulfilling a Crucial Role: National Intelligence Support Teams”*. <http://www.cia.gov/csi/studies/winter99-00/art8.html>. Consultado: 08/01/2005.

Hay que señalar además que una de las misiones clásicas de los servicios de inteligencia es establecer unos canales de comunicación discretos y seguros entre la comunidad de inteligencia, lo que también incluye a las partes enfrentadas en un determinado conflicto.

En este sentido, las diferentes guerras y crisis en el territorio de la antigua Yugoslavia han ofrecido un escenario tremendamente complejo en el campo de la inteligencia. Por una parte, la desintegración de Yugoslavia supuso la transmutación recíproca de las organizaciones de inteligencia, estableciéndose las diferentes agencias de acuerdo a las nuevas estructuras políticas. De otro lado, las relaciones de los servicios de inteligencia aliados con estos nuevos actores no siempre se encontraban en la misma sintonía. Cabe señalar que incluso naciones que pertenecen a una misma organización de seguridad como es la OTAN y están integradas en la estructura de inteligencia aliada, tienen diferentes agendas debido a los particulares intereses nacionales y a su relación histórica, política, social y económica con las diferentes partes en conflicto en la antigua Yugoslavia.

El proceso de reconversión de nuevas arquitecturas de inteligencia, iniciado en los albores de las primeras crisis balcánicas, continúa abierto hoy día, especialmente en Bosnia y Herzegovina.

En los estadios previos al desencadenamiento de las hostilidades, Los serbo bosnios crearon la organización *Drazvna Bezbednost* (DB, Seguridad del Estado), ligada a la agencia de inteligencia de Serbia con la misma denominación.

Los bosniacos disponían de la *Agencija za Informacije I Dokumentaciju* (AID, Agencia de Información y Documentación), relacionada con diversas organizaciones islámicas.

Los bosnio croatas, por su parte, crearon el *Sluzba Nacionalne Sigurnosti* (SNS, Servicio Nacional de Seguridad), directamente ligado a la comunidad de inteligencia de Croacia. Aunque este servicio fue oficialmente disuelto con la creación de la Federación de Bosnia y Herzegovina, algunos indicadores apuntan a que la comunidad de inteligencia croata en BiH se encuentra activa.

Con la constitución de Bosnia y Herzegovina como estado, cada una de las entidades que la conforman retuvo oficialmente una estructura de inteligencia. La República Srpska cambió la

denominación de DB a *Obavjestajno Bezbjedonosna Sluzba* (OBS, Agencia de Inteligencia y Seguridad), desligándose del paraguas del Ministerio del Interior para ser independiente de la policía y otras instituciones de las que tenía dependencia funcional. La Federación de Bosnia y Herzegovina, por su parte, creó un organismo denominado Servicio de Inteligencia de la Federación (FOSS), heredero en gran parte de la AID, lo que dada la gran influencia bosniaca en esta organización impulsó el mantenimiento subterráneo del SNS croata oficialmente desmantelado.

En la actualidad, en Bosnia y Herzegovina, el Alto Representante, Paddy Ashdown, ha impulsado un proceso de reconstrucción de las estructuras de inteligencia nacionales (32). En este sentido, la nueva agencia de nivel estatal *Obavjestajna Sigurnostna Agencija* (OSA, Agencia de Inteligencia y Seguridad) surgió en 2004 de la fusión del anterior Servicio de Inteligencia de la Federación (FOSS) y el antiguo Servicio de Inteligencia de la República Srpska (OBS).

Esta nueva agencia de nivel estatal debe cumplir una serie de condiciones (33):

- Tener jurisdicción en todo el territorio de BiH.
- Producir Inteligencia para conseguir seguridad de las amenazas al bienestar y orden constitucional en BiH.
- Ser apolítica en su orientación y profesional en su actuación.
- Trabajar bajo la autoridad ejecutiva del Consejo de Ministros.
- Estar sujeta a un efectivo control por parte de un comité parlamentario.
- Cooperar con otras agencias, tanto en BiH como en el exterior.

La OSA comenzó su andadura operativa oficialmente el uno de junio de 2004, al mando de un Director General, Almir Dzuvo, con la asistencia de un Subdirector, Risto Zaric, y un Inspector General, Ivan Cosic. Estos nombramientos, por parte del Alto representante, formaron parte de un complejo proceso transitorio originado a instancia del Embajador Kalman Kocsis,

---

(32) Informe al Parlamento Europeo enero – junio de 2004 del Alto Representante y Representante Especial de la UE para BiH, 3 de noviembre de 2004. <http://www.eusfbih.org?reports/1/?cid=52,1,1>. Consultado: 21/12/2004.

(33) POTTER, BILL. Discurso en el seminario “*Draft Law on the Intelligence and Security Agency*”, organizado por Geneva Centre For The Democratic Control Of Armed Forces (DCAF) y Centre for Security Studies Sarajevo (CSS), Sarajevo, 27 de noviembre de 2003. [http://www.ohr.int/ohr-dept/presso/presssp/default.asp?content\\_id=31233](http://www.ohr.int/ohr-dept/presso/presssp/default.asp?content_id=31233). Consultado: 03/01/2005.

Presidente de la Comisión de Expertos que diseñó la OSA, con la intención de evitar un vacío de poder en la estructura de inteligencia. En este sentido, el Alto Representante saludó la disposición de la Asamblea Parlamentaria al establecer la Comisión de Seguridad-Inteligencia, y la iniciativa del Consejo de Ministros al crear el Servicio Asesor de Inteligencia-Seguridad (34).

El nombramiento del director de la OSA, contó con una importante oposición de las comunidades croata y serbia que argumentaban su carencia de cualidades para el cargo y encontrarse bajo la influencia de la elite bosniaca y el partido político SDA.

El método de la fusión de personal de las dos anteriores organizaciones de inteligencia, FOSS y OBS, ha sido objeto de gran controversia (35). De este modo, esta situación puede propiciar la formación de estructuras internas dentro de la OSA subordinadas a los intereses de las antiguas partes contendientes, que poseen intereses divergentes.

De otro lado, los excedentes de personal procedentes de la unificación es previsible que puedan engrosar las organizaciones de inteligencia paralelas, que constituyen un reto permanente para la estabilidad en Bosnia y Herzegovina. Entre las estructuras nacionalistas que amenazan el actual diseño del estado en BiH se han establecido prácticas que incluyen la utilización de antiguos componentes de los servicios que explotan redes de inteligencia alternativas a las de las instituciones, y que intentan influir en las políticas de las instituciones colocando personas afines a sus ideas en las estructuras de poder (36).

## **LA INTELIGENCIA EN LA GESTIÓN DE CRISIS. ENSEÑANZAS IDENTIFICADAS**

- 
- (34) En una carta dirigida al Primer Ministro Terzic, al Presidente de la Comisión de la Asamblea Parlamentaria Tomislav Limov, y al Alto Representante Paddy Ashdown, el Embajador Kocsis señalaba que el nombramiento del Director General, Subdirector e Inspector General constituían un requisito previo para la integración del FOSS y la OSS en la OSA, posiciones cuyo nombramiento se viene retrasando, lo que originaría un vacío en el cual nadie estaría a cargo del sector de la inteligencia y seguridad. Oficina del Alto Representante OHR Press Release, 30 de abril de 2004. [http://www.ohr.int/print/?content\\_id=32409](http://www.ohr.int/print/?content_id=32409). Consultado: 03/01/2005.
- (35) JUKIĆ, VELIMIR. Seminario “Draft Law on the Intelligence and Security Agency”, Sarajevo, 27 de noviembre de 2003. [http://www.dcaf.ch/news/Intel\\_Sec\\_11.03/Report.pdf](http://www.dcaf.ch/news/Intel_Sec_11.03/Report.pdf). Consultado: 04/01/2005.
- (36) El diario Dnevi avaz señalaba en su edición de 2 de junio de 2004 que, debido a que la OSA contaría con 740 empleados y dado que el FOSS tenía 560 miembros y la OBS disponía de 490, esta situación llevaba a que 100 oficiales de inteligencia del FOSS y 200 de la OBS debían ser despedidos.

La inteligencia en la gestión de crisis adquiere una dimensión especial al convertirse en un mecanismo que incrementa la capacidad de los actores para aprehender la complejidad de la situación y adoptar decisiones. El objetivo principal en la gestión de crisis es limitar el posible daño, preservando los intereses prioritarios. La evolución en la gestión de una crisis lleva a la parte a la que se le presenta la amenaza a intentar recuperar el statu quo anterior. En un segundo estadio, esta amenaza o desafío debería ser utilizada en beneficio propio para convertirla en una ventaja que pueda permitir catalizar las capacidades para impulsar los intereses propios. La función de la inteligencia debería encontrarse integrada en un proceso más amplio de planeamiento por el que se analizan las diferentes opciones y se elige una determinada línea de acción (37).

La Inteligencia se haya ligada a un determinado nivel de planeamiento y conducción de las operaciones. Durante la gestación de una crisis el tipo de inteligencia requerida está relacionada principalmente con el nivel político y el estratégico, mientras que en la degeneración de la crisis hacia el conflicto armado y en el posterior desarrollo de las hostilidades bélicas, la inteligencia operacional y la de carácter táctico cobran también protagonismo.

La comunidad internacional participó de forma intensa en los diferentes procesos políticos que condujeron a los sucesivos enfrentamientos armados y que cambiaron de modo dramático el mapa yugoslavo. En conjunción con estos trágicos procesos bélicos y los esfuerzos de las diferentes organizaciones y naciones envueltas en la posible solución de los diferentes conflictos, se produjo una batalla menos visible en el campo de la inteligencia entre las partes en conflicto y las naciones comprometidas en la gestión de las diferentes crisis.

La Inteligencia no debería constituir un fin en si misma, por lo que se encuentra ligada a la necesidad de saber con un propósito definido. Las necesidades de inteligencia que han sentido las diferentes partes en conflicto han sido evidentemente diferentes. De un lado, los actores protagonistas de las diferentes tensiones políticas en Yugoslavia, tenían necesidades de inteligencia en el nivel estratégico para apoyar sus políticas, y también necesidades operacionales y tácticas para desarrollar sus campañas militares. Por otra parte, diferentes naciones, con intereses diversos y en ocasiones apoyando a alguna de las partes en conflicto, intensificaron sus esfuerzos de inteligencia en la zona produciéndose una concentración de

---

(37) MCCARTHY, SHAUN. *"The function of intelligence in crisis management"*. Suffolk, Ashgate Publishing, 1998, pp. 30-31.

misiones informativas en el área balcánica. Por último, diferentes organizaciones reorientaron sus esfuerzos en los Balcanes, con diferentes grados de compromiso en el campo de la inteligencia, ONU, OTAN, UE, UEO, y OSCE.

Un aspecto que se ha apuntado en numerosas ocasiones para evitar la erupción de una crisis y su posterior transformación en un conflicto armado es la promoción de las relaciones de cooperación regional. Es ésta probablemente una de las áreas que necesitan más impulso por parte de los diversos actores involucrados en aras del mantenimiento de una paz que pasa por la cooperación política, social y económica, así como por la apertura de canales de comunicación entre las partes para llegar al convencimiento de los beneficios de la cooperación en pro de la estabilidad regional. Este escenario es necesario para convencer a aquellos estados y actores que utilizan el conflicto como herramienta para servir sus intereses, como ha sido el caso de la expansión territorial en los Balcanes (38).

En esta línea de razonamiento, un aspecto que algunas comunidades de inteligencia han comenzado a explorar es la inclusión en el proceso de inteligencia no solamente de aquellos factores que puedan perturbar la seguridad o la estabilidad, sino de aquellos elementos que permitan enraizar la paz o que sean catalizadores de procesos de integración regional. De esta forma, los productos de inteligencia ofrecerían una base diferente sobre la que sustentar decisiones políticas que favorezcan la paz y la estabilidad (39).

---

(38) EHRHART, HANS-GEORG y SCHNABEL. *“EU Conflict Prevention in the Balkans: The Royaumont Process and Beyond”*. En *“Conflict Prevention Policy of the European Union: Recent Engagements, Future Instruments”*. Baden-Baden, Peter Cross / Guenola Rasamoelina eds., Yearbook 1998/1999, pp. 55-69.

(39) HAREVEN, ALUF. *“Intelligence in a Time of Peace-making”*. En *“Intelligence for Peace: The Role of Intelligence in Times of Peace”*. Londres, Frank Cass, 1999, p. 103.

## **CAPÍTULO QUINTO**

# **LA RACIONALIZACION DE LA INTELIGENCIA EN LAS FUERZAS ARMADAS**



# LA RACIONALIZACION DE LA INTELIGENCIA EN LAS FUERZAS ARMADAS

POR JOSÉ JIMÉNEZ RUIZ

## INTRODUCCIÓN

Los cambios ocurridos en los últimos veinte años en el panorama mundial y nacional han modificado el escenario en el que han de llevar a cabo las misiones operativas nuestras Fuerzas Armadas, fruto de las cuales han pasado a tener un gran protagonismo las misiones de paz en el exterior, como una contribución a la seguridad compartida con nuestros aliados. Para comprender la situación actual hay que hacer referencia, aunque resulte tópico, a la caída del Muro de Berlín como acontecimiento que marca un antes y un después en el panorama estratégico mundial. La nueva situación, una vez finalizada la “guerra fría” y desaparecido el mundo bipolar, ha dado paso a una situación que ha evolucionado a dimensiones que han revelado nuevas vulnerabilidades, caracterizándose por dar lugar a una amplia gama de potenciales riesgos y amenazas, muchas de ellas de carácter asimétrico, sin identificación clara de los actores, multidimensionales, altamente impredecibles y difíciles de valorar. Entre otras se han de considerar:

- El riesgo de ataques terroristas a gran escala, riesgo que se vio dramáticamente confirmado el 11.09.2001 en Nueva York y el 11.03.2004 en Madrid, con un impacto determinante en la conciencia de seguridad tanto a nivel mundial como nacional.
- La amenaza de las armas de destrucción masiva y su proliferación, que pueden caer en manos de gobiernos u organizaciones que apoyan el terrorismo, o de organizaciones de narcotraficantes o de crimen organizado permitiéndoles amenazar a la población.

- La aparición de nuevas potencias regionales, el resurgir de diferentes tipos de nacionalismos, la lucha por la hegemonía regional, los extremismos religiosos, la piratería y la expansión del crimen organizado.
- La amenaza convencional basada predominantemente en las capacidades militares.
- Los problemas económicos y demográficos, con crecimiento de la pobreza, emigraciones masivas procedentes de países subdesarrollados y en vías de desarrollo, etc. Es decir, cualquier riesgo que se oponga a la propiedad, al acceso a recursos naturales, a influir en los mercados o a disminuir los derechos adquiridos puede proporcionar argumentos para el uso de las fuerzas militares para mantener, restablecer lo perdido, o tomar ventaja.
- Los riesgos ecológicos, al poder afectar a la cooperación entre países y a sus políticas de seguridad, así como a sus economías y bienestar, para lo cual las acciones militares no quedan exentas (accidentes nucleares, químicos, o biológicos, contaminación de las aguas o de la atmósfera con impacto en el clima que puede afectar a la población, catástrofes naturales, etc.).

Por otra parte, además de los riesgos tradicionales que pueden afectar a la soberanía nacional, nuestra Defensa también se basa en la participación en organizaciones multinacionales lo que lleva consigo que, como contribución a la Seguridad Compartida, tengamos que cooperar militarmente a la hora de neutralizar las amenazas y riesgos del tipo enumerado. Por ejemplo, si consideramos la principal amenaza del siglo XXI el terrorismo en su doble versión, nacional e internacional. En España, la lucha contra el terrorismo en sus espacios de soberanía, es responsabilidad de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. Sin embargo, en lo que se refiere al terrorismo internacional, como en el caso de Afganistán, puede necesitarse la intervención de las Fuerzas Armadas cuando se trate de combatirlo en sus propios santuarios. Además, los riesgos incipientes en un mundo globalizado pueden llegar a convertirse rápidamente en amenazas reales dando lugar a conflictos de mayores proporciones en poco tiempo.

Por ello el ambiente presente y futuro es y será más impredecible por su menor estabilidad, por lo que la superioridad de la información adquiere y adquirirá una mayor importancia, y en ciertos casos será determinante para prevenir con la antelación necesaria el inicio de cualquier situación de crisis.

Esto demanda un mayor esfuerzo en inteligencia para las FAS de forma que, basada y actuando desde territorio nacional, cuente con las capacidades necesarias de obtención, de elaboración, de intercambio y difusión de información e inteligencia en tiempo real, para poder detectar, identificar, valorar y hacer frente a cualquier tipo de amenaza. Partiendo de la base de que el fin último de la inteligencia militar es contribuir al éxito de las operaciones militares, los mandos deben disponer de aquella inteligencia que permita contar, en todo momento, con un conocimiento exhaustivo y detallado de los potenciales adversarios, sus doctrinas, capacidades, vulnerabilidades e intenciones, así como de la situación, el ambiente, la meteorología y de los aspectos geográficos de los posibles teatros de operaciones. Además la inteligencia militar es una función esencial para poder realizar un planeamiento de fuerzas acorde con los riesgos y amenazas a los que debe hacer frente España, individualmente o como miembro de organizaciones multinacionales. Asimismo lo es para el planeamiento y conducción de las operaciones militares. Debe ser capaz de concretar, estudiar y hacer un seguimiento permanente de los escenarios donde pueda ser necesaria o posible una intervención de nuestras Fuerzas Armadas. Este conocer la situación, en todos sus ámbitos es lo que hoy conocemos como Inteligencia. El filósofo griego Anaxágoras de Clazomene consideraba la inteligencia “como lo más puro de todas las cosas. Tiene un conocimiento total de cada cosa y es la máxima fuerza”. Aristóteles dijo de ella que “consiste no solo en el conocimiento, sino también en la destreza de aplicar los conocimientos a la práctica”. Por tanto, la dimensión que adquiere la inteligencia aplicada al ámbito militar excede al mero conocimiento de datos y cifras. Va mucho más allá y requiere la comprensión del modelo, de los motivos, de las intenciones, de las posibilidades, en suma, busca el cómo son y que harán los reales o hipotéticos adversarios en el plano militar.

## **HISTORIA DE UN PROCESO**

La evolución de los distintos servicios de inteligencia en los países europeos tuvo un enorme impulso, principalmente, durante el pasado siglo XX debido en gran parte a la necesidad sentida con motivo de las dos Guerras Mundiales. En la mayoría de estos países no solo se establecieron servicios de inteligencia militar sino que surgieron nuevos campos de investigación y esto dio origen a distintos servicios de inteligencia civiles, lo que a su vez creó la necesidad de establecer una coordinación entre los mismos instaurando un nuevo concepto de Comunidad de Inteligencia donde se encontraban representados los distintos servicios civiles y militares, dando así origen a la verdadera base de las organizaciones actuales. En España, las cosas rodaron de

manera distinta por nuestra no participación en estos conflictos. Nuestro país sirvió de plataforma para los más importantes servicios secretos europeos, pero no se intentó seguir el proceso de los demás o al menos ser conocedores de los nuevos procedimientos o doctrinas, lo que sin duda alguna supuso un retraso en el desarrollo de nuestros servicios de inteligencia.

Durante nuestra Guerra Civil, surgieron distintas organizaciones que, además de no ser un ejemplo de coordinación, estaban, como es lógico, dirigidas hacia problemas internos. Podemos decir que hasta el año 1945 no se empiezan a definir claramente los distintos servicios modernos de inteligencia, dando sus primeros pasos con la asignación al Alto Estado Mayor de la responsabilidad del espionaje y contraespionaje fuera y dentro de España, la creación en los Ejércitos/Armada de las Segundas Secciones para la inteligencia específica a nivel Estratégico y las Segundas Secciones Bis, el Servicio de información de la Dirección de la Guardia Civil, la Brigada de Información de la Dirección General de la Gobernación. En fin, una serie de Organizaciones que tras distintos procesos de adaptación a las necesidades de cada momento fueron desarrollando la labor que, en los distintos campos, se les había asignado. Con posterioridad, en el año 1977, el gobierno decidió la creación del Centro Superior de Información de la Defensa (CESID), predecesor del actual Centro Nacional de Inteligencia creado en el año 2002.

Pero a lo largo de todo este proceso, en el campo de la inteligencia militar cada Ejército y la Armada desarrollaron sus propias estructuras para seguir obteniendo la inteligencia específica necesaria para cumplir sus misiones. Sin embargo, la nueva organización de las Fuerzas Armadas requiere la adaptación de la inteligencia militar, lo que implica un proceso de racionalización de la misma. Este proceso de racionalización de la inteligencia militar cobra especial relevancia a partir del Plan Estratégico Conjunto del 94 donde se establece la necesidad de acelerar el desarrollo del Sistema de Inteligencia Conjunto de la Defensa, para alcanzar una coordinación efectiva de la inteligencia militar estratégica entre los Cuarteles Generales (CCGG) y el Estado Mayor de la Defensa (EMAD). Este Sistema debe considerarse en su sentido más amplio, con sus organizaciones, recursos y procedimientos, y no como simple “herramienta” de apoyo a la función correspondiente. Asimismo, en dicho año, se constituye por Orden Ministerial 115/1994 el Sistema de Observación Aeroespacial Helios Español, donde se faculta al JEMAD para dictar las normas de organización y operación del mismo, que JEMAD regula por Directiva 02/95 estableciendo la organización y operación del Componente operativo del Sistema Helios Español.

Por la Directiva del JEMAD 11/95 se establece el “Sistema de Inteligencia Conjunto de la Defensa” (SICONDEF) que integrado en el Sistema de Mando y Control Militar se requiere para difundir e intercambiar la inteligencia adecuada y oportuna, tanto en paz como en crisis o guerra, para apoyar a las autoridades nacionales que se determine en la toma de decisiones en los niveles estratégico y operacional, estableciendo en su concepto una Junta de Coordinación de Inteligencia de las Fuerzas Armadas (JUCOIFAS) y un Centro de Fusión de Inteligencia (CEFINT) en el EMAD. Por otra parte, JEMAD emite la Directiva 12/95 sobre “Acción Conjunta en el Área de Inteligencia” en la que se determinan las áreas prioritarias de información e inteligencia militar y establece los procedimientos de coordinación entre el EMAD y los CCGG y de la cual se deriva el Plan Permanente de Inteligencia Conjunta.

La publicación del Real Decreto 1883/1996 de estructura orgánica básica del Ministerio de Defensa, refuerza la figura del JEMAD especialmente en el ámbito operativo y determina de forma precisa sus responsabilidades y atribuciones, entre ellas las de “dirigir la implantación, operación y explotación de los sistemas conjuntos de mando y control, inteligencia, telecomunicaciones y guerra electrónica, coordinando e integrando, en caso necesario, los correspondientes de los Ejércitos para obtener la necesaria interoperabilidad y eficacia de conjunto”. Dicho Real Decreto, también señala como atribución del JEMAD, la de “proponer al Ministro, previa deliberación de la Junta de Jefes de Estado Mayor, la unificación de los servicios cuya misión no es exclusiva de un solo Ejército, siempre que su funcionamiento represente una mayor eficacia y economía de medios”. Además, el Real Decreto 1250/1997, por el que se constituía la estructura de Mando Operativo de las Fuerzas Armadas, indica que el JEMAD, como Comandante del Mando Operativo Conjunto de las Fuerzas Armadas, sin perjuicio de la conducción estratégica de las operaciones, asume el Mando Operativo de las fuerzas asignadas en cada caso.

Este desarrollo normativo afectó a la figura del JEMAD, que para ejercer dichas funciones necesitaba una organización de inteligencia acorde con ellas. Por todo ello, JEMAD emite la Directiva 1/98 que modifica la estructura del EMACON y en la que entre otras modificaciones, se refuerza la División de Inteligencia y el General Jefe de la misma asume el cometido de auxiliar al JEMAD en la dirección del Sistema Santiago. Por otro lado, a lo largo del año 1998, como consecuencia de la evolución de la normativa relativa a la organización de los Cuarteles Generales, desaparecen las Divisiones de Inteligencia del Estado Mayor de cada Ejército

creándose órganos específicos con responsabilidades en la función de inteligencia a su nivel en los CCGG, en mandos subordinados o en ambos, con una solución diferente para el Ejército de Tierra, la Armada o el Ejército del Aire.

Consecuencia de todo lo anterior y con la finalidad de mejorar la eficacia de nuestras Fuerzas Armadas, para analizar el impacto de los cambios de la normativa y consolidar la participación española en las organizaciones internacionales en las que nos integramos, especialmente OTAN, se procedió a la revisión de la situación en que se encontraba la función de Inteligencia en las Fuerzas Armadas, para lo que se creó una Comisión de Racionalización de la Inteligencia en las Fuerzas Armadas (CORIFAS).

## **CORIFAS**

Esta comisión comenzó sus trabajos en octubre de 1998 con la misión de llevar a cabo los estudios necesarios y elevar al JEMAD las propuestas adecuadas para racionalizar los esfuerzos en el campo de la Inteligencia militar. En la comisión participó, además de personal del EMACON, personal de los Cuarteles Generales de los Ejércitos/Armada. El marco inicial de los trabajos consistió en una serie de pautas materializadas por los criterios siguientes:

- Dado que la racionalización afecta directamente a la estructura orgánica de los Ejércitos/Armada, cada iniciativa de cierta relevancia debería ser sancionada por el JEMAD y en su caso por el MINISDEF.
- En los niveles estratégico y operacional era necesario concentrar los elementos productores de Inteligencia, eliminando de los Cuarteles Generales la dispersión de elementos orgánicos productores de Inteligencia.
- La experiencia de países aliados en cuanto a las reorganizaciones realizadas en sus estructuras de Inteligencia militar debía ser aprovechada.
- En el ámbito internacional había que buscar la concurrencia en igualdad o similitud de estructuras con los aliados.

Se iniciaron los trabajos estudiando las organizaciones que otros países de nuestro entorno habían adoptado para ponerse al día con respecto a los cambios que se habían producido en el mundo.

La determinación de los países que se tomaron como referencia se realizó con los criterios de tener acreditadas sus organizaciones de inteligencia, una solvencia notable y un prestigio internacional reconocido. El estudio se centró de la organización de Inteligencia del máximo nivel de las FAS, dependiente del Ministro de Defensa/Jefe de Estado Mayor de la Defensa o sus equivalentes. Las soluciones adoptadas por los distintos países no habían sido uniformes pero todos se habían enfrentado a una serie de problemas comunes principalmente motivados por los cambios producidos:

- En el Panorama Estratégico
- En el Aspecto de la Amenaza
- En las Capacidades Tecnológicas

Entre los cambios producidos en el Panorama Estratégico, sin duda alguna, el más importante fue el pasar de una situación “bipolar” en la que todo el mundo conocía a su enemigo u oponente a una situación en la que en cualquier momento y en cualquier lugar puede surgir una chispa que desencadene un gran conflicto. Igualmente la amenaza ya no está localizada en cada caso ni se puede valorar de una manera más o menos determinada. El desarrollo exponencial que han tenido las Capacidades Tecnológicas en los últimos años ha hecho posible que cualquiera, sin grandes instalaciones, inversiones o número de tropas, pueda causar daños desproporcionados a su potencial militar, dando lugar a las guerras asimétricas. Claramente la inteligencia militar, como una parte de la Fuerzas Armadas, no ha permanecido ajena a estos cambios y se le ha demandado siempre, a la hora de cualquier conflicto, tener superioridad en la información sobre el enemigo. Esta superioridad informativa resulta ahora mucho más complicada, pues no existe nación que tenga capacidad para poder analizar toda la información que se produce en el mundo cada día, siendo necesario el centrar los estudios sobre un gran número de factores de riesgo que nos puedan alertar, con la máxima antelación, sobre cualquier situación de crisis que pueda producirse.

En resumen, estamos en un escenario multipolar de acontecimientos impredecibles donde la necesidad de pre-aviso para la toma de decisiones ha experimentado un notable incremento, por lo que se requiere una gestión muy selectiva de la información para no saturar a los responsables políticos o militares a la hora de tomar sus decisiones.

Por lo que respecta a España, también se vio afectada por estos cambios de índole mundial, pero además ha tenido que adaptarse a los cambios internos que se han producido en los últimos 20 años en nuestro país, principalmente nos referimos a:

- Cambios en nuestra Política Exterior y de Seguridad
- Cambios en los Escenarios Militares

Las nuevas orientaciones en nuestra Política Exterior y de Seguridad atribuyen a nuestra Nación un papel más activo dentro del Panorama Internacional. Nuestra integración total en organizaciones internacionales nos compromete a participar en sus actividades, lo que exige un mayor esfuerzo en el cumplimiento de nuestras obligaciones dentro de las mismas, así como asumir que nuestras fuerzas tengan que desplazarse a escenarios militares que, tan solo hace unos años, eran impensables para nosotros. Esta situación representa un gran esfuerzo no sólo en el campo logístico o de planeamiento sino también en el de la inteligencia y que como enseñanza nos trae la necesidad de potenciar la acción conjunta en todos los campos de nuestras Fuerzas Armadas. El estudio de la situación de la Inteligencia en las FAS después de considerar todos los puntos anteriores, puso de relieve la existencia de una serie de disfunciones, entre las que destacaban la duplicidad en la actividad de los EEMM, y por otra parte ciertas carencias en los campos de actuación de la Inteligencia de las FAS.

Un análisis detenido de lo anterior evidenció que en parte era debido a la dispersión de esfuerzos resultante de la existencia de un grupo de personas dedicadas a trabajar en inteligencia, dentro de cada uno de los cuatro EEMM, tratando de hacerlo de forma coordinada pero sin constituir todos ellos un equipo. Todo lo anterior demostraba que la estructura de nuestra inteligencia militar no era la más adecuada y por tanto había que ir hacia otra donde se potenciaran principalmente las funciones de Dirección y Coordinación para un mayor y más ágil aprovechamiento de los recursos humanos y materiales en apoyo de esa potenciación de la acción conjunta.

Los trabajos de la CORIFAS vinieron a sancionar la opción de crear un Órgano común para las FAS que trabaje como un Centro, que a su vez puede estar constituido por otros, que integre la mayor parte de las actividades de Inteligencia ajenas a la de planeamiento y apoyo a la decisión propias de un Estado Mayor. De esta forma se conseguiría la unidad de esfuerzo dirigido al más eficaz y oportuno apoyo a los Jefes de Estado Mayor en la totalidad de sus

campos de competencias. Conviene destacar que las citadas tareas ajenas a los Estado Mayores consisten fundamentalmente en trabajos correspondientes a la gestión de la obtención, elaboración y difusión del ciclo de inteligencia. En consecuencia el Órgano de Inteligencia de las FAS (OIF) a crear, debería integrar bajo la única dirección del JEMAD los elementos de Inteligencia que con criterio práctico y por separado han ido creando históricamente los ejércitos para apoyo de sus mandos respectivos. En resumen, como consecuencia principal y como se lee en el *Libro Blanco de la Defensa* se acordó la necesidad de mejorar la concurrencia de los medios de inteligencia de las Fuerzas Armadas, en un único sistema de inteligencia militar, capaz de promocionar la inteligencia adecuada y oportuna para:

- Apoyar las necesidades de inteligencia militar estratégica
- Proporcionar inteligencia en apoyo de las operaciones
- Concurrir con los países aliados en un plano de similitud de estructuras

Para lograr todo lo anterior, JEMAD propuso al Ministro la estructura de Inteligencia a establecer en el EMAD, con una reducida División de Inteligencia (DIVINT), con funciones de dirección del Sistema de Inteligencia de las FAS (SIFAS) y un Centro de Inteligencia de las FAS (CIFAS) encargado de las funciones de obtención, elaboración y difusión de Inteligencia a los niveles Estratégico y Operacional.

## **El SIFAS**

Si hay algo que caracteriza la racionalización señalada en el punto anterior es, precisamente, la búsqueda de un conjunto que, en base a un criterio de funcionalidad, satisfaga las necesidades de la inteligencia militar en España. Ese conjunto, ese ensamblaje, esa suma de componentes, ese sistema es el SIFAS. SIFAS es la sigla de Sistema Funcional de Inteligencia militar de las Fuerzas Armadas. Se define como el instrumento por el cual se satisfacen oportunamente las necesidades de Inteligencia militar precisas para el planeamiento y la toma de decisiones en el ámbito de la Defensa, tanto en paz, crisis o conflicto armado. Posibilita el desarrollo de todas las actividades del Ciclo de Inteligencia (dirección, obtención, elaboración y difusión) e integra la inteligencia de todas sus fuentes (SIGINT, IMINT, HUMINT, OSINT, MASINT, etc.).

En concreto, el SIFAS tiene asignadas funciones de apoyo de inteligencia a las autoridades, órganos de planeamiento y estructuras operativas nacionales que se constituyan para auxiliarles en su toma de decisiones y procesos de planeamiento. Igualmente, colabora con los órganos de inteligencia de las organizaciones aliadas en las que estamos integrados (OTAN, UE, etc) en los procesos de producción de inteligencia y elaboración de doctrina. Especial relevancia es la que se deriva de nuestra participación en operaciones de paz multinacionales (Balcanes, Afganistán, Haití, Sudeste Asiático), en donde la inteligencia debe ser capaz de asumir el reto que suponen amenazas y riesgos como el terrorismo, crimen organizado y espionaje. El fin último, es contribuir a la protección de la Fuerza y permitir la consecución de los objetivos militares. Todo ello, conducirá a conseguir un ambiente de seguridad y estabilidad que permita las tareas de reconstrucción y el imperio de la ley y el orden.

El SIFAS es un sistema que integra las capacidades de inteligencia de los Ejércitos y Armada, con los del EMAD. Un sistema que garantiza la acción conjunta, permitiendo el flujo continuo y eficaz de inteligencia entre los escalones estratégico y operacional del EMAD, y tácticos de los Ejércitos y Armada. Pasemos ahora a analizar los diferentes componentes del SIFAS, al que concebimos como un sistema que se compone de una estructura con sus correspondientes órganos, dotados de los recursos humanos y materiales necesarios y está sujeto a una doctrina, así como a unos procedimientos y relaciones con otros órganos.

En cuanto a su estructura, el SIFAS se articula en tres escalones: superior o estratégico, intermedio u operacional y básico o táctico. Apoya tanto a la estructura operativa del JEMAD como a las estructuras orgánicas de los Ejércitos y Armada, definidas por el RD 1551/2004, que desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Defensa. En el Escalón Superior o Estratégico se encuadra el Centro de Inteligencia de las Fuerzas Armadas (CIFAS) y los órganos de obtención conjuntos (plataformas y sensores de inteligencia de señales e imágenes, principalmente). Este escalón proporciona el apoyo de inteligencia para auxiliar al JEMAD en el planeamiento de la Defensa Militar y en el planeamiento y conducción estratégica de las operaciones. Para ello, realiza la dirección del SIFAS y es responsable del Ciclo de Inteligencia en este nivel de mando para producir la inteligencia estratégica que el JEMAD precisa. Asimismo, dirige la cooperación nacional e internacional en el área de inteligencia.

En el Escalón Intermedio u Operacional se encuadran los Escalones Superiores de los Subsistemas Específicos de Inteligencia de los Ejércitos y la Armada, el J2 (1) del Estado Mayor del Mando de Operaciones y, en caso de que se establezca, el J2 del COMANFOR (2) Los Escalones Superiores de los Subsistemas Específicos de Inteligencia de los Ejércitos y Armada ejercen la dirección de los mismos y aseguran su integración en el SIFAS. El J2 del Mando de Operaciones, y en su caso de COMANFOR, son responsables de satisfacer las necesidades de inteligencia de sus respectivos mandos para apoyar los procesos de planeamiento y conducción de operaciones. El Mando de Operaciones y COMANFOR contarán con las plataformas y sensores conjuntos y específicos que se integren en las estructuras operativas que se constituyan para cada operación. El CIFAS, como órgano de producción de inteligencia tanto estratégica como operacional, apoya a este escalón.

Por último, el Escalón Básico o Táctico está constituido por los órganos de Inteligencia (G2/N2/A2) (3) de los Mandos Conjuntos establecidos y de los Mandos Componentes que se designen para cada operación. También se integran en este escalón los órganos de Inteligencia (G2/N2/A2) de los Estados Mayores de las Fuerzas de los Ejércitos y Armada, que no estando integrados en la estructura operativa, se considere conveniente su integración a efectos de planeamiento o porque se prevea su posible futura integración en estructuras operativas. Finalmente, como órganos de producción de inteligencia se encuadran las unidades, plataformas y sensores de nivel táctico.

Los recursos materiales comprenden la infraestructura fija y móvil que engloba los diferentes medios de obtención de cada Ejército/Armada y Conjuntos. En el ámbito conjunto, cabe destacar actualmente los medios: IMINT (satélite Helios), SIGINT (Programa Santiago) y el Sistema de información de Inteligencia SINTEFAS. Estos recursos están sometidos a un proceso continuo de modernización. Plataformas y sensores deben incorporar los adelantos que el desarrollo tecnológico permita (satélites, vehículos aéreos no tripulados -UAVs, radares, etc...), pero los grandes retos están principalmente en el área de los sistemas de información de inteligencia. El SINTEFAS, como Sistema de Información del SIFAS, debe ser capaz de afrontar los retos que supone el manejo oportuno de un flujo de información/inteligencia cada vez más voluminoso y variado, que exige la utilización de potentes bases de datos y una adecuada

---

(1) Elemento de Inteligencia Conjunta del Estado Mayor del Mando de Operaciones.  
(2) Comandante de la Fuerza desplegada en el Teatro de Operaciones.  
(3) Elementos de Inteligencia específicos.

infraestructura de telecomunicaciones. Los datos e información obtenidos a través de los sensores deben estar en tiempo real a disposición del mando y al mismo tiempo poder ser explotados por los órganos de maniobra y fuego. Se busca tener un conocimiento preciso e instantáneo del campo de batalla que nos permita adelantarnos al ciclo de decisión del adversario y mantener en todo momento la libertad de acción.

Por último, en el campo doctrinal, es de gran importancia la utilización de una doctrina aliada común y compartir procedimientos que aseguren la interoperabilidad del SIFAS con los sistemas de inteligencia de nuestros aliados para permitir una fácil integración en las estructuras operativas internacionales.

La experiencia adquirida en los últimos años nos permite afrontar el reto adecuadamente, y en este sentido, nuestro Sistema de Información de Inteligencia – SINTEFAS- se está desarrollando con ese requerimiento operativo. Finalmente, añadiremos que se ha concebido el SIFAS enmarcado en los nuevos conceptos en desarrollo de red de sistemas. Por sí mismo, es un sistema de sistemas, que integra los subsistemas tácticos específicos de los Ejércitos y Armada, y los diferentes subsistemas de imágenes, señales, inteligencia humana, etc... Pero el SIFAS, igualmente, se integra en otros sistemas de Mando y Control, principalmente con los de operaciones, y se extiende más allá del ámbito nacional interactuando con los sistemas de inteligencia de las organizaciones de defensa aliadas y de las estructuras operativas multinacionales en las que nos integramos. Todo un reto facilitado por las posibilidades que ofrecen la era de la información y telecomunicaciones.

## **EI CIFAS**

La decisión de la creación de un Centro de Inteligencia de las Fuerzas Armadas, como resultado de los estudios de la CORIFAS es, sin duda, el paso más importante en el proceso de racionalización de la Inteligencia militar. Bajo la dirección del JEMAD, será el punto focal de las actividades de la Inteligencia de las Fuerzas Armadas y tendrá como misión:

*Obtener, elaborar y proporcionar Inteligencia militar y de interés militar, de carácter estratégico y operacional, en paz, crisis o conflicto al Ministro especialmente, en cuanto se refiere a alertar sobre situaciones con riesgo potencial de crisis, al JEMAD/CMOC y a los*

*JEME,s de los Ejércitos/CMO,s para el apoyo a su toma de decisiones, a los órganos de planeamiento para el apoyo al proceso que realizan y a las organizaciones operativas para apoyar las operaciones que llevan a cabo.*

Del contenido de esta misión se desprenden una serie de cometidos a realizar de los que podemos resaltar los siguientes:

- Coordinar la obtención de información por las diferentes fuentes.
- Realizar el seguimiento permanente de la situación de las áreas de interés.
- Efectuar el análisis y evaluación general, de la situación terrestre, naval y aérea, alertando de los indicios en situaciones que puedan desembocar en crisis.
- Realizar las estimaciones generales necesarias para el Planeamiento de la Defensa Militar.
- Apoyar al JEMAD en la dirección del SIFAS.
- Representar, por delegación del JEMAD, la Inteligencia militar española en todos los foros internacionales.

La andadura del CIFAS comenzó como resultado de lo ordenado en la Directiva 20/00 del JEMAD y se ha estado trabajando de una manera continuada. Lógicamente, la transición no era posible realizarla de manera independiente ni podía suponer una ruptura con todo lo anterior, por lo que los distintos pasos que se han dado, han venido condicionados con una serie de premisas fundamentales:

- La creación del CIFAS no supondría aumento de la plantilla general de las Fuerzas Armadas, luego debía cubrirse con personal destinado en los Ejércitos/Armada.
- Durante todo el proceso de su activación, no se perdería ninguna capacidad operativa en Inteligencia militar que tuvieran los Ejércitos /Armada.
- Desaparición en los Estados Mayores de los Cuarteles Generales de las Organizaciones dedicadas a las Inteligencias Específicas de nivel estratégico y operativo.
- Elección de unas instalaciones adecuadas y dotarlas de la infraestructura, equipos técnicos y de seguridad exigidos para cumplir con todas las normas necesarias.

Estas premisas, a todas luces necesarias de acuerdo con el fin deseado, han condicionado, entre otras cosas, el proceso de su total implementación al tener que hacerlo a través de una estrecha coordinación entre conceptos tan dispares como personal, presupuestos, proyectos,

adquisición de sistemas, infraestructura, realojos, operatividad, normativa, etc., lo que ha supuesto establecer un proceso en cinco fases y que esté resultando más largo de lo que se suponía, pero tras seguir un paso firme y decidido se puede decir que los objetivos a alcanzar están muy avanzados y la total operatividad del CIFAS, será un hecho en un plazo muy corto. Actualmente está pendiente de publicarse la Orden Ministerial que desarrolla la estructura del Estado Mayor de la Defensa, que completará toda la normativa del CIFAS.

### **Sistemas de Inteligencia**

Del mismo modo que nos hemos detenido para estudiar un poco más en detalle el CIFAS, como punto focal y principal componente del SIFAS, requieren también especial atención los principales Subsistemas que lo componen. Al hablar del Sistema de Inteligencia de las Fuerzas Armadas (SIFAS) hemos mencionado que constituye un sistema de sistemas, integrando los subsistemas específicos tácticos de los Ejércitos y Armada, por un lado, y los diferentes subsistemas que permiten la explotación de las diferentes fuentes de inteligencia, señales, imágenes, etc. En el ámbito conjunto, actualmente en servicio y sometidos al normal proceso de modernización y desarrollo, podemos distinguir, principalmente, los siguientes subsistemas:

#### **Sistema de Información de Inteligencia de las Fuerzas Armadas (SINTEFAS)**

Es el sistema de información de apoyo a la inteligencia militar, constituyendo el soporte informático que permite la realización adecuada y oportuna de todas las actividades de inteligencia. El SINTEFAS es parte integrante del conjunto de sistemas que forman el Sistema de Mando y Control del JEMAD, que en la actualidad están siendo desarrollados por la Inspección CIS para responder a las necesidades operativas del JEMAD.

#### **Sistema de Inteligencia de Señales - SANTIAGO**

Creado para cubrir parcialmente la necesidad de un sistema de obtención de información e inteligencia de señales y guerra electrónica, se inició en 1992 y terminará su despliegue a finales de 2008, completando así su primera fase. La necesidad, de disponer de la capacidad de

proyectar el subsistema de captación y, sobre todo, la actualización de los subsistemas ya desarrollados, como consecuencia de los cambios tecnológicos, hacen necesario acometer una segunda fase que completará y modernizará las capacidades del sistema Santiago.

### **Sistema de Imágenes. Sistemas Espaciales de Observación de la Tierra (SEOT)**

España es consciente de la importancia, cada día, más creciente, que tienen los Sistemas de Observación Espacial y desde el año 1988 somos copartícipes en la explotación del Programa Helios I, junto con Francia e Italia. Nuestra participación en este programa multinacional ha supuesto una gran experiencia no solo a nivel de Inteligencia, sino también en el desarrollo de la industria aeroespacial española y ha contribuido a aumentar el prestigio de la Inteligencia militar española pues son muy pocos los países que gozan de esta capacidad. El Programa Helios I tiene su continuidad con el Helios II, que ya es una realidad y aporta mayores capacidades. España participa en él con Francia y Bélgica, aunque existe interés por parte de otras naciones para participar en el mismo. El lanzamiento del primer satélite Helios II-A se llevó a cabo el pasado día 18 diciembre de 2004, desde la Guyana francesa. Pero las aspiraciones españolas en este campo van más allá de lo conseguido hasta ahora y así, se ha decidido la participación en el Pléiades, sistema dual, civil-militar, cuyo primer lanzamiento está previsto para 2008, y está compuesto por dos minisatélites ópticos que proporcionarán imágenes pancromáticas, multiespectrales e infrarrojas de alta resolución, significando un buen complemento a las imágenes militares que proporcionará Helios II. Asimismo, un salto cualitativo buscado por nuestras Fuerzas Armadas, es la participación en un programa multinacional de satélite con sensor radar de apertura sintética (SAR), que permitirá la obtención de imágenes en todo tiempo. Se está estudiando la posible participación en los programas SAR COSMO-SKYMED italiano (constelación de 4 satélites de uso civil-militar) o SAR-LUPE alemán (constelación de 5 satélites de uso gubernamental).

Igualmente, podemos añadir que España, como país miembro, cuenta con la capacidad adicional que ofrece el Centro de Satélites de la UE, ubicado en la Base aérea de Torrejón de Ardoz. Este Centro, aunque no participa directamente en ningún Programa Aeroespacial, facilita a los países miembros imágenes e informes que obtiene de diferentes satélites comerciales.

Como conclusión, podemos decir que la concurrencia en la participación en diferentes programas multinacionales de SEOT permitirá que para el año 2008 España cuente con una capacidad de obtención de imágenes satélite considerable y suficiente para cubrir nuestras necesidades. Asimismo la industria nacional habrá conseguido un gran avance por su participación en dichos proyectos.

## **COMUNIDAD NACIONAL DE INTELIGENCIA**

La Inteligencia militar forma parte de la base de una pirámide de conocimiento cuyo vértice es el CNI. Al igual que en otros países de nuestro entorno, la relación e intercambio de inteligencia se establece en el marco de la denominada “Comunidad Nacional de Inteligencia”. Así, para establecer este nuevo marco de relación y dotarlo del preceptivo amparo legal, la Ley 11/2002, de 6 de mayo, reguladora del Centro Nacional de Inteligencia, establece en su Capítulo II, Artículo 6, que la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos de Inteligencia velará por la adecuada coordinación de todos los servicios de información e inteligencia del Estado para la formación de una comunidad de inteligencia. En este mismo Artículo 6, se cita que corresponde a la Comisión Delegada: Velar por la coordinación del Centro Nacional de Inteligencia, de los servicios de información de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado y los órganos de la Administración civil y militar. Aquí, se incluiría el Sistema de Inteligencia de las Fuerzas Armadas, SIFAS, a través del órgano de producción de inteligencia del nivel estratégico y operacional, el CIFAS.

La coordinación se materializa mediante la elaboración de la Directiva de Inteligencia que integran los objetivos anuales del CNI. La colaboración y cooperación del CNI con el JEMAD no es materia nueva, pues el Centro y los órganos de inteligencia de las Fuerzas Armadas mantienen desde hace mucho tiempo una relación funcional estrecha, principalmente mediante el intercambio de información e inteligencia de ámbito militar. Pero, el caso más destacable de colaboración y cooperación es el apoyo que el Centro ofrece a los contingentes destacados en operaciones de paz, especialmente en aquellas áreas en que existe riesgo y amenaza significativa. Los equipos de contrainteligencia y seguridad velan por la protección de nuestras fuerzas, constituyendo un medio eficaz para hacer frente a amenazas como el terrorismo, el sabotaje o el espionaje.

Por último añadir que la necesidad de constituir la Comunidad de Inteligencia, que reseña la Ley 11/2002, se ha visto acrecentada tras la amenaza que supone el terrorismo internacional, que exige un mayor esfuerzo coordinado de todos los servicios de inteligencia y que sobrepasa el ámbito nacional. Podemos hablar no ya de una Comunidad de Inteligencia Nacional, sino de la necesidad de buscar los procedimientos para establecer una Comunidad Internacional de Inteligencia para afrontar las amenazas globales que afectan al mundo occidental. En este sentido, trabajan las organizaciones de inteligencia de la OTAN y UE, estableciendo órganos o células de inteligencia que tratan de fusionar la inteligencia civil y militar, como única solución viable de afrontar una amenaza que requiere un esfuerzo multidisciplinar. En el caso de fuerzas militares, la inteligencia militar precisará el apoyo de la inteligencia civil en la conducción de operaciones militares en el exterior para garantizar la protección de nuestras fuerzas. En el caso de cooperación de las fuerzas militares con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, en el ámbito nacional, se precisará que las FCSE proporcionen a las Fuerzas Armadas la inteligencia que se precise para que éstas puedan desarrollar los cometidos que se les ordene (principalmente protección de objetivos, vigilancia de rutas, etc.)

## **RELACIONES INTERNACIONALES EN EL ÁMBITO DE INTELIGENCIA.**

Del mismo modo que a nivel nacional se establece la Comunidad Nacional de Inteligencia, es necesario pertenecer, en el ámbito internacional, a otra comunidad distinta, pero de mayor tamaño y de índole exclusivamente militar, que está enmarcada en las principales organizaciones defensivas de las que España forma parte, OTAN y UE. Para completar estas relaciones en el ámbito de relación exterior, se establecen lazos de cooperación bilateral con países aliados.

### **Relaciones con la OTAN.**

La OTAN no tiene ni la función ni la capacidad de producir inteligencia por sí misma (no cuenta con medios de obtención propios), sino que actúa como un órgano central de coordinación para refundir y difundir la que le proporcionan las autoridades de cada nación. Hasta hace relativamente poco tiempo, el área de interés de inteligencia de la Alianza se extendía no más allá del espacio euro atlántico. Los acontecimientos como la desintegración de la URSS o Yugoslavia, la escalada nuclear entre India y Pakistán, la proliferación de armas de destrucción

masiva y sus vectores de lanzamiento o los ataques terroristas del 11 de septiembre, han ampliado los límites del área hasta los confines del globo. En la actualidad, además de concentrarse en los distintos teatros donde la Alianza desarrolla misiones (Balcanes, Mediterráneo, Afganistán y Sudeste Asiático), los órganos de toma de decisión a nivel político y militar (sobre todo a nivel estratégico y operacional) precisan de productos de inteligencia de calidad y en tiempo oportuno de cualquier lugar del globo donde pudiera verse envuelta la organización. Además, la irrupción de la OTAN en el espectro de operaciones No Artículo V está impulsando un proceso de revisión de estructuras y procedimientos de inteligencia para mejorar la calidad y oportunidad de los productos.

España, como miembro de pleno derecho, participa y colabora activamente en todas las actividades que en este campo se desarrollan en la OTAN participando en los foros adecuados y en la producción de documentos de Inteligencia OTAN, base del apoyo de Inteligencia OTAN a las naciones, para los Mandos Principales.

## **Relaciones con la UE**

La decisión de implantar la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), que implica dotar a la UE de la capacidad de asumir un papel protagonista en todo el espectro de cometidos de gestión de crisis y prevención de conflictos que establece el tratado de la Unión Europea (las llamadas “misiones Petersberg”, es decir, tareas humanitarias y de rescate, mantenimiento de la paz, y actividades que impliquen el empleo de fuerzas de combate durante la gestión de crisis), implica la asignación al Estado Mayor de la Unión Europea (EUMS) de la misión de proporcionar alerta temprana, valoraciones de la situación y realizar el planeamiento estratégico que requieran estas misiones. A tal fin, resulta esencial disponer de inteligencia precisa, oportuna y lo más completa posible. Al igual que otras organizaciones internacionales, la UE no dispone de una agencia de Inteligencia propia. El único elemento establecido de forma permanente es la División de Inteligencia del EUMS, que no obtiene ni elabora información, sino que difunde la inteligencia que recibe, tras valorarla, con la finalidad de proporcionar el asesoramiento militar que se necesite para la toma de decisiones. La UE depende, para obtener la inteligencia que necesita, de las capacidades de los estados miembros y España, como tal, participa con la misma intensidad que en el caso señalado en el punto anterior.

## **Las relaciones bilaterales en el ámbito de la Inteligencia**

Las actividades bilaterales tienen la ventaja del trato directo con nuestro interlocutor, sin tener que llegar a acuerdos multilaterales que conllevan tiempo y en los que intervienen interlocutores que no han sido escogidos directamente por nosotros, sino que pertenecen a una organización o alianza de la que nosotros formamos parte. La actividad bilateral se rige por la confianza mutua en el otro. Con esta actividad la nación suple aquellas deficiencias que tiene, completando su visión del área o problema en cuestión con la aportación de la otra parte. Esto exige por nuestro lado proporcionar análisis y asesoramiento de calidad a nuestro interlocutor. Es pues necesario contar con un potente elemento a nivel estratégico/operacional (CIFAS) que aporte y que sea capaz de asimilar e integrar lo proporcionado por el país amigo.

Los intercambios están limitados por aquellos acuerdos que se hayan establecido previamente. Sin acuerdo, la clasificación de información / Inteligencia proporcionada se ve limitada por la legislación de los respectivos países. Este es un aspecto muy importante a la hora de establecer el marco en la relación bilateral.

## **Estructuras Operativas**

No quedaría completo este estudio sobre la inteligencia militar española sin hacer hincapié en la capacidad que es necesario poner en práctica para atender las distintas operaciones que, actualmente en tres continentes diferentes, nuestras FAS desarrollan. España ha ido adquiriendo a lo largo de los últimos años doctrina y experiencia como consecuencia de la asistencia a cursos, participación en la OTAN y contribución a las Operaciones en el exterior. Esta experiencia acumulada se ha ido traduciendo en estructuras Operativas de Inteligencia cada vez más refinadas, fruto del cúmulo de lecciones aprendidas. No vamos a tratar aquí las estructuras propias de una Operación tipo Artículo V, sino aquella más habitual y propia de una Operación No Artículo V. Una característica fundamental es que no existe un patrón fijo, adaptándose la estructura a los requerimientos de la Operación. Es un traje a medida, que se diseña y ajusta para cada Operación en concreto. Una vez dicho lo anterior podríamos intentar definir aquellos elementos básicos que conforman el esqueleto de una estructura de Inteligencia tipo.

Partiendo del nivel estratégico, la estructura proyectada debe tener el apoyo de un órgano potente y capaz a nivel conjunto en territorio nacional (CIFAS). Este órgano debe ser capaz de asimilar lo que se envíe desde Zona de Operaciones, intercambiar información a su nivel con los aliados envueltos en dicha Operación, proporcionar el asesoramiento adecuado al nivel político y facilitar la conducción estratégica/operacional de la Operación. Esto requiere CIS. La Inteligencia descansa en CIS para organizar una estructura operativa. Inteligencia es un cliente que demanda mucha capacidad, capacidad para enviar imágenes de satélite, videos, fotografías, datos, etc. Preocupación fundamental de los planeadores es asegurar en los primeros momentos del planeamiento que las necesidades de Inteligencia en este campo sean tenidas en cuenta. Elemento clave en la estructura proyectada es la NIC. Las Células Nacionales de Inteligencia se acoplan al Cuartel General de mayor nivel en el TO y constituye el punto focal para intercambio de información entre aliados en ZO. En el CG de máximo nivel y en los de nivel intermedio de los que dependan las unidades tácticas, conviene disponer de personal que colabore en el esfuerzo común de Inteligencia a nivel aliado, y que secundariamente coadyuve a formar una imagen lo mas completa posible de lo que pasa en zona, tomando como punto de “vertido” la NIC. Todo el conjunto debe estar apoyado por un solo sistema de Inteligencia. Este sistema debe contar con una base de datos con las debidas garantías de seguridad, soportar mensajería y posibilitar videoconferencias multipunto. La estrecha cooperación con las Segundas Secciones de las Unidades laterales y con las autoridades locales cierran el fondo de la estructura. Mención aparte merece la profunda sintonía y cooperación que se debe establecer con los servicios de inteligencia propios, que por capacidades y nivel de relación con otros servicios juega un papel clave en todo el conjunto.

## **FUTURO DE LA INTELIGENCIA EN LA FAS**

Al desarrollar el SIFAS y más concretamente cuando hemos abordado los sistemas de Inteligencia, hemos apuntado aspectos de futuro desarrollo de la Inteligencia de las Fuerzas Armadas. El futuro de la Inteligencia de las FAS no hay que restringirla exclusivamente a los posibles desarrollos de sensores, plataformas y sistemas de información, hay que enmarcarlo en la adopción de nuevos conceptos que otras fuerzas armadas están desarrollando, y a los que nos debemos sumar con prontitud, con el ánimo de no quedarnos desfasados. Entre estos nuevos conceptos está el Concepto ISTAR. ISTAR que obedece a la sigla inglesa *Intelligence, Surveillance, Target Acquisition and Reconnaissance*, o en español, Inteligencia, Vigilancia, *Surveillance, Target Acquisition and Reconnaissance*, o en español, Inteligencia, Vigilancia,

Adquisición de Objetivos y Reconocimiento, es definida por la Doctrina OTAN como: Un sistema de sistemas que integra la información proporcionada por los sensores con el Ciclo de Inteligencia y el Proceso de Planeamiento de Objetivos. El objetivo sería establecer una red de redes que combine tres niveles: un primer nivel, constituido por los sensores o elementos que obtienen datos, información e inteligencia del campo de batalla; un segundo nivel, integrado por los elementos de mando y control u órganos de decisión; y finalmente, un tercer nivel, en donde encontramos los órganos de fuego o ataque capaces de destruir los medios enemigos. Estos tres niveles deben estar comunicados por un sistema de información y comunicaciones (CIS) que permita intercambiar un volumen extraordinario de información en tiempo real, de otra forma la información no llegaría de los sensores a los órganos de fuego en tiempo de ser explotado.

Lógicamente, todo esto es posible porque la moderna tecnología lo permite. Las comunicaciones vía satélite nos permiten la comunicación en tiempo real, con independencia de las distancias, y los potentes ordenadores actuales nos garantizan el tratamiento de un gran volumen de información en tiempo real. Con este enfoque debemos orientar el futuro desarrollo de la inteligencia militar española, potenciando y completando la familia de sensores, conforme a las nuevas tecnologías que vayan estando disponibles, y desarrollando los sistemas de información de inteligencia, que garantizan el flujo continuo entre los tres niveles que definíamos anteriormente, y todo desde la perspectiva que ofrece el Concepto ISTAR, concepto integrador y posibilitador para alcanzar la superioridad en el campo de batalla. Todos debemos ser conscientes de que es necesario potenciar la inteligencia militar. La inteligencia es previsión, anticipación, conocimiento del adversario y penetrar en su proceso de decisión y comportamiento. La inteligencia debe estar presente en todos los procesos de planeamiento y adopción de decisiones.

Nos movemos además en un escenario que previsiblemente no va a cambiar la disponibilidad de recursos cada vez más limitados. El empleo adecuado, en tiempo y lugar, de los escasos medios disponibles no se puede realizar sin la adecuada coordinación de los Servicios de Inteligencia. Podemos decir, sin miedo a equivocarnos, que, dado que la amenaza principal del siglo XXI, será el terrorismo y otros tipos de conflictos asimétricos, el futuro de la inteligencia militar pasa por su total integración en esa Comunidad Internacional de Inteligencia a través de una sólida Comunidad de Inteligencia Nacional. Pero no podíamos hablar del futuro de nuestra Inteligencia militar sin referirnos a lo más importante de toda Organización, el personal que la compone.

A lo largo del trabajo hemos resaltado la necesidad imperiosa que tiene la inteligencia militar de trabajar con un modelo continuado que permita dar asesoramientos basados en estudios profundos realizados a base de un seguimiento constante de la situación y esta tarea por muchos medios, instalaciones, racionalizaciones, estructuras o comunidades que usemos, dispongamos o creemos, de nada valdrán si no disponemos del personal, analistas, técnicos especialistas, etc., con la experiencia necesaria. España, tiene un excelente personal preparado para realizar los cometidos de la inteligencia militar, pero muchas veces por cambios de destinos, situación militar o cumplimientos de requisitos para seguir el vector de carrera adecuado se pierde la experiencia personal, imposible de transmitir, que cuesta muchos años recuperar.

Dentro de nuestras aspiraciones futuras para la inteligencia militar en España, la primera y más importante es la de racionalizar también el “vector carrera militar” dentro de la especialidad de Inteligencia militar, asegurando así el verdadero éxito total de nuestra Organización. Sabemos que no es una tarea fácil, y menos en épocas donde los recursos humanos son cada día más escasos, pero no hay que desfallecer en el esfuerzo para conseguirlo, y si queremos tener una Inteligencia militar cada día más capaz de cumplir con su misión deberemos evitar hacer buenas las palabras del experto analista norteamericano Mr. Washington Platt (*Strategic Intelligence Production*) que decía que: “la inteligencia es una profesión sin atractivo alguno, a no ser que a uno le guste la inteligencia”.

Hemos realizado un paseo por la historia reciente de la racionalización de la Inteligencia militar, comenzada hace diez años, y aunque ha habido gran cantidad de obstáculos que sortear en el camino, este se ha ido recorriendo y estamos mucho mejor que estuvimos, pero seguimos siendo ambiciosos en nuestros objetivos y con el esfuerzo de TODOS y las bases que se están fijando debemos esperar un futuro lleno de retos pero también de esperanza.

## **CONCLUSIONES**



## CONCLUSIONES

- El interés por la realidad y los resultados del trabajo de inteligencia, así como sus estructuras, marco jurídico y razón de ser, constituye la base de la cultura de inteligencia enmarcada dentro de la cultura de defensa. Orientada hacia la promoción de una conciencia social sobre la necesidad y papel fundamental de los organismos de inteligencia, esta cultura es una herramienta clave en el acercamiento entre la sociedad y las estructuras de prevención de riesgos y amenazas por medio de la información y todas sus operaciones.
- Los servicios de inteligencia operan en un entorno caracterizado por la secuencia de riesgos, peligros, amenazas y daños de riesgo de naturaleza cambiante, flexible, no convencional, sofisticada. Indudablemente, un impulso fundamental dado a la reflexión en torno a los objetivos, estructuras, funcionamiento y resultados de la inteligencia ha procedido de la identificación del terrorismo como principal amenaza internacional. Este escenario no era contemplado con el grado de preocupación e intensidad ni siquiera hace veinte años, por lo que se puede concluir que sin ser un fenómeno radicalmente nuevo, sí lo es en cuanto a su alcance, implantación y desafío constante. Por tanto, el esfuerzo de adaptación que los servicios de inteligencia están realizando para afrontar este panorama en un periodo de tiempo relativamente corto es considerable.
- Los servicios de inteligencia constituyen elementos nucleares en la política de seguridad y defensa de un país. Seguridad interior y exterior quedan difuminadas por cuanto esas nuevas formas de riesgo organizadas con actores no estatales promueven amenazas de raíz diferente sin atender a fronteras geográficas o estatales. Por otra parte, la seguridad no es un concepto unitario sino multidimensional, que afecta a todos los órdenes de una sociedad. Las dimensiones económica, tecnológica, competitiva, sanitaria, militar, etc., de la seguridad de un país obligan a contemplar la actuación de un servicio de inteligencia en múltiples escenarios y perspectivas. Sin embargo, es imprescindible destacar que todas ellas tienen un elemento común en el tratamiento y carácter científico de las operaciones

que componen el denominado ciclo de inteligencia. No en vano, el carácter riguroso, científico y plenamente asentado de este “ciclo” permite la integración de información procedente de cualquier ámbito, en cualquier lengua, soporte o medio de transmisión. Dentro del esquema central de trabajo de producción de inteligencia aparece el concepto de “imaginación” que unido al de “contribución externa” a través de expertos y reservas de inteligencia hacen posible prever, estudiar o planificar posibles escenarios de amenaza improbables pero no imposibles. Tampoco puede desdeñarse la mejora en los procesos de evaluación interna de la calidad no sólo de la información en bruto sino también de los procesos y los resultados conduciendo hacia la denominada auditoría de inteligencia.

- Tampoco es superflua la reflexión en torno al concepto de ciclo de inteligencia, anteriormente aludido, que constituye la espina dorsal del trabajo cotidiano. El ciclo no es en realidad una sucesión de fases dispuestas en orden secuencial. La denominación de ciclo es una convención a la que se llega para comprender de forma unánime por todos las actividades que dan sentido al trabajo cotidiano de un servicio. Sin embargo, es más apropiado pensar en el concepto de “proceso” frente a “ciclo” por cuanto esas fases se retroalimentan, vuelven unas sobre otras y en suma, configuran un proceso menos lineal y más interactivo.
  
- La transformación de las estructuras de inteligencia en España es un hecho fundamental que tal vez no haya sido suficientemente resaltado. Desde la creación del Centro Nacional de Inteligencia, nuestro país está afrontando una adaptación en todos los órdenes con objeto de dotar a España de varios elementos clave en la eficacia de la prevención por medio de la información. En primer lugar la construcción cada vez más firme de una comunidad de inteligencia (C.I.) entendida como sistema y, por tanto, con un componente de sinergia fundamental en el momento en que los esfuerzos de los diferentes organismos y servicios superan la suma de los esfuerzos individuales. Además, la integración de diferentes cuerpos y organismos en la C.I. hace que sus culturas y conocimientos generen una respuesta flexible y multidimensional, ágil y capaz de afrontar desde perspectivas diferentes pero complementarias problemas comunes. Por otra parte, la C.I. incorpora elementos y se compone de varios subsistemas orientados hacia unos objetivos y finalidad común, valores compartidos, coordinación entre órganos y procedimientos, dotación de medios técnicos necesarios para mantener relaciones eficaces entre los miembros, etc.

- Parte fundamental en la gran transformación de la todavía de facto “Comunidad de Inteligencia” en España es el conjunto de cambios que está afrontando la inteligencia militar. A partir de un embrión esencial como fueron los esfuerzos por una racionalización de la inteligencia en las Fuerzas Armadas, se ha llegado a un compromiso directo de crear estructuras ágiles, coordinadas y eficaces que se integren perfectamente en esa comunidad. Por otra parte, los avances en inteligencia de imágenes y de señales gracias a la explotación eficaz de los recursos integrados en los programas Helios II y Santiago o el impulso dado a las plataformas de observación mediante aviones no tripulados permiten disponer de fuentes de información apropiadas para cumplir con los objetivos asignados a la inteligencia militar.
  
- Los compromisos del Gobierno de la Nación en el exterior obligan a diseñar y desarrollar una contribución visible a la seguridad compartida dentro de estructuras internacionales. Ello implica un esfuerzo considerable en todos los campos (logístico, planeamiento, etc.) y por supuesto también en el de inteligencia. Es en el seno de los despliegues fuera de las fronteras nacionales a través de misiones auspiciadas por organismos internacionales donde las capacidades de inteligencia muestran una faceta esencial para alcanzar los objetivos asignados a cada misión. Se refuerza por tanto el papel exterior de la inteligencia en los objetivos de mantenimiento de paz, consolidación institucional o ayuda humanitaria internacional. La cooperación de las diferentes unidades de inteligencia bajo un mando conjunto en misiones internacionales es una excelente prueba para medir la capacidad y efectividad de la integración coordinada de la inteligencia española en estructuras supranacionales.
  
- El horizonte inmediato de esta colaboración internacional es Europa. La política exterior de seguridad y defensa de la Unión es el marco fundamental para desarrollar las líneas básicas de actuación en la lucha contra el terrorismo: prevención, protección, gestión de la respuesta y de sus consecuencias y apoyo a terceros estados en la lucha contra el terrorismo. Conducir a los Estados de la Unión Europea hacia la seguridad común requiere definir los medios para conseguirla centrados en el papel de la inteligencia para afrontar la mejora en la detección preventiva de amenazas. Sin embargo, todos los esfuerzos por construir una comunidad de inteligencia internacional europea pasan por el diseño y la

fortaleza en primer lugar de la Comunidad Nacional en la que se verán reflejados los cambios y transformaciones que están acometiendo los diferentes organismos de información e inteligencia que la compondrán. En el seno de esa conjunción de esfuerzos son esenciales varios elementos clave: formación de personal especializado (“vector carrera militar”) interoperabilidad y adaptación de tecnologías y sistemas de información, fomento y conciencia de una cultura común. La dimensión tecnológica de ese futuro espacio común de inteligencia europea requiere pensar en redes que integren a servicios y que como la secreta BICES de la OTAN (*Battlefield Information Collection and Exploitation System*) configuren una red de inteligencia compartida entre los miembros. Tampoco podemos olvidar el reto que va a suponer la integración de los países candidatos a ingresar en la Unión Europea y cómo sus estructuras y servicios de inteligencia deberán compartir una dirección común marcada por la política exterior de seguridad y defensa. Por otro lado, al igual que el proceso de integración europea es mirado como ejemplo a imitar por todo el mundo, también debería hacerse un esfuerzo para que el proceso de diseño y creación de un modelo de inteligencia común europea fuese un logro del que países, alianzas y uniones de otras latitudes pudiesen tomar ejemplo.

- Cooperación, coordinación, colaboración son tres conceptos nucleares en el camino hacia cualquier estructura de funcionamiento conjunto, primero en el ámbito nacional y, conseguido esto, en el internacional. No obstante, es necesario definir el modelo de cooperación que no es único ni inmutable y sí flexible y adaptable. A pesar de ello, es una idea común compartida que la integración total de servicios en estructuras supranacionales dentro de alianzas defensivas o uniones políticas es actualmente un deseo y no una realidad. Aspectos clave en la construcción de una colaboración eficaz son el mantenimiento de reuniones, encuentros y grupos de trabajo conjunto así como foros formales o informales de trabajo entre miembros de servicios de inteligencia de todos los países.

## 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. IGNACIO ANTONIO ROSALES PARDO**  
*Teniente Coronel del Cuerpo General de las Armas del Ejército de Tierra*

**Dña. JULIA PULIDO GRAGERA**  
*Investigadora del Instituto General Gutiérrez Mellado (UNED)*

**D. CARLOS VALLESPÍN GÓMEZ**  
*Capitán de Navío*

**D. ANÍBAL VILLALBA FERNÁNDEZ**  
*Teniente Coronel de Infantería, Diplomado en Estado Mayor.*  
*Jefe de Operaciones Terrestres y Director del Centro de Operaciones*  
*Conjuntas de EUFOR en Sarajevo*

**D. JOSÉ JIMÉNEZ RUIZ**  
*General de División del Ejército del Aire*  
*Jefe de la División de Inteligencia del Estado Mayor de la Defensa*  
*hasta enero de 2005*



## INDICE

	<i>Página</i>
<b>SUMARIO</b> .....	5
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	9
Cuatro escenarios clave .....	10
Coordinación y reestructuración de los organismos de inteligencia:	
El difícil camino hacia la eficacia absoluta .....	21
La cooperación y la coordinación entre organismos .....	25
Los tímidos esfuerzos hacia una inteligencia común europea.....	28
 <i>Capítulo I</i>	
<b>LA INTELIGENCIA EN LOS PROCESOS DE TOMA DE DECISIONES EN LA SEGURIDAD Y DEFENSA</b> .....	33
Introducción.....	35
La comunidad de inteligencia española.....	40
La inteligencia en la toma de decisiones en el ámbito de la seguridad y defensa.....	43
— La inteligencia en el proceso de planeamiento de la Defensa Nacional.....	52
— La inteligencia en el proceso de conducción de crisis.....	54
Conclusiones.....	57
Bibliografía.....	57
 <i>Capítulo II</i>	
<b>EL PAPEL DE LA INTELIGENCIA EN LA PESD</b> .....	61
Introducción.....	62
Nuevo concepto de seguridad para Europa .....	64
— La inteligencia en la política europea de seguridad y defensa.....	65
— El papel de la inteligencia en operaciones de prevención de conflictos y gestión de crisis ..	66
— El papel de la inteligencia en la PESD ante amenazas y riesgos a la seguridad:	
El terrorismo internacional .....	77
Conclusión.....	82
 <i>Capítulo III</i>	
<b>COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN MATERIA DE INTELIGENCIA MILITAR</b> .....	85
Breve apunte histórico.....	87

Necesidad de la colaboración .....	90
— Definición de inteligencia .....	90
— Fuente de inteligencia .....	92
— Propósito de la inteligencia militar .....	93
— Limitaciones que afectan a la acción de la inteligencia .....	94
— Limitaciones del conocimiento .....	96
— Limitaciones geográficas .....	97
— Limitaciones tecnológicas .....	98
— Limitaciones de la confidencialidad .....	100
Factores que afectan a la colaboración .....	102
— La confidencialidad .....	102
— La lealtad .....	104
— La confianza .....	105
Modos de cooperación .....	106
— Alianza Atlántica .....	107
— Coalición internacional contra el terrorismo liderada por EE.UU. ....	108
— Relaciones Multilaterales .....	109
Nuevos retos de la cooperación .....	110
— La Globalización .....	110
— El Terrorismo .....	111
Conclusiones .....	113

#### *Capítulo IV*

### **INTELIGENCIA EN RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS Y GESTIÓN DE CRISIS: EL CASO DE LOS BALCANES .....**

115

Yugoslavia, de la estabilidad a la evanescencia nacional .....	117
La inteligencia en los Balcanes .....	123
— Situación Awareness (SA) y proceso de inteligencia .....	127
— La arquitectura de las redes de inteligencia .....	129
— Centro de Análisis Conjunto de Inteligencia (JIAC) .....	130
— Células Nacionales de Inteligencia (NICs) .....	130
— Equipos de Enlace y Observación (LOTs), y Equipos de Enlace y Verificación (LMTs) ..	131
— Equipo de Apoyo de Inteligencia Nacional (NIST) .....	133
— Servicios de inteligencia locales .....	135
La inteligencia en la gestión de crisis. Enseñanzas identificadas .....	138

#### *Capítulo V*

### **LA RACIONALIZACIÓN DE LA INTELIGENCIA EN LAS FUERZAS ARMADAS .....**

141

Introducción .....	143
Historia de un proceso .....	145
CORIFAS .....	148
El SIFAS .....	151
El CIFAS .....	154
— Sistema de inteligencia .....	156
— Sistema de Información de Inteligencia de las Fuerzas Armadas (SINTEFAS) .....	156
— Sistema de Inteligencia de Señales-SANTIAGO .....	156

— Sistema de Imágenes. Sistemas Especiales de Observación de la Tierra (SEOT) .....	157
Comunidad nacional de inteligencia.....	158
Relaciones internacionales en el ámbito de inteligencia .....	159
— Relaciones con la OTAN .....	159
— Relaciones con la UE.....	160
— Las relaciones bilaterales en el ámbito de la inteligencia.....	161
— Estructuras operativas .....	161
Futuro de la inteligencia en las FAS.....	162
<b>CONCLUSIONES</b> .....	<b>165</b>
<b>COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO</b> .....	<b>171</b>
<b>ÍNDICE</b> .....	<b>173</b>