



Universitat Autònoma de Barcelona

ADVERTIMENT. L'accés als continguts d'aquesta tesi queda condicionat a l'acceptació de les condicions d'ús establertes per la següent llicència Creative Commons:  http://cat.creativecommons.org/?page_id=184

ADVERTENCIA. El acceso a los contenidos de esta tesis queda condicionado a la aceptación de las condiciones de uso establecidas por la siguiente licencia Creative Commons:  <http://es.creativecommons.org/blog/licencias/>

WARNING. The access to the contents of this doctoral thesis it is limited to the acceptance of the use conditions set by the following Creative Commons license:  <https://creativecommons.org/licenses/?lang=en>

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BARCELONA

FACULTAD DE DERECHO

Tesis Doctoral
Inteligencia Basada en
Efectos para la Seguridad
Humana de las Naciones
Unidas

Autor: Daniel Alemán Romero

Director: Dr. Juan Pablo Fernández Pereira

Director: Dr. Manuel Ballbé Mallol

Año: 2016

Departamento de Derecho Público y de Ciencias Históricojurídicas.
Programa de Doctorado en Derecho Público Global.

**A Milvia y Nadia,
gracias por ser mis alas.**

Índice de contenidos

i.	INTRODUCCIÓN.....	15
ii.	HIPÓTESIS Y OBJETIVO DEL TRABAJO DE INVESTIGACIÓN.....	25
iii.	METODOLOGÍA.....	27

CAPÍTULO I: APROXIMACIÓN A LA INTELIGENCIA MODERNA

1	EVOLUCIÓN DE LA INTELIGENCIA.....	33
1.1	MARCO HISTÓRICO	33
1.2	HITOS.....	41
1.2.1	Guerra Fría.....	45
1.2.2	Políticas de Inteligencia.....	51
1.2.3	Hacia un método futuro	57
1.3	CAMBIO DE PARADIGMA	59
1.3.1	Paradigma tradicional vs interpretación adaptativa	63
1.3.1.1	¿Qué sabemos sobre este asunto?	63
1.3.1.2	¿Qué es lo que nos falta o no sabemos?¿Qué pasará?.....	63
1.3.1.3	¿Hasta qué punto es importante lo que no sabemos?	66
1.3.2	Argumentos para cambio de paradigma.....	67
2	DEFINICIONES.....	70
2.1	INTELIGENCIA	70
2.1.1	Información e inteligencia.....	76
2.2	CICLO	77
2.2.1	Planificación y Dirección.....	79
2.2.2	Obtención.....	82
2.2.2.1	Sobre naturaleza humana	83
2.2.2.2	Sobre tecnología.....	86
2.2.2.3	La tenemos, ¿y ahora qué?	87
2.2.3	Fase de Elaboración.....	87

2.2.3.1	Tamizando	90
2.2.4	Fase de Difusión.	92
3	TIPOS DE INTELIGENCIA	94
3.1	SEGÚN SU NATURALEZA	95
3.2	SEGÚN EL NIVEL	97
3.3	ATENDIENDO A SU ACCESIBILIDAD	98
3.4	SEGÚN SU FORMA DE OBTENCIÓN	100
4	FACTORES QUE AFECTAN A LA INTELIGENCIA	107
4.1	EL FACTOR SOCIAL.....	107
4.1.1	Aspectos sobre Inteligencia.....	116
4.1.2	La inteligencia religiosa.	119
4.1.3	Conciencia cultural, inteligencia cultural	122
4.1.3.1	Cultural Advisor	126
4.1.3.2	Green Cell	126
4.1.3.3	Human Terrain System	127
4.1.3.4	Organizaciones de CULTINT.	132
4.2	EL FACTOR POLÍTICO	134
4.3	EL FACTOR ECONÓMICO	139

CAPÍTULO II: JUNTI SED NON UNCTI.

FUNDAMENTOS DE INTELIGENCIA EN LAS NACIONES UNIDAS

1	ESTRUCTURA DE LAS NACIONES UNIDAS.....	152
2	INTERPRETANDO EL NUEVO PARADIGMA	153
3	OBSERVACIONES DESDE EL DERECHO INTERNACIONAL	154
3.1	PERSONALIDAD JURÍDICA.....	154
3.2	DERECHOS Y OBLIGACIONES INTERNACIONALES	155
3.2.1	Participación en la resolución de diferencias internacionales	155
3.2.2	Participación en las relaciones de responsabilidad internacional	157

3.3	RESPONSABILIDAD INTERNACIONAL.....	158
3.3.1	Las garantías procesales.....	159
3.4	LAS NACIONES UNIDAS Y LA NUEVA SOBERANÍA	162
4	LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER Y LA INTELIGENCIA EN LAS NN.UU.	167
5	EL USO DE LA FUERZA Y LA INTELIGENCIA EN LAS NN.UU.	173
5.1	EXCEPCIONES A LA PROHIBICIÓN DEL USO DE LA FUERZA	177
5.1.1	Condiciones adicionales del art. 51 de la Carta sobre la legítima defensa	179
6	EL IMPERIO DE LA LEY Y EL ORDEN (ROL).....	179
7	EL PODER DE COERCIÓN DE LA ONU.....	184
8	RELACIÓN HISTÓRICA ENTRE LA INTELIGENCIA Y LA ONU.....	188
8.1	CARTA DE LAS NACIONES UNIDAS	195
8.2	United Nations Commission on Korea (UNCOK), 1948-50.....	198
8.3	Military «Infor-telligence» Branch, ONUC, 1960.	199
8.4	ORCI, 1987.....	202
8.5	UNTAG, 1989-90. Namibia	205
8.6	UNSCOM 1991. Irak.....	206
8.7	UNTAC, 1992. Camboya (United Nations Transitional Authority in Cambodia)	208
8.8	Agenda para la Paz.1992	208
8.9	SITCEN Information & Research Unit, 1993	210
8.10	HEWS, Humanitarian Early Warning System, 1993.....	212
8.11	Misión en Ruanda (UNAMIR), 1993-94	212
8.12	<i>Framework for Coordination on Early Warning and Preventive Action</i>	214
8.13	Informe Brahimi, 2000	215
8.14	EISAS.....	216
8.15	Informe <i>La Responsabilidad de Proteger</i> , 2001	218
8.16	<i>Un mundo más seguro: nuestra responsabilidad compartida</i> , 2004	220
8.17	<i>Un concepto más amplio de la libertad</i> , 2005.....	222

8.18	Centro de Análisis Conjunto de Misión (JMAC).....	226
8.19	Buenas prácticas en misiones de mantenimiento de paz, 2007	229
8.20	Análisis Integral de la Oficina de Asuntos Militares, 2008	229
8.21	<i>Implementando la responsabilidad de proteger</i> , 2009	230
8.22	Alerta temprana, valoraciones y R2P, 2010	234
9	ONU: RECURSOS Y CAPACIDADES de INTELIGENCIA.....	237
9.1	NIVEL DEPARTAMENTAL Y OFICINAS	240
9.1.1	Departamento de Operaciones de Mantenimiento de Paz, DPKO	240
9.1.2	Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el terreno, DFS	244
9.1.3	Departamento de Asuntos Políticos, DPA.....	244
9.1.4	Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, DESA.....	247
9.1.5	Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, OCHA.....	249
9.1.6	Oficina para el Desarme de las Naciones Unidas, UNODA.....	251
9.1.7	Oficina para la Reducción del Riesgo de Desastres.....	253
9.1.8	Sistema de Gestión Basado en Resultados (RBMS).....	255
9.1.9	Departamento de Seguridad y Prevención de Riesgos, UNDSS	256
9.2	ORGANISMOS ESPECIALIZADOS.....	257
9.2.1	Fondo Monetario Internacional (FMI) y el grupo del Banco Mundial	257
9.2.2	La Organización Mundial de la Salud, OMS (WHO).....	259
9.2.3	Organización Marítima Internacional y ReCAAP	260
9.2.4	Organización de Aviación Civil Internacional, OACI	262
9.2.5	Organización Mundial del Comercio, OMC	264
9.2.6	Centro de Comercio Internacional, ITC (<i>International Trade Center</i>)	265
9.2.7	Comité de Expertos en Gestión de Información Geoespacial Global	267
9.3	COMITÉS.....	268
9.3.1	Comité 1540	268
9.3.2	Comité Contra el Terrorismo.....	269

9.4	INSTITUTOS	271
9.4.1	Instituto para la Investigación en Desarme, UNIDIR (AG).....	271
9.4.2	Instituto Interregional para Investigaciones sobre Delincuencia y Justicia	272
9.4.3	Instituto de las Naciones Unidas para Entrenamiento e Investigación	273
9.4.3.1	UNOSAT (UNITAR's Operational Satellite Applications Programme)	274
9.5	PROGRAMAS Y PROYECTOS	275
9.5.1	Mitigación de riesgos NBQR y Programa de gobernanza y seguridad NBQR....	275
9.5.2	Crímenes medioambientales.....	276
9.5.3	Crimen organizado y corrupción	276
9.6	OFICINA CONTRA LA DROGA Y EL DELITO, UNODC.....	277
9.6.1	Datos y análisis	278
9.6.2	Herramientas.....	278
9.6.3	Red de Información Internacional contra el Blanqueo de Capitales.....	280
9.7	ORGANISMO INTERNACIONAL DE ENERGÍA ATÓMICA, OIEA (IAEA)	280
9.7.1	Departamento de Energía Nuclear, Información de Residuos Radiactivos	281
9.7.2	Salvaguardas.....	281
9.7.3	NUCLEUS.....	282
9.8	PROGRAMA PARA EL MEDIOAMBIENTE, PNUMA	282
9.9	FÓRMULA ARRIA	284

CAPÍTULO III: SECRETOS, VIGILANTES Y VIGILADOS

1	EL NUEVO ENTORNO DE INTELIGENCIA	289
2	SECRETISMOS	295
3	JUS AD INTELIGENTIAM Y JUS IN INTELLIGENTIA.....	298
3.1	JUS AD INTELLIGENTIAM	300
3.2	JUS IN INTELLIGENTIA.....	301
4	EL CONTROL DEMOCRÁTICO DE LOS SERVICIOS DE INTELIGENCIA	302
4.1	LOS FUNDAMENTOS.....	305

4.2	CHECKS AND BALANCES	306
4.3	CONTROL POR EL EJECUTIVO	307
4.4	SUPERVISIÓN POR EL LEGISLATIVO	310
4.5	UNOS DATOS SIGNIFICATIVOS	311
4.6	LA EXPERIENCIA.....	312
4.7	SUPERVISIÓN Y CONTROL JUDICIAL	314
4.8	CONTROL DESDE LA OPINIÓN PÚBLICA	316
4.9	PROVOCANDO REACCIONES	317
4.10	EVOLUCIÓN POSTERIOR	318
4.11	VALORANDO EL MEJOR TIPO DE CONTROL	319
5	PROTEGIENDO SECRETOS, CONSIDERACIONES Y CONCEPTO LEGAL.....	320
5.1	ESPAÑA.....	320
5.2	REINO UNIDO	322
5.3	EE.UU.....	324
5.4	GENERALIDADES DE LOS SISTEMAS DE CLASIFICACIÓN DE INFORMACIÓN	326
5.4.1	España	326
5.4.1.1	Protección de información clasificada de la Defensa Nacional.....	330
5.4.2	Nuestro marco de referencia	333
5.4.2.1	Reino Unido.....	333
5.4.2.2	Estados Unidos	336
5.4.2.3	Unión Europea.....	338
5.4.2.4	Naciones Unidas	339
5.4.3	Similitud de criterios	342
6	LOS SECRETOS DE ESTADO Y LAS LIBERTADES CIVILES	343
7	UN «DERECHO INTELIGENTE» PARA LA SEGURIDAD ECONÓMICA	348
7.1	LA REGULACIÓN COMO SEGURIDAD.	349
7.2	A VUELTAS CON LA INTELIGENCIA ECONÓMICA.....	361

7.3	MARCANDO DISTANCIAS. Y PRIORIDADES.....	366
7.4	LA INTELIGENCIA JURÍDICA	371

CAPÍTULO IV: FORZAR LA CADENA SOBRE EL ESLABÓN MÁS DÉBIL

1	FRAGILIDAD DEL ESTADO EN ÁFRICA.....	378
1.1	ÁFRICA NO ES UN PAÍS.....	378
1.2	GOBERNANZA.....	388
1.3	ESTADO FRÁGIL	389
1.4	CÓMO DETERMINAR QUE UN ESTADO ES FRÁGIL.....	396
1.5	SOBRE CIELOS Y MARES FALLIDOS	399
2	LAS AMENAZAS Y LOS RIESGOS.....	400
2.1	DOCUMENTOS MARCO SOBRE RIESGOS EN DISTINTOS ÁMBITOS.....	402
2.1.1	Ámbito estatal. Caso español.....	402
2.1.2	Ámbito supraestatal regional. Caso europeo.....	404
2.1.3	Ámbito Supraregional. El Foro Económico Mundial	406
2.2	CONSIDERACIONES PRECOMPARATIVAS	408
2.3	LA PERSPECTIVA DE GÉNERO SOBRE LOS RIESGOS.....	411
3	CASO DE ESTUDIO: EL SAHEL.....	413
3.1	LA METODOLOGÍA.....	413
3.2	INTEGRANDO ÁMBITOS, INTEGRANDO RIESGOS.....	417
3.2.1	Geolocalizando el estudio. ¿Qué es el Sahel?.....	430
3.2.2	Indicadores para riesgos geopolíticos (PMEESIL).....	433
3.2.3	Indicadores para RIESGOS MEDIOMBIENTALES (PMEESIL).....	442
3.2.4	Indicadores para RIESGOS ECONÓMICOS (PMEESIL).....	445
3.2.5	Indicadores para RIESGOS SOCIALES (PMEESIL).....	451
3.2.6	Indicadores para RIESGOS TECNOLÓGICOS (ICTs-TIC) (PMEESIL).....	458
3.3	CONCLUSIÓN DEL CASO DE ESTUDIO.....	462

CAPÍTULO V: SOBRE NEGLIGENCIA Y REDENCIÓN

1	CONSIDERACIONES NACIONALES, RECURSOS LIMITADOS	467
2	CUESTIONANDO LA TEORÍA DEL MAGNETISMO	469
2.1	RAZONES PARA LA COOPERACIÓN.....	473
2.2	RESTRICCIONES A LA COOPERACIÓN	473
2.3	COMPARTICIÓN Y CONTROL DE ARMAS	475
2.4	EL FIN NO ES COMPARTIR	478
2.5	MECANISMOS NACIONALES.....	479
3	UNA COMPRENSIÓN <i>INTELIGENTE</i> DEL ENTORNO	482
4	INTELIGENCIA Y MISIONES DE PAZ.....	484
4.1	Tecnología y operaciones de Paz	489
4.1.1	El uso del espacio aéreo por las Naciones Unidas	493
5	CORRUPCIÓN Y OPERACIONES DE PAZ	502
6	PASARELAS CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO.....	504
7	EL VALOR DE LAS ONG.....	505
8	SISTEMA DE INTELIGENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS (UNINS)	508
8.1	SOBRE INFORMACIÓN Y SATURACIÓN.....	516
8.2	CONSIDERACIONES PREVIAS	517
8.2.1	El Director.....	518
8.2.2	Poderes especiales	519
8.2.3	Información clasificada y personal.....	519
8.2.4	Funcionamiento de la agencia	521
8.3	EL PAPEL DEL EJECUTIVO.....	524
8.4	CDCSAI	525
8.5	CDAGAI	527
8.6	MANDATO, GUÍA Y COMPOSICIÓN	529
8.6.1	UNCIS.....	532

8.6.2	Dirección de gestión del conocimiento.....	532
8.6.3	Dirección de Análisis.....	533
8.6.4	Dirección de Alerta Temprana como inteligencia reactiva	534
8.6.5	EBINT como inteligencia proactiva.....	535
9	EBINT	537
9.1	CONDICIÓN Y PROPÓSITO	538
9.2	OPERACIONES BASADAS EN EFECTOS (EBO).....	539
9.3	EL ENFOQUE DE LA INTELIGENCIA	552
9.4	INTELIGENCIA CENTRADA EN EL OBJETIVO.....	554
9.5	UNA APROXIMACIÓN A LA INTELIGENCIA MOLECULAR	557
	CONCLUSIONES.....	567
	REFLEXIÓN FINAL.....	571
	BIBLIOGRAFÍA.....	577

Índice de tablas

Tabla 2-1.	Artículos Carta de las Naciones Unidas que pueden justificar la Inteligencia	197
Tabla 3-1.	Normas de control democrático.	304
Tabla 3-2.	Equivalencia entre distintos sistemas de clasificación de información.	333
Tabla 3-3	Equivalencias de clasificación para intercambios Austria/ONU.....	341
Tabla 3-4.	Equivalencias de clasificación para intercambios España/Austria.....	341
Tabla 3-5.	Equivalencias de clasificación para intercambios España/OO.II.	342
Tabla 3-6.	Equivalencias según daño por revelación no autorizada.	343
Tabla 4-1	Comparativa de amenazas críticas ESS.	405
Tabla 4-2.	Riesgos globales según probabilidad e impacto.....	407
Tabla 4-3	Riesgos globales según probabilidad e impacto.....	410
Tabla 4-4.	Tabla de riesgos según origen, años y ponderación.....	419

Índice de figuras

Fig.i-1.Mapa sinóptico del trabajo de investigación	24
Fig. 1-1 Mapa sinóptico Cap. 1	32
Fig.1-2. Relación entre Información e Inteligencia	77
Fig. 1-3. Ciclo de Inteligencia.....	79
Fig. 2-i Mapa sinóptico Cap. 2	151
Fig.2-2 ORCI 1987-1991.....	205
Fig. 2-3. Fuentes de Información del JMAC.....	228
Fig. 2-4. Estructura Multidisciplinar del JMAC.	228
Fig. 2-5. Carta Organizativa del Grupo de trabajo DPKO y DFS.....	243
Fig. 2-6. Organigrama del DPA	246
Fig. 3-i Mapa sinóptico Cap. III	288
Fig. 4-i Mapa sinóptico Cap. IV.....	378
Fig. 4-5 Riesgos identificados en la EES y ESN española.	420
Fig. 4-6 Riesgos en la ESS de la Unión Europea.....	420
Fig. 4-7 Riesgos más probables para WEF.....	420
Fig. 4-8 Riesgos integrados.....	421
Fig. 4-9 Referencia para figura cartesiana.....	422
Fig.4-10 Figura cartesiana de riesgos integrados 2008-2015.....	423
Fig. 4-11 Interconectividad de riesgos integrados del año 2008.	424
Fig.4-12 Interconectividad de riesgos integrados del año 2011.	424
Fig. 4-13 Interconectividad de riesgos integrados del año 2013.	425
Fig. 4-14 Interconectividad de riesgos integrados del año 2015.	425
Fig. 4-15 Huella integrada de interconectividad de riesgos 2008.....	426
Fig. 4-16 Huella integrada de interconectividad de riesgos 2011.....	426
Fig. 4-17 Huella integrada de interconectividad de riesgos 2013.....	427
Fig. 4-18 Huella integrada de interconectividad de riesgos 2015.....	427

Fig. 4-19 Centros de gravedad integrados de los riesgos interconectados 2008-2015.	428
Fig. 4-20 Agrupación Indicadores PMEESIL	429
Fig 4-21 Límite isoyético entre el Sáhara y el Sahel.	432
Fig. 4-22 Borde Norte del Sahel.	432
Fig. 4-23 Emergencia en Sahel 2012.	433
Fig. 4-24 Riesgo de masacres a nivel mundial.....	440
Fig. 4-25 Indicadores de Desarrollo de las ICT (IDI) regional-1.	461
Fig. 5-i Mapa sinóptico Cap. V.....	466
Fig. 5-1 Zonas de responsabilidad y de contacto con el sistema de la Naciones Unidas.	529
Fig. 5-2 Propuesta para organigrama del UNINS.	531
Fig. 5-3 Efectos	540
Fig. 5-4 EBO-1	542
Fig. 5-5 EBO-2	544
Fig. 5-6 EBO-3.....	545
Fig 5-7 Evolución hacia un CAS de Inteligencia desde el modelo clásico para MOE.....	546
Fig. 5-8 EBINT Macro Modelo EBINT	548
Fig. 5-9 Relaciones y Efectos	549
Fig 5-10 Representación Plan EBO	551
Fig 5-11 Ejecución y Valoración EBINT	551
Fig. 5-12 Concepto de funcionamiento TCIM	556
Fig. 5-13 Valoración de la Red Operacional (ONA)	558
Fig. 5-14 Líneas de Acción.	559
Fig. 5-15 Red Semántica EBINT.	560
Fig 5-16 EBA	563

i. INTRODUCCIÓN

Cualquier actividad cotidiana sobre la que tengamos que decidir, como buscar el mejor colegio para los niños o comprar un coche, requiere una fase previa de recopilación de datos, de comparación de indicadores de calidad o eficiencia, de análisis e interpretación de dichos resultados y de comunicación de los mismos a las personas que les afectan.

Con este proceso natural en nuestra esfera personal, conseguimos como resultado final reducir nuestra incertidumbre para la decisión, la acción o la omisión. Buscamos responder a una serie de preguntas que necesitamos resolver para tomar la decisión más adecuada, la de menor coste o la que más se aproxime a nuestras necesidades.

La disonancia entre las opciones se hace aún mayor cuando desde una posición de responsabilidad, estas decisiones tienen impacto público o puede que se tengan que justificar ante un juez.

La información, cuando se conforma como una de las piezas de un sistema integrado, con un ciclo en el que intervienen diferentes actores y con un fin determinado, se convierte en inteligencia. En el ámbito de esta tesis, la inteligencia se estudiará siempre vinculada al nivel del poder, del Ejecutivo de los Estados o de organizaciones internacionales que tengan que ver con el diseño, la implantación y el control de políticas de seguridad relacionadas con los derechos fundamentales de los ciudadanos.

Mediante una obligada revisión historiográfica de las relaciones de la inteligencia con el poder, observamos cómo entorno a esta se aglutinan más demandantes. Desde los primigenios jefes tribales, a lo largo de la historia ha existido una vinculación estable con los diferentes sistemas de gobierno. Esto la aboca a de alguna forma abordar su más que necesaria, obligada, relación con los organismos supraestatales que tienen capacidades sobre la protección, el uso de la fuerza y el imperio de la ley y el orden. En esta relación «tabú», se replican en los sistemas más complejos y participados de la sociedad internacional, rasgos similares a los que se dan en los ámbitos estatales, a los que se recurre como modelo de referencia.

La cultura popular sobre los servicios de inteligencia (SI) es de lo más variopinta, percibiéndose una tendencia generalizada a considerar a la comunidad de inteligencia como una comunidad intrusiva en la privacidad personal, vulnerando muchos derechos fundamentales de los ciudadanos de diferentes países. No debemos olvidar, que la respuesta ante situaciones de riesgo y por supuesto la prevención de las mismas, son responsabilidades gubernamentales por encima de aquellas de los servicios de inteligencia. En el escenario político y bajo la lupa de la sociedad, según resulte de la incómoda actividad de los servicios de inteligencia cuando rara vez se conoce, se acaba culpando a aquellos que se supone que todo lo saben.

La valía de estos servicios es siempre puesta en entredicho en Occidente cuando sucede algún tipo de acción hostil, atentando contra derechos humanos fundamentales. Los ciudadanos pueden preguntarse cómo ha pasado esto o aquello, ¿por qué no lo han evitado?, ¿no lo sabía nadie?, ¿qué hacen los servicios de inteligencia?.

En ocasiones, la compartimentación de la información, la desconfianza entre los servicios y los errores en la valoración de la amenaza hace que hechos desgraciados sucedan sin que se hayan puesto los medios para evitarlo, tal y como ha ocurrido desde los atentados del 11-S en Nueva York hasta los más recientes del 22-M en Bruselas. En la mayoría de las demás ocasiones, el silencio del desconocimiento de la actividad es el mejor reconocimiento de su labor.

Los lobos solitarios y las células durmientes de grupos terroristas, de muy difícil detección por su «modus operandi» y con un uso extensivo de las tecnologías modernas de protección de datos, constituyen en la actualidad una de las mayores preocupaciones para los Estados. En el equilibrio óptimo que se trata de buscar entre seguridad y libertad, los países democráticos que tienen servicios de inteligencia auditados y bajo control legal, se plantean cuándo es necesario inclinarse ligeramente a favor de un lado de la balanza, aunque sea temporalmente.

Si favorecemos las garantías legales en preservación de los derechos fundamentales como, por ejemplo, la privacidad, hay que «asumir» también la

dificultad añadida para la comunidad de inteligencia de resolver asuntos potencialmente muy peligrosos. El pelear contra un gigante armado, teniendo nosotros los ojos tapados y una mano a la espalda, a veces acaba por imposibilitar del todo el trabajo, y por tanto en la minusvaloración de las consecuencias potenciales de esa elección se están primando, se quiera o no, unos derechos fundamentales sobre otros, tales como la seguridad de las personas, o incluso la vida. Se trata, ineludiblemente, de tomar decisiones.

De la confianza que exista entre los distintos poderes, la que el Ejecutivo tenga en la capacidad de sus servicios de inteligencia y el estado «percibido» de la amenaza, resulta una curiosa fórmula que poco tiene de científica en tanto en cuanto al cóctel de ingredientes, con un resultado impredecible.

Hay que elegir. Hay que tomar decisiones para cumplir con todas y cada una de las responsabilidades que se le atribuyen a un Gobierno o a un organismo, entre las que como no, está la seguridad de los suyos. Con esto, lo que pretendemos transmitir es el sentimiento de que, en cierta manera, todos tenemos una parte de responsabilidad sobre la percepción de seguridad que tiene la comunidad a la que pertenecemos, e influimos en esta especialmente mediante la expresión de nuestras opiniones en los incontables formatos tradicionales y modernos de expresar las mismas.

En el desarrollo de mi carrera profesional, he vivido muchas situaciones en las que hay que tomar decisiones en muy poco tiempo, evaluando la información que haya disponible o las consecuencias derivadas de la ausencia de la misma. Cuando comencé mi andadura profesional, vi por primera vez un cartel en un tablón que me llamó la atención sobre todos los demás, coloridos y espectaculares. Solo en negro y gris: *El piloto que erró*. Eso bastaba para reflejar a un piloto que se dirigía, casco en mano, a su avión. Me impactó en ese entonces igual que lo haría ahora, entendiendo demasiado pronto lo que significaba. Recuerdo el sentir del texto a pie juntillas: cada acción que ejecutamos en nuestra vida, en cada decisión que tomamos, todos los que formamos parte del círculo de una persona, social, laboral o familiar le influimos con nuestras historias, con el intercambio de experiencias, con la risa y con las

preocupaciones, con las conjeturas... y por tanto, somos parte de las decisiones que esta persona toma.

Sin menoscabar la importancia del papel que juegue el siempre imprevisible factor suerte, rara vez una decisión crítica es resultado del capricho, aún menos cuando el tiempo es un factor en el que en algunos círculos profesionales, del que la praxis legal no está exenta, puede ir literalmente la vida. La regulación dispone sobre el tablero de juego los límites del mismo, y cuando son tenidos en cuenta por al menos algún participante, le condiciona sus opciones.

Para que una persona logre justificar ante uno de sus ámbitos más inmediatos de responsabilidad de protección, su familia, el porqué en su casa quiere tener puerta (privacidad), pero no cerradura (seguridad), probablemente necesitará una ingente cantidad de información, antecedentes, análisis y experiencias que le permitan explicar por qué elige tal opción (ausencia de cerradura). El contexto comunitario de esa casa, esa familia, y de los riesgos y amenazas que existen en su entorno, a buen seguro serán tenidos en cuenta.

En nuestra polifacética sociedad global no todo es bueno. Los avances tecnológicos no paran de sorprendernos: con un programa informático y la intención decidida de hacerlo, un experto puede comprobar y reprogramar el marcapasos de un paciente que se encuentra de viaje en la otra parte del mundo, en tiempo real. También, con esa misma tecnología, se le puede provocar una parada cardíaca intencionada desde la otra parte del mundo y de forma anónima¹. Los riesgos y amenazas también son transnacionales y a veces, también tratan de ser anónimas.

Los servicios de inteligencia son una herramienta fundamental para el ejercicio de la responsabilidad estatal de proteger a sus ciudadanos. Su control y

¹ WADHWA, T. (2012) *Yes, You Can Hack a Pacemaker (And Other Medical Devices Too)*, en <http://www.forbes.com/sites/singularity/2012/12/06/yes-you-can-hack-a-pacemaker-and-other-medical-devices-too/>, STORM, D. (2012) *Pacemaker hacker says worm could possibly commit mass murder*, en <http://blogs.computerworld.com/cybercrime-and-hacking/21163/pacemaker-hacker-says-worm-could-possibly-commit-mass-murder> [Consultas: 15 noviembre 2013]

regulación deben definirse con las mayores garantías para el Estado de derecho y también, para que sean operativos, útiles al fin y al cabo, necesitan ser capaces de adaptarse a situaciones concretas, justificadas, debidamente autorizadas y con carácter temporal, volviendo a la situación normalizada lo antes posible.

En cierto modo, deben intentar mimetizarse con la forma de actuar de la amenaza en tiempo real para conseguir uno de sus objetivos: proporcionar su producto, el que necesita el Ejecutivo o el nivel directivo para tomar decisiones con el mínimo desfase, mejorando el tiempo de reacción. Esta tarea es aún más compleja, cuando el objetivo es que las acciones no sean reactivas, sino preventivas, amparándose en la intencionalidad de un hecho o comportamiento, no en la comisión de un delito, campo de actuación de las fuerzas y cuerpos de seguridad.

Si hacemos un paralelismo con las fuerzas y cuerpos de seguridad, sus miembros tienen reconocida la figura de agente de la autoridad en el desempeño de sus funciones; no son ciudadanos normales, su palabra y sus acciones tienen pesos diferentes ante la ley. Los miembros de los servicios de inteligencia (SI), en el caso concreto de España, también trabajan para la protección de los ciudadanos y del Estado. El secreto con el que trabajan y que rodea su identidad es una capa de protección similar a aquella que inviste a los agentes de la autoridad. Evidentemente, los vacíos legales tienden a rellenarse mediante una evolución legislativa que siempre va desfasada con respecto a situaciones y a los avances tecnológicos aplicados cada vez con mayor frecuencia, como recurso de eficacia y eficiencia por los servicios de inteligencia.

¿Hasta qué punto es ilegal el uso de métodos que no tienen impacto sobre la vida de los ciudadanos (al menos perceptible por los mismos), cuando éstos no están regulados? Los servicios de inteligencia no son una empresa, aunque haya empresas que se dediquen a vender productos de «inteligencia». Estos casos, son igualmente aplicables a cualquier otro tipo de entidad, bajo una perspectiva empresarial que busca un beneficio económico de campos sin explotar y especialmente, sin regular. La gran diferencia de las empresas con

los servicios de inteligencia es que el beneficio que se busca no es otro que la seguridad de los ciudadanos.

En este estudio mostraremos que los debates que afectan a la inteligencia son transnacionales, y que en ese mismo ámbito en el que se configuran los desafíos a los sistemas de convivencia de las comunidades, subordinadas a modelos de protección con los que se identifican, se debe encontrar una nueva manera de resolver los retos.

Cuando nos planteamos por qué sufren las personas, es difícil llegar a conclusiones evidentes y universales, pero caben pocas dudas de que la mano del hombre y la naturaleza son los actores principales. Respecto de esta última aún incontrolable, existen opciones mitigatorias de su impacto, entre las que se encuentra la resiliencia, pero lo inexplicable en el fondo, sigue siendo el porqué los humanos somos tan ineficaces combatiendo el sufrimiento, aun cuando somos partícipes de su génesis.

El desarrollo del trabajo de investigación se divide en cinco capítulos principales que tratarán de responder a las cuestiones formuladas, proponiendo como consecuencia lógica una nueva tesis de inteligencia que se configura en sistema entorno a una metodología: la de Inteligencia Basada en Efectos para la Seguridad Humana.

En el primer capítulo abordamos una investigación histórica que recorre cómo la humanidad ha utilizado siempre la inteligencia como herramienta del poder y elemento de influencia, y también en ese uso como catalizador de reacciones, cómo esta ha evolucionado hacia un cambio de paradigma forzada por el entorno y las circunstancias. Avanzaremos por las diferentes acepciones de la inteligencia, proponiendo una definición operacional de la misma, así como los rasgos fundamentales que la caracterizan, su tipología y cómo se relaciona con el entorno.

Con el capítulo segundo, aislamos a las Naciones Unidas sobre una «placa de Petri» para observar cómo el cultivo de la inteligencia le afecta mediante el análisis de su estructura en primer lugar, para más tarde observar cómo la

percepción pública de su actividad y el marco legal internacional condicionan el reconocimiento de la inteligencia en su seno y de cómo puede ser empleada, en especial estudiando los efectos de su ausencia en la vinculación histórica que mantienen. Finalmente, se analizan cuáles son las capacidades de producción de lo que en este momento la ONU considera información, pero que son fuente potencial de inteligencia.

En el capítulo tercero, realizamos un análisis del entorno normativo al que hemos aludido para estudiar cómo se mantiene el equilibrio legal entre la capacidad de respuesta en adaptación a las amenazas, el uso del secreto como *modus operandi* clásico de los servicios de inteligencia y su protección y relación con las libertades civiles. Estudiamos cómo se articulan en nuestro entorno de referencia los diferentes mecanismos dispuestos para controlar democráticamente la actividad de inteligencia y también cuáles son las posiciones adoptadas por diferentes naciones acerca del potencial hostil de sus divisas y qué herramientas contribuyen a potenciar o defenderse de ese aspecto ofensivo.

El capítulo cuarto dedica su primer tercio a estudiar el estado de la gobernanza en África, continente seleccionado por sus singulares características históricas, por su diversidad cultural y étnica, por los desastres humanitarios que ha vivido y sigue viviendo. También, por ser el territorio en el que los pulsos de poder del «primer mundo» impactan seriamente en el desarrollo de las comunidades y la estabilidad de Gobiernos que están al filo de caer al caos o afianzarse para una larga recuperación. Analizamos cómo entienden los africanos la gobernanza y nos asomamos al concepto de «fragilidad estatal» para ver que apoyados por todos, son los propios africanos los que deben liderar activamente los hechos que acompañen su reclamación a una vida mejor. A continuación, apoyándonos en documentos marco en distintos ámbitos, trataremos de inferir exclusivamente a los efectos de este estudio, dadas las limitaciones metodológicas de los propios documentos anteriores, cuáles son los riesgos y amenazas que con carácter general podrían servir para diseñar una agencia de inteligencia de las Naciones Unidas.

Siguiendo en este capítulo, adoptamos un análisis comparativo a medio plazo (aproximadamente ocho años) y en una esforzada homogenización a valores comunes de los documentos marco anteriores, preparamos el señalamiento de riesgos para la reducción de incertidumbres. Encontramos en el Sahel, dentro del contexto africano de este capítulo, el escenario más apropiado en el que validar la hipótesis que establece cuáles son, de manera general, los riesgos más probables que se puedan dar. Mediante la obtención de indicadores asociados a los riesgos identificados, comprobamos cuál es su incidencia en los distintos países del Sahel, y si se dan tal y como la hipótesis predice, podremos validarla. Logramos así identificar el material de cimentación sobre el que podría asentarse un sistema de inteligencia propio de la Organización.

En el quinto capítulo, consideramos las «otras amenazas» que afectan a la hoja de ruta para lograr, si se quisiera, una Agencia propia de la ONU: las realidades sobre las capacidades y limitaciones de las naciones para la asignación de recursos, el impacto de la corrupción y el crimen organizado al entorno de las operaciones de paz, cómo la inteligencia debe considerar el entorno y el medioambiente, y también el complejo ámbito de la cooperación y compartición a distintos niveles. Ofrecemos una perspectiva sobre las ONG en su participación en misiones y el estado de salud del vínculo inteligencia-misiones de paz más reciente. Proponemos más tarde, un marco general para el diseño de una agencia de inteligencia propia de las Naciones Unidas, su organización y funcionamiento.

Cerrando este quinto capítulo, nos sumergimos en la metodología de Inteligencia Basada en Efectos (EBINT, *Effects Based Intelligence*) mediante un análisis de los sub-métodos en los que se basa el desarrollo de esta.

Finalmente, establecemos las conclusiones del trabajo, con la esperanza de que puedan dar paso a líneas de investigación futuras sobre este asunto.

Como muchas otras cosas que pasan en la vida, tuve la inmensa suerte, suerte «activa» diría yo, cuando tras finalizar un Máster en Seguridad y con el deseo de continuar hacia el doctorado, crucé mi desorientada ruta académica con la de uno de mis directores del trabajo, el Dr. Juan Pablo Fernández Pereira. Tras varias entrevistas y sin lograr aún dar crédito a porqué confió en el proyecto

ambiguo que le planteaba, cuál es mi alegría cuando junto con el Dr. Manuel Ballbé, me permiten arrancar este proyecto.

El excepcional colchón de calidad académica que me han ofrecido ambos, ha permitido que fuera sin temores al choque cognitivo que me planteaban sus desafíos, impactos que lograba salvar gracias a sus esfuerzos de reconducción permanente que me han permitido ahorrar energías sin quedar a la deriva. Es de justicia completar este rasgo académico con el rasgo humano de ambos, afable, empático y vigorizante. Ha sido un privilegio contar con su guía y maestría. A ambos, mi gratitud y amistad. También agradecer a la Dra. Roser Martínez Quirante, quien me ha apoyado con firme sutileza, enriqueciendo el trabajo tras la lectura de los sucesivos borradores.

Muchos amigos y compañeros, han sido fuente de estímulo, consejo y ánimo. En especial, aquellos que me recuerdan permanente lo que significa de verdad trabajar, con todas las consecuencias, por la seguridad de los demás: Ángel y Álex. A otros tantos también mi agradecimiento, cariño y profundo orgullo de haber sido agraciado en algún momento con su amistad.

Mi familia, con Claudia y Pedro en la cabeza, son el espejo en el que quisiera lograr ver el camino de los míos, donde el amor incondicional, la educación y la motivación, son los mejores legados.

Finalmente, quiero dar las más especiales gracias a Milvia y Nadia, quienes son impulso, aliento y brújula de mi vida y sin las que nada tendría sentido. Por su paciencia y comprensión cuando no pude compartir nuestro tiempo.

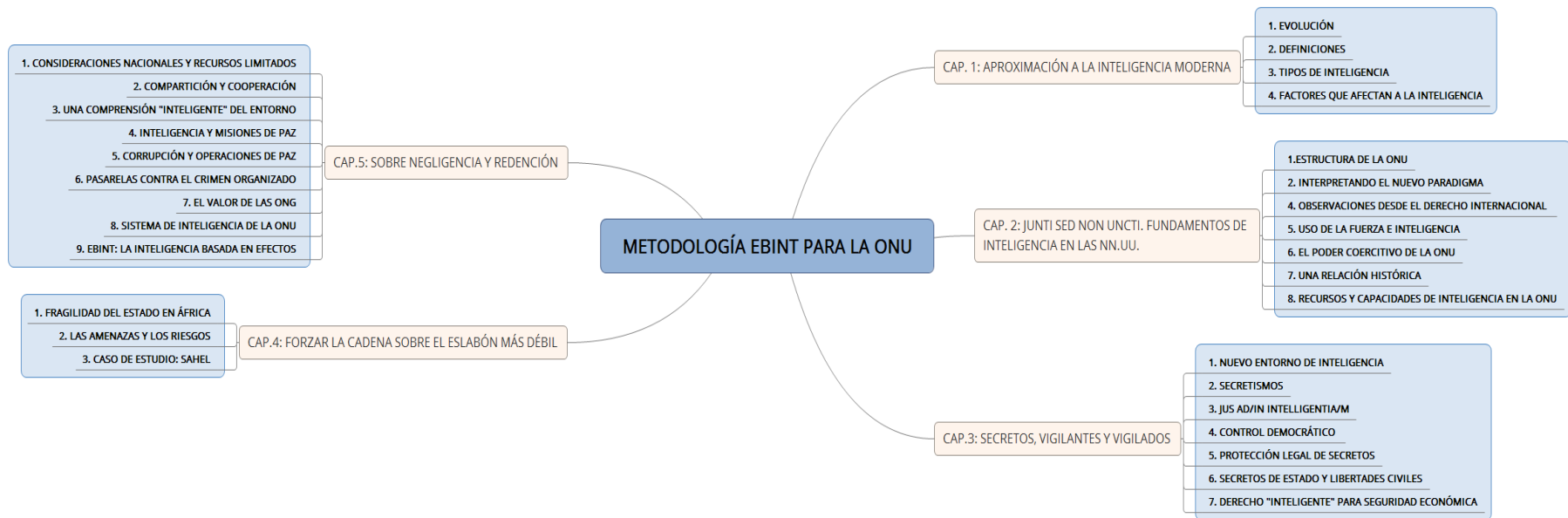


Fig.i-1. Mapa sinóptico del trabajo de investigación²

² Elaboración propia.

ii. HIPÓTESIS Y OBJETIVO DEL TRABAJO DE INVESTIGACIÓN

El cambio de paradigma al que se ha visto abocada la inteligencia es una adaptación a la plasticidad de las amenazas evolutivas, en su necesidad de servir para la toma de decisión.

En un ejercicio de ingeniería reversa, vemos cómo los poderes depositados en manos de la sociedad civil, de las comunidades y del propio Estado, son incapaces de desarrollar mecanismos de respuesta al entorno de amenazas globales, ascendiendo en su invocación de protección hacia entidades supraestatales.

La cuestión es ahora si este cambio de paradigma va acompañado de la provisión de los recursos necesarios a este superente al que se le exige la responsabilidad de protegerles, o si son escasos o ineficaces debido a la falta de esfuerzos sinérgicos, a una percepción diferida de las amenazas y en especial, a errores de dirección.

Nuestra hipótesis es que los recursos no solo no son suficientes, sino que necesitan una evolución hacia mecanismos más resolutivos, más económicos y que generen menor fricción entre los responsables de asignarlos, por lo que establecemos que se necesita una nueva metodología integral que coordine todas las capacidades de respuesta disponibles para actuar sobre amenazas complejas.

El objetivo de este trabajo de investigación es el diseño de un tipo de inteligencia, una inteligencia para la Seguridad Humana, que innova la tesis clásica de inteligencia mediante el empleo de una metodología que permita justificar su implementación en el que hoy en día, aún cuestionado, es el único actor global con reconocimiento formal, como es la Organización de las Naciones Unidas en su principio global de Seguridad Humana. Esta metodología consiste en el «diseño de efectos» a través de la inteligencia, para esencialmente «modular», en una horquilla de variables en constante evaluación autocrítica, el comportamiento de sistemas sociales, de gobierno, de personas... hacia un aumento creíble de la capacidad de contribuir a mejorar la condición humana.

Esta metodología nace de la fusión, adaptación e interpretación de otras que ya funcionan en diferentes organizaciones, en donde tienen una misión diferente y una visión más limitada.

Además, con las adaptaciones orgánicas necesarias, es una metodología exportable y adaptable a otros sistemas con responsabilidad de protección, si bien mientras menos estratégico sea el nivel, más se diluirá hacia una de las submetodologías que originalmente la conforman.

En el trabajo también se considera que el «cuerpo» que daría el soporte más eficaz para la ejecución de esta Inteligencia Basada en Efectos sería una agencia de inteligencia de Seguridad Humana propia de las Naciones Unidas, con rasgos diferenciales de las convencionales, constituyéndose como un organismo que permitiría el desarrollo de los objetivos fundamentales de prevención y reacción como núcleo de apoyo a la decisión y la capacidad de *Soft Global Law Enforcement* de Seguridad Humana, como contribuidores privilegiados a la cumplimentación de la misión fundacional de la ONU.

iii. **METODOLOGÍA**

El trabajo de investigación se ha desarrollado siguiendo un enfoque multidisciplinar, en el que a través de la aplicación de una perspectiva metodológica pluralista nos enfrentamos a la resolución de la hipótesis planteada: la necesidad de una metodología holística de respuesta a amenazas complejas e integradas.

El análisis ha exigido grandes esfuerzos por la ausencia de estudios que empleen una perspectiva integral sobre la utilidad de los recursos a disposición de la ONU. Más allá de este hecho, en general sobre el asunto de inteligencia y más particularmente sobre inteligencia en la ONU, no existe demasiada bibliografía en fuentes abiertas, es decir, de uso público.

Conscientes de estas limitaciones, se han realizado entrevistas informales con diversos representantes de Naciones Unidas, entre ellos y por su importancia, con el representante especial del secretario general Said Djinnit de la Oficina de la ONU para África Occidental (UNOWA) en su visita a Casa África, Las Palmas de Gran Canaria, en abril del 2013, y con Abou Moussa, representante especial del secretario general para Centro África (UNOCA) en Libreville, Gabón, en abril del 2014. También se han realizado entrevistas a personal del Centro de Satélites de la Unión Europea (EUSatCen), centro componente de la comunidad de inteligencia de la Unión Europea, y a otros miembros de diversas organizaciones nacionales y extranjeras cuya cita se omite a petición propia.

En nuestro planeamiento para el diseño de esta metodología de inteligencia para la Seguridad Humana, necesitamos resolver dos cuestiones previas fundamentales:

- Si es posible llegar a la identificación de cuáles son los motivos que podrían justificar una capacidad de inteligencia formal en la ONU, y caso de estar justificada, si es necesaria.
- Satisfecho lo anterior, en base a qué riesgos y amenazas se plantearía la capacidad en cuestión, y cuál sería su organización y funcionamiento.

Para responder a la primera cuestión, nos hemos planteado obtener de partida, una perspectiva sobre el estado de la inteligencia desde un prisma occidental, ya que no entendemos que la alteza de miras necesaria para ambicionar cumplir el mandato de la ONU pueda inspirarse en sistemas no democráticos.

Además, de manera instrumental, es el modelo de gobernanza donde encontramos un mayor campo de investigación, tanto por la calidad como la cantidad de referencias documentales.

En este campo hemos necesitado desarrollar una exhaustiva investigación histórica y análisis documental a través de los cuatro primeros capítulos.

Avanzado el cuarto capítulo, necesitamos derivar hacia un estudio de caso en el que deseamos obtener un conocimiento profundo de un número de variables limitadas que nos permitan generalizar, siempre con las restricciones establecidas respecto de la selección de muestra, para lograr comprender las relaciones entre estas variables.

Mediante la descripción sólida de un número determinado de casos en diversas dimensiones, que analizamos partiendo de un amplio número de características, seleccionamos casos paradigmáticos, explorando la diversidad en procesos y secuencias temporales³. Con este estudio de caso, logramos validar mediante indicadores, una hipótesis general sobre qué riesgos debe considerar nuestra metodología.

Finalizamos en el quinto capítulo, con un regreso al análisis documental para estudiar el entorno que más impactaría a la inteligencia, en concepto superior de la metodología, en operaciones de paz. La usamos también para explicar las submetodologías en las que nos hemos apoyado para diseñar la nuestra, aunque en sus ámbitos particulares sean metodologías propias de pleno derecho.

³ DELLA PORTA, D.(2008) "Análisis comparativo: La investigación basada en casos frente a la investigación basada en variables", Cap.XI, en *Enfoques y metodologías de las ciencias sociales, Una perspectiva Pluralista*. Akal, Madrid, 2013, pp. 221-222

CAPÍTULO I: APROXIMACIÓN A LA INTELIGENCIA MODERNA

«*Todos los hombres, tienen por naturaleza, el deseo de saber*»

Aristóteles, *Metafísica*.

En este capítulo veremos que el servicio de la inteligencia a la historia de las relaciones de poder entre las personas es tan antiguo como la toma de decisiones que se plantean a los poseedores del poder, a los decisores.

Nacida del conflicto, la inteligencia siempre se ha considerado como una herramienta que proporciona ventaja en la decisión y es tanto más eficaz cuanto menos variables intervengan en la toma de decisión del adversario.

Como precursora del conocimiento tiene un valor fundamental; como herramienta de predictibilidad desempeña un papel igual de importante pero más comprometido, ya que en ella es difícil encontrar certezas.

Es tanto escudo como lanza, invariablemente ligada a las posiciones ofensivas y defensivas de las políticas del poder y a los conceptos de riesgo y amenaza.

La evolución de las amenazas en la historia moderna, la descentralización de los elementos del poder y, la legitimidad de los Estados de ejercer la fuerza, se imbrican con la exigencia por la sociedad de ser objeto de su protección. Debemos detenernos aquí para destacar un hecho que nos resulta de capital importancia: la inteligencia, al igual que las armas, son solo una herramienta.

Con las armas como elemento conductor, Roser Martínez Quirante recaba diversos aspectos de la relación de estas con el Estado cuando resalta que «una de las variables capitales que definen la existencia de un Estado es el estudio de si las armas pertenecen al individuo o han sido atribuidas a una organización administrativa como fuerza militar. Lo que se denomina el *format* militar va a ser diferente en cada territorio y va a conformar y a condicionar posteriormente el poder político correspondiente»⁴. Sigue Roser Martínez con que «el concepto clásico de Estado, según Max Weber, se define como "la

⁴ Finer, S.(1996) "La formazione dello stato e della nazione in Europa: la funzione del 'militarie'", en Tilly, C. *La Formazione degli stati nazionali ne l'Europa occidentale*, Il Mulino, Bologna pp.79 y ss y 94 y ss, c.p.. MARTÍNEZ QUIRANTE, R.(2002) *Armas: ¿Libertad americana o prevención europea?*. Editorial Ariel S.A., Barcelona, p.32.

asociación humana que consigue el monopolio del uso legítimo de la fuerza física en el ámbito de un territorio dado". Sin embargo, aceptando que ahí pueda estar el origen del Estado, en realidad éste no se consolida hasta que tal asociación humana se encuadra en una estructura administrativa compuesta por funcionarios, profesionales, expertos y permanentes con el monopolio de la posesión y del uso de las armas, Ahí surge el paradigma de Estado weberiano que es el Estado Administrativo»⁵.

Si consideramos que el objetivo contra el que se dirige un arma, es decir, la elección racional del empleo del arma por parte del Estado, es un sistema (simple o complejo) sobre el que se pretende conseguir un efecto, concluimos apoyándonos en el razonamiento de Roser Martínez, que la inteligencia entonces constituye un fundamento intrínseco del concepto mismo de Estado. Veremos no obstante, que a diferencia de la «herramienta» arma que bien puede disponerse para un empleo defensivo, la «herramienta» inteligencia lleva en su código genético la defensa, ya que anticipa por mimesis aquello que siendo o no vulnerable, puede ser objetivo del sistema adversario.

En el paradigma de Estado weberiano también podríamos observar que para que la inteligencia contenga el sentido esencial de representar escudo y lanza de una sociedad, también requiere de ese entramado administrativo que le permita pasar de la conceptualización a la acción en busca de un efecto concreto. Destacamos en este punto que nuestro empleo del concepto inteligencia en el trabajo está ligado al Estado como aglutinador de la soberanía del pueblo, es decir, de la soberanía de las personas.

El pasado siglo vivió una aceleración en la frecuencia de eventos amenazantes de la mano de un potencial cada vez mayor de hacer daño, a los que contribuyó singularmente el aumento de las capacidades tecnológicas. En estos dos últimos siglos se han desdibujado numerosas fronteras impactadas por conflictos bélicos y efectos globales, cobrando especial relevancia la incapacidad de los Estados para enfrentarse de manera individual a amenazas que se transforman, se adaptan a las circunstancias y fluyen globalmente.

⁵ *Ibíd.*

El requisito exigido a la inteligencia como una de las herramientas de capacitación, optimización y potenciación de los aparatos de seguridad de los Estados, ha sido que se adapte, tratando de mimetizarse en lo posible con los nuevos ciclos de vida de las amenazas. De igual manera que los Estados han perdido su rasgo diferenciador como proveedor de seguridad único, la inteligencia también se desvincula en exclusividad de este, participada de numerosos actores externos al Estado.

Estas circunstancias han forzado un cambio de paradigma de inteligencia tanto por necesidad de satisfacer las demandas sociales como por su propia supervivencia como herramienta. Desde nuestra perspectiva, la inteligencia siempre la estudiaremos como elemento de Estado, si queremos desgajarla de la carne propia, como herramienta para la acción del Estado. Dirigida por el Estado y para servir al Estado, es decir, a sus ciudadanos y la sociedad que lo conforma. Sus aciertos se diluyen y se perciben como naturales, como lo que se espera de ella. Con sus errores no suele pasar lo mismo, pero sus errores son, igualmente, errores de Estado. Perdida la exclusividad de la inteligencia, el Estado debe saber adoptar los beneficios de la emergente comunidad de inteligencia.

Extendemos también esta abstracción a las entidades en las que las sociedades de los Estados han reconocido, pero no entregado formalmente, capacidades inherentes a la responsabilidad de protegerlas y de desarrollarlas, por tanto depositándolas en organizaciones de carácter supranacional cuando las sociedades tienen vínculos, valores y conceptos homogéneos, al menos teóricamente, respecto de aspectos fundamentales.

La inteligencia es, además de herramienta, un producto resultante de procesos dirigidos e integrados, un concepto de definición diversa en el que la característica de secreto va indisolublemente unida. Esto es necesariamente así, si bien ese velo de secreto ni tiene por qué ser permanente, ni tiene que ser siempre secreto desde una perspectiva legal del quebrantamiento de las leyes dispuestas para su protección. Su esencia es secreta porque su conocimiento no es discrecional ya que le privaría en parte de su rango y libertad de acción, dentro de un marco legal establecido.

Existen diferentes clasificaciones y tipos de inteligencia, afectados por numerosos factores. El rasgo distinguido más interesante de estos tipos y factores son los relacionados con el comportamiento humano, ya que en esencia el poder se ejerce sobre las personas y no sobre las cosas, con un fin determinado sobre su esfera de influencia.

Asimismo, se pretende traspasar las esferas ajenas para que tiendan hacia el poder legítimo (para el que lo ejerce), para que no se opongan a su influencia, o para que esta nueva área de influencia extendida favorezca su dispersión sobre otras esferas contiguas. Es decir, para «modificar» el comportamiento de los sistemas humanos. Y esas modificaciones solo se consiguen alcanzando efectos sinérgicos.

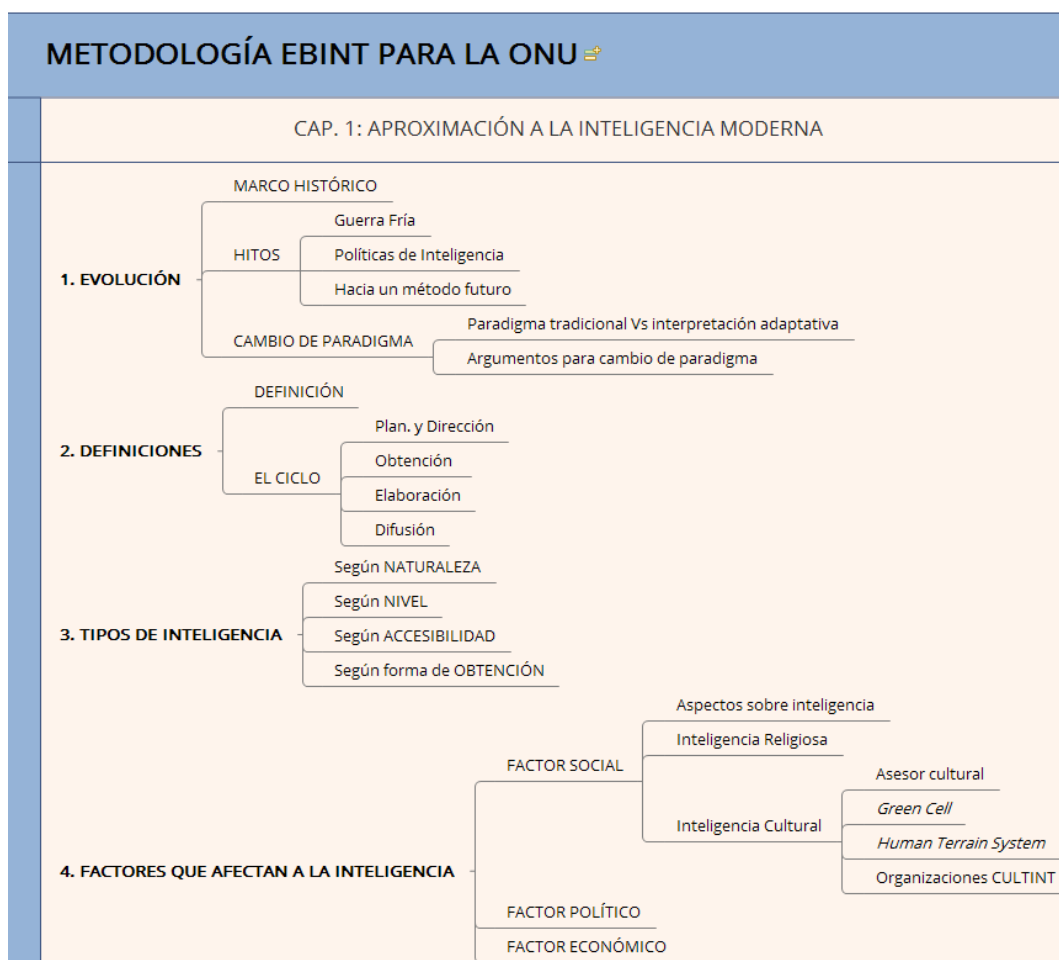


Fig. 1-1 Mapa sinóptico Cap. 1 ⁶

⁶ Elaboración propia.

1 EVOLUCIÓN DE LA INTELIGENCIA

1.1 MARCO HISTÓRICO

Para los neófitos en este terreno, la confusión entre inteligencia y espionaje está en parte, muy influenciada por los medios de comunicación, las películas y otros factores contribuyentes del subconsciente social. A pesar de que no son lo mismo, sí tienen una misma esencia que ha ido evolucionando con la propia historia de los conflictos y las competencias humanas, y en especial, por el poder. Son conceptos diferentes, tanto más en los comienzos de este siglo XXI con amenazas de carácter transnacional que requieren una calibración y actualización constante de los métodos, medios y sistemas que intervienen para la elaboración de inteligencia.

En la actualidad y, aún estrechamente vinculada con el poder, desde una perspectiva estatal se promueve una visión de la inteligencia más protectora, relacionada con la prevención y con la seguridad de la sociedad a la que sirve.

Podemos decir, que uno de los más primitivos orígenes de la inteligencia está en el mismísimo concepto del espionaje y de la guerra. Herrera Hermosilla⁷ escribe que en los primeros enfrentamientos entre pueblos de los que hay evidencia, como por ejemplo en el asentamiento neolítico de Talheim, actual Baden-Wurttemberg, o los de Abrigo de Les Dogues en Castellón, es muy probable que hubiera algún tipo de reconocimiento previo, de «oteo del horizonte» antes del choque de los guerreros.

Sigue este autor, situándonos en Asparn-Scheltz, en la Austria de hace unos 5 000 años a.C., donde se encontraron los restos de sesenta y siete individuos, correspondiéndose solamente cuatro de estos cuerpos a mujeres jóvenes, argumentando los expertos que pudiera pensarse que fuera fruto de algún raid para raptar a mujeres, lo que demostraría el conocimiento previo de la estructura social del poblado enemigo y posible prueba de un periodo de observación y de la consideración de esta información para ejecutar tal raid.

⁷ HERRERA HERMOSILLA, J.C. (2012) *Breve historia del espionaje*. Nowtilus S.L., pp.17-18.

En sus orígenes el espionaje era la herramienta fundamental de la inteligencia, habida cuenta de que los métodos de obtención eran primitivos, las fuentes de información casi siempre eran humanas y se carecía originalmente de un proceso que transformase dicha información en inteligencia. Con este marco coyuntural, en la mayoría de las ocasiones, el mensaje, la propia observación o la confidencia, llegaba directamente a niveles muy altos de la jerarquía (militar o gubernamental) o al nivel de la propia autoridad que tomaba las decisiones.

Sargon I de Acad en la Mesopotamia del tercer milenio a.C., controlaba un importante territorio entre el Mediterráneo y el Golfo Pérsico a través de una red de mercaderes que le informaban de las características de los territorios y las civilizaciones que pretendía dominar.

Todos los imperios antiguos, los sumerios, los babilonios, egipcios, griegos, persas y romanos, por citar solamente los más célebres o poderosos, pero todos los habidos durante la historia de la humanidad, utilizaban agentes dobles, informadores e infiltrados para obtener información de las posiciones, tácticas, dotación, condiciones del terreno y cualquier dato que pudieran obtener y transmitir, aprovechando todas las oportunidades que se planteasen para acciones encubiertas, tal y como ya demostrase Publio Cornelio Escipión, *el Africano* en su ataque nocturno al campamento del rey númida Sifax, diezmándolo⁸.

Existen numerosos ejemplos históricos del espionaje en la Biblia, tanto en el Antiguo como en el Nuevo Testamento donde podemos observar no pocos casos de referencia a la mujer⁹ (Dalila, Judit,...) como parte activa en acciones armadas, cosa poco habitual en la época y que merece ser destacada, ya que en estas referencias casi siempre sus acciones daban lugar a victorias militares estratégicas, y por tanto, las vincula a la esfera del poder y de las artes necesarias para mantenerlo, pudiendo considerarse que la inteligencia es una de las primeras «ciencias sociales» en las que se estudiaba en cierto modo las

⁸ El general romano envió unos emisarios a parlamentar con el númida. En esa legación infiltró una serie de centuriones disfrazados como esclavos. Para dotar de más credibilidad a la treta, los legados de Escipión aprovecharon alguna excusa para golpear a los esclavos. Durante las negociaciones, los esclavos deambularon por el campamento y acapararon información sobre la disposición de las tiendas y de las tropas, en *La evolución del espionaje en la historia: la profesión más antigua del mundo* [www.abc.es]. [Consulta: 4 de noviembre 2013].

⁹ HERRERA HERMOSILLA, op.cit., pp. 32-35.

interacciones de los individuos entre sí, de las esferas del poder entre sí y de las influencias y relaciones entre estas y los individuos, para el aprovechamiento de las mismas en las estrategias ofensivas o defensivas.

La información es objeto de deseo de los enemigos y de aquellos que quieren comerciar con la misma, comenzando a desarrollarse el arte de la ocultación y encriptación de la misma mediante técnicas de cifrado o para el paso seguro de la misma, caso de que el mensajero fuera interceptado. La escítala espartana, fue una de las primeras «máquinas» criptográficas de la historia, consistiendo en una estructura compuesta por el montaje de dos piezas exactas de madera entorno a la que se enroscaba una cinta de cuero a veces oculta o usada como cinturón por su portador, sobre la que se escribía el mensaje longitudinalmente y, desenroscada fuera ininteligible. Otros métodos de ocultación serían el uso de la cera cubriendo mensajes en tablillas, o siervos que llevan ocultos en el cuero cabelludo mensajes tras ser afeitadas sus melenas y tras crecerles el pelo son enviados como mensajeros¹⁰.

Sun Tzu, general, filósofo y estrategia militar, aproximadamente 500 años a.C. dirá sobre la utilización de los espías:

«... Así pues, dejar de conocer la situación de los adversarios por resistencia a aprobar gastos para asuntos de espionaje es extremadamente inhumano, y no es típico de un buen jefe militar, de un consejero de gobierno ni de un gobernante victorioso. Por lo tanto, lo que posibilita a un gobierno inteligente y a un mando militar saber vencer a los demás y lograr triunfos extraordinarios es la información previa [...] Debe obtenerse de personas...»¹¹ .

De este texto podemos deducir dos aspectos destacables y originales para la época. Por una parte el sólido vínculo del espionaje con la seguridad, ya que dota al gobernante de una información privilegiada que influenciará su proceso de toma de decisiones y condicionará planeamientos posteriores. Por otra, la responsabilidad del gobierno o del gobernante de disponer de un «departamento» de personas que se dediquen a tal fin, y que debe estar dotado con los recursos (entre otros, gastos) apropiados.

¹⁰ HERRERA HERMOSILLA, op.cit., pp.40-41.

¹¹ TZU, S. (2002) *El arte de la guerra* (versión de Thomas Cleary), editorial EDAF S.A., Madrid, 25ª edición, pp.121-122.

Sigue Tzu:

«Existen cinco clases de espías: el espía nativo, el espía interno, el doble agente, el espía muerto (prescindible si descubierto) y el espía vivo (que se desplaza de un país a otro). Cuando están activos todos ellos nadie conoce sus rutas: a esto se le llama genio organizativo, y se aplica al gobernante. Los espías nativos se contratan entre los habitantes de una localidad. Los espías internos se contratan entre los funcionarios enemigos. Los agentes dobles se contratan entre los espías enemigos. Los espías muertos transmiten falsos datos a los espías enemigos. Los espías flotantes vuelven para traer sus informes»¹².

Aquí, podemos observar cómo ya en la época se perfilaban sin definirse, los conceptos de contrainteligencia y de inteligencia de seguridad, vislumbrándose los albores del actual ciclo de inteligencia, cuando hace referencia a la necesidad de obtención, los agentes dobles, a la intoxicación de fuentes, y a la diseminación de la información. También se puede deducir de los textos del general la destacada naturaleza secreta de este tipo de actividades, tanto por la actividad en sí (discreción como medida de autoprotección del espía) como por la actividad que el gobierno ha pedido generar (*...cuando están activos todos, nadie conoce sus rutas* -).

La Edad Media con la Inquisición española, las Cortes Imperiales y su red de embajadores fueron fiel reflejo de la necesidad que sentían los gobernantes y otros entes entorno a los ejes del poder para poder continuar profesándolo con la mayor influencia posible en el complicado tablero de juego de la política internacional. «La iglesia católica, desde el siglo X hasta la construcción del Estado absoluto, representó la única administración perfectamente organizada y articulada a lo largo y ancho de Europa, convirtiéndose en un sistema modélico de organización jerárquica y en red»¹³. Su entramado de iglesias, conventos, abadías, los funcionarios eclesiásticos y el latín como lengua vehicular, constituyen un sistema de seguridad y de información con un poder sin parangón¹⁴. En Alemania las órdenes militares teutónicas necesitaban más

¹² *Ibid.*

¹³ BALLBÉ MALLOL, M.(2007) "El futuro del Derecho Administrativo en la globalización: Entre la americanización y la europeización". *Revista de Administración Pública*, sep-dic, p.219.

¹⁴ *Ibid.*

bases militares, castillos...y por tanto tierras y vasallos para su expansión, ganados tanto en concesiones por logros diplomáticos, como comprados y por conquistas, constituyendo redes que iban desde Prusia hasta Jerusalén, y aún tras muchos siglos, alguna orden sigue existiendo en la actualidad. Se puede confirmar, por tanto, la existencia profesionalizada de los servicios de inteligencia en esta época.

El poder político de la iglesia potenciado permitió liberar entre otros muchos a célebres espías españoles, como fue la liberación de Cervantes en Argel por fray Juan Gil, a finales de 1580. «Cervantes tuvo una pequeña participación en el trabajo de esos servicios secretos españoles justo al final de esos tiempos heroicos»¹⁵. El fraile trinitario Cristóbal Pérez, hospedado en casa del prominente espía milanés y embajador Giovanni Margliani en Estambul con misión de rescatar cautivos cristianos fue señalado por su intento de conversión, dando el propio Papa el visto bueno para silenciarlo, ya que además de su reniego, era el confesor de dos agentes secretos españoles «con quien Juan Marlián (Margliani) tiene inteligencia»¹⁶.

En el Imperio español, existía un curioso cargo en jerarquía subordinada al embajador (nombrado por el Consejo de Estado): el espía mayor de la corte y superintendente de las inteligencias secretas, ocupándolo en 1598 por primera vez Juan Velázquez de Velasco¹⁷. Dos décadas antes que él y con un título similar, el espía de Elizabeth I, *sir* Francis Walsingham, jugó un papel determinante en los enfrentamientos entre estas superpotencias de la época.

El testimonio de la evolución histórica del espionaje es cada vez más abundante, teniendo la misma una marcada influencia en la legislación con la que se regulaba las sociedades de la época por la preocupación, aversión y el carácter irrenunciable de estos asuntos. Se encuentran variadas referencias

¹⁵ SOLA, E.; DE LA PEÑA, J. (1995) *Cervantes y la Berbería. Cervantes, mundo turco-berberisco y servicios secretos en la época de Felipe II*. Fondo de Cultura Económica, p.161. Véase cap.10 de esta obra en <http://www.archivodelafrontera.com/wp-content/uploads/2013/10/Cap%C3%ADtulo-de-Cervantes-y-la-Berber%C3%ADa.pdf> [Consulta 06 septiembre 2016]

¹⁶ *Ibid.*, pp-169-171.

¹⁷ BERMEJO CABRERO, J. L. (1985) "El espía mayor de la corte", en *Derecho y administración pública en la España del Antiguo régimen*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, pp. 27-32.

antiguas que recogen en especial las penas aplicadas a los espías. Ya, Michele Carcani, decía que:

«El espionaje se equiparaba a la traición y era castigado con la misma pena; aquel que revelase secretos al enemigo era penado de muerte: "*Exploratores, qui secreta nunciaverunt hostibus, proditores sunt, et capitis poenas luunt*"»¹⁸.

Juan Martínez de la Vega y Zegrí, siguiendo con las penas, señala:

«El espionaje, cuando se comete por individuos del propio Ejército, es también una modalidad de la traición; en este fuero sin embargo, se halla equiparado al hurto y se castiga al hombre de la hueste que envíe mensaje al enemigo con una pena afrentosa pero no tan grave como la capital y que consiste en ser esquilado en cruces, cortarle las orejas y perder su parte del botín»¹⁹.

Respecto a las recompensas, escribe:

«...Los espías enviados por el Jefe de la hueste, hacían suya la mitad de lo que ganaban y los confidentes eran retribuidos con cinco maravedises cuando por sus informes se alcanzaba una victoria ...»²⁰.

Se encuentran también en esta obra, referencias a otro concepto muy importante en el ámbito de inteligencia: la contrainteligencia, que será definida más adelante, pero de la que podemos tener unos esbozos según citamos a continuación:

«...Si el espía se fugaba de noche sufrían esta pena sus compañeros de alojamiento [...] según el fuero, en que no es posible enviar mensaje al enemigo sin acuerdo previo de los compañeros de posada; pero aparte de ella, existía a sí mismo la de hacer que los soldados se vigilasen los unos a los otros como medio de dificultar el espionaje. También para evitar el espionaje y defenderse de los atentados contra la seguridad pública, manda este código

¹⁸ CARCANI, M.(1874) *Dei Reati. Delle pene e dei giudizi militari, presso i romani*. Tipografía Pietro Agnelli, Milán, p.53.

¹⁹ MARTÍNEZ DE LA VEGA y ZEGRÍ, J.(1912) *Derecho Militar en la Edad Media*. Biblioteca del Boletín de Justicia Militar, Madrid, p.74

²⁰ *Ibid*, p.69.

ahorcar a cuantos desconocidos encuentren las rondas nocturnas vagando por las calles sin llevar luz...²¹» .

Arthur Wellesley, primer duque de Wellington, dice sobre la forma en la que el espionaje enriquece nuestra comprensión del adversario, que es «lo que nos permite ver qué es lo que hay al otro lado de la colina», sobrando decir por otra parte, que es una capacidad recíproca de la que dispone también el enemigo y de la que hay que protegerse²².

La evolución histórica de la inteligencia va de la mano de los conflictos, teniendo una influencia estadísticamente baja en el pasado, ya que si bien es cierto que algunas batallas relevantes se ganaron gracias a ella, las actitudes hacia la misma por parte de los grandes Comandantes no era de especial consideración, prefiriendo siempre la imposición por la fuerza numérica superior y en consecuencia, esperando una nula capacidad de reacción y una baja resiliencia de la sociedad a la que se imponían.

El general Clausewitz, aporta sobre la inteligencia :

«Muchos informes de inteligencia en la guerra son contradictorios, incluso más, son falsos, y la mayoría imprecisos [·] en resumen, la mayor parte de la inteligencia es falsa²³».

Lo que motiva a este general a adoptar esa postura hacia la inteligencia es la mala suerte que tuvo de enfrentarse a la inteligencia militar más precisa de su época, la inteligencia napoleónica que dotaba a su ejército de una capacidad camaleónica de engaño para provocar gran confusión a sus enemigos, e incluso si el enemigo podía ver sus movimientos, cuando lograban reaccionar a estos solía ser demasiado tarde, porque de nuevo habían vuelto a cambiar de posición. Napoleón, mostró un gran interés por la inteligencia, servido por sus embajadores y sus inseparables generales, su jefe de inteligencia y su *Cabinet Noir*, en contraste con el ejército prusiano, en el que la identificación formal de oficiales de inteligencia no existía, recayendo normalmente en el comandante

²¹ *Ibid.*, pp.74-75

²² C.p. ALEXANDER, M; DYLAN, H.(2013) "A Century of Intelligence (1909–2009): International Perspectives". *Intelligence and National Security*, 28:3, p.297

²³ C.p. ROSELLO, V.(1991) "Clausewitz's Comptent for Intelligence". *Parameters*, Spring, p.103

en jefe, quien ajustando a sus estrategias, consideraba o descartaba la información, algo bastante común en los ejércitos de la época.

No obstante, la inteligencia napoleónica no era ni cuanto menos perfecta. A pesar de contar con informadores en las principales capitales para informar del clima político y de las noticias y de explotar sistemáticamente los informes de las unidades de caballería y de los interrogatorios a prisioneros, la descoordinación en la obtención y la falta de centralización de los análisis, convertían a Napoleón en último recurso en su propio oficial de inteligencia. Su coetáneo Wellington, que procedía de manera similar, acabó delegando esa función al departamento de Intendencia General en las últimas etapas²⁴.

Víctor Rosello cita al Barón Jomini, quien sirviendo bajo Napoleón preconiza la fusión de todos los medios de inteligencia disponibles sin sobrevalorar ninguno, iniciando el camino en esa vía de la inteligencia, para conseguir un buen análisis de la información para producir «hipótesis de probabilidades», y de esa forma, anticipa también el actual IPB (*Intelligence Preparation of the Battlefield*).

De esta forma ya podemos observar cómo diferentes estrategias de la época van adaptando su visión de la inteligencia para transformarla en un producto útil para el comandante en el momento de la toma de decisiones. Su ausencia, o el mal uso de la misma, la culpa de fallar a su mayor objetivo, la victoria, pero cuando esta se logra, siempre se le atribuye el éxito al espíritu ofensivo y al poder de la iniciativa, actitud que hasta el final de la II Guerra Mundial, marcará buena parte del concepto estratégico de la guerra.

Sin embargo, los fallos de la inteligencia no solo de la época, sino conclusivamente de aquí en adelante, son más por una naturaleza desfasada respecto de la amenaza, independientemente de los logros técnicos que se vayan sucediendo. Por tanto y aunque se puedan obtener importantes y cruciales victorias derivadas del espíritu ofensivo, y por qué no, de la participación de la inteligencia en las mismas, es en el silencio, en la espera y

²⁴ ROSELLO, op.cit., pp.107-110.

en definitiva, en su naturaleza defensiva, donde esta cobra una importancia si cabe más vital y en donde reside el espíritu de la resiliencia de las sociedades.

El desgaste que provoca la alerta continua y la ubicuidad de miras ante la amenaza omnipresente solo puede ser sobrellevado desde un planteamiento «a la contra», desde una defensa activa desarrollando actividades de inteligencia, lo que es muy delicado ya que esto potencialmente puede ser considerado como «acto hostil» por las otras partes. La evolución de la propia guerra, de las relaciones de poder y con ellas, de la inteligencia, comienza a perfilarse como uno de los pivotes claves para el éxito en adelante.

1.2 HITOS

La Revolución Industrial significa el replanteamiento de la escena estratégica del mundo, en la que las dimensiones de espacio y tiempo se ven impactadas por la velocidad con la que comienzan a sucederse los cambios, cambios demográficos con movimientos migratorios, cambios económicos con la producción en serie, la logística de distribución (medios de locomoción) y la aparición del capitalismo y las primeras grandes empresas; cambios sociales (nacimiento de la cuestión social) y cambios en la actitud respecto a los recursos naturales (comienzo de la explotación de los mismos sin respeto a las consecuencias que de esta actividad puedan derivar).

Todos estos importantes cambios tienen un impacto directo en las relaciones entre los estados, su colonialismo en busca de la expansión del control de recursos naturales y por tanto, en la inteligencia que los países necesitan para efectuar su labor.

Manuel Ballbé²⁵ nos explica que es en esta época cuando tiene lugar el nacimiento de la influencia de las empresas como actor no estatal (ANS) y de la seguridad privada, apareciendo las primeras delegaciones competenciales en materia de seguridad del estado y por tanto, los orígenes de la provisión de servicios de seguridad e inteligencia privados, cuando surgen los investigadores privados de la Agencia Nacional de Detectives Pinkerton (1840).

²⁵ BALLBÉ MALLOL, M.(2007) "El futuro del Derecho Administrativo en la globalización: Entre la americanización y la europeización". *Revista de Administración Pública*, sep-dic, pp.223-224.

Estos originalmente trabajaron como servicio de inteligencia en la Guerra de Secesión y con competencias de investigación en delitos federales, ya que al no existir una mínima Administración federal desplegada en el Sur, el gobierno encargó a Allan Pinkerton los trabajos propios del servicio de inteligencia, ya que su empresa disponía de una red activa y desplegada en las ciudades del sur, a diferencia de la Administración federal.

El general McClellan, un directivo del sector ferroviario, recibió el encargo del presidente de organizar un servicio secreto militar, recibiendo Pinkerton el encargo, que ya estaba trabajando para el ferrocarril. Esta empresa se considera como la primera institucionalización del de los servicios de inteligencia norteamericanos, iniciadas como organización pública con el Servicio Secreto (policía federal responsable de la seguridad del presidente).

Los pinkertons que habían jurado ante el *sheriff* eran llamados como miembros voluntarios del *posee comitatus* (partidas del condado para hacer de ciudadano policía dirigidos por un *sheriff* que era elegido por la comunidad) y utilizados como policía pública en los casos de conflictos laborales, y ante la huelga de 1892 en la que hubo muertos por la intervención policial, cuando trabajaban a su vez para empresas protegiendo a los esquirols durante la celebración de las huelgas, el rechazo fue mayúsculo.

Esto provocó la *Anti Pinkerton Act* de 1893, que prohibía el uso de personal de Pinkerton o servicios similares para evitar el control de las huelgas, obligando al Departamento de Justicia la creación de un cuerpo de policía federal propio en 1905, que será otra de las principales agencias de inteligencia norteamericana, el Federal Bureau of Investigation, FBI. Se mantiene en palabras de Ballbé, un «halo privado» al designarse a un reputado detective privado, William J. Burns como los primeros directores del mismo en 1921.

La obtención de información en la época del nacimiento de las comunicaciones a distancia, fue institucionalizada en 1862, cuando el presidente Abraham Lincoln nombra a Edwin M. Stanton secretario de guerra y le autoriza en una carta al control total, incluido la interceptación, de las líneas telegráficas. Se interceptan comunicaciones de todo tipo, desde oficiales hasta personales, y también se cancelan envíos. Stanton designa a un asistente para el control de

dos áreas: las relaciones con la prensa y la recientemente creada policía secreta. En su primer mes en el cargo, arrestó a un periodista de The New York Herald bajo cargo de espionaje. La fiebre por el control de volúmenes de información más frecuentes y abundantes que nunca, comienza en esta época²⁶.

Por otra parte, la aplicación de la ciencia y tecnología permitió el invento de máquinas que mejoraban los procesos productivos. Su impacto en la relación entre el desarrollo militar y la inteligencia tiene, según Wilhelm Agrell²⁷ tres puntos de inflexión principales.

El primero es la necesidad de saber y la evolución de los medios de «hacer la guerra», tomando como paradigma la batalla de Tushima en mayo de 1905, en la que la flota rusa cae ante la flota combinada japonesa²⁸, existiendo una imperiosa necesidad de reconstruirla.

El segundo lo marca el desarrollo de las tecnologías de comunicación para intercambio de información y el tercero, la capacidad de interceptación, escucha y cifrado de la información como ya vimos que inició Lincoln.

Sin duda el siglo XX significó un cambio conceptual y organizativo de la inteligencia, pero sobre todo fue el desarrollo tecnológico de los medios usados por la misma uno de los puntos que marcan más la transformación desde lo que fuera una obtención incompleta, lenta y desfasada en determinados aspectos, a una cobertura de amplio espectro sobre los actividades y objetivos designados como relevantes para su seguimiento por los países.

²⁶ MINDICH, D.(2013) *Lincoln´s Surveillance State*, en http://www.nytimes.com/2013/07/06/opinion/lincolns-surveillance-state.html?_r=1& [Consulta: 14 noviembre 2013].

²⁷AGRELL, W.(2012) “The next 100 years? Reflections on the Future of Intelligence”. *Intelligence and National Security*, 27:1, pp.123-127.

²⁸ La flota rusa usaba la anticuada pólvora negra que envolvía a sus buques en una inmensa nube negra imposibilitando la corrección del tiro y usaba munición perforante antiblindaje, por lo que sus impactos sobre la línea de flotación solo causaban daños internos. La Flota Combinada usaba pólvora sin humo y munición «shimose», la que al impactar contra las superestructuras desprotegidas de los buques rusos causaba una lluvia de metralla que hacía estragos entre la tripulación expuesta y las dotaciones de las baterías secundarias de los navíos rusos. Al unirse el poder incendiario de la granada con la gran cantidad de madera en los buques rusos provocaba enormes incendios a bordo que dificultaban aún más la resolución de tiro de la escuadra rusa . En: <http://historiareimilitaris.com>. [Consulta 17 noviembre 2013].

Los caminos del desarrollo tecnológico y de la inteligencia caminan sólidamente entrelazados, cambiando esta relación solo si especulamos sobre un futuro con menor impacto social de las nuevas tecnologías a causa de la desconfianza que estas generen.

En la II Guerra Mundial, el desastre del ataque a Pearl Harbour desde el punto de vista estadounidense, significó un giro en la forma de valorar en conjunto el proceso de inteligencia. Escribe David Kahn²⁹ que si bien los americanos habían conseguido descifrar los códigos criptográficos de PURPLE, el sistema de comunicaciones de la red diplomática japonesa, había una clara falta de indicadores respecto a cualquier tipo de ataque, entre otras cosas, se excluyó por completo al cuerpo diplomático japonés residente en Estados Unidos de la noticia del ataque, llegándose a dar las órdenes en mano en los buques. Sin embargo se habían dado instrucciones para proceder a la destrucción de códigos criptográficos si en el mensaje se incluía una palabra clave (fueron tres: *East-Wind-Rain*).

Por una parte, la interceptación de comunicaciones no era lo suficientemente abundante como para poder producir producto relevante alguno, debido principalmente a las distancias de operación de la flota del Pacífico y además, se valoraba que cualquier acción iniciada sería contra Filipinas. Por otra, la superioridad estadounidense significaba estratégicamente que entrar en conflicto con ellos sería el equivalente a hacerse un harakiri, además Pearl Harbour era la base mejor defendida de todo el territorio norteamericano.

Los informes de movimiento de la flota japonesa señalaban un vector hacia el sur, hacia la costa indochina, pero en el análisis de tráfico de mensajes, que era una de las herramientas que se apostaron como claves en la inteligencia y que llevaba años observando el tráfico de la flota imperial, se perdieron seis portaaviones que se creían posicionados por aguas japonesas. En realidad estos portaaviones se dirigieron al norte, hacia Hawái en total silencio radio (destacar que esta combinación de vector sur y silencio radio entre

²⁹ KAHN, D.(1991) "The Intelligence Failure of Pearl Harbor", *Foreign Affairs*, Winter. <http://www.foreignaffairs.com/articles/47442/david-kahn/the-intelligence-failure-of-pearl-harbor> [Consulta: 11 mayo 2014]

portaaviones fue señalado como patrón previo a un ataque). El desastre de la inteligencia americana se debió no tanto a un fallo en el análisis de inteligencia sino a un erróneo plan de obtención de inteligencia³⁰.

La influencia de la interceptación de las comunicaciones, y en su caso, su descifrado, ha sido vital en la historia de la inteligencia como ya hemos visto con anterioridad, y el descifrado de la máquina de encriptación alemana Enigma, originalmente por los polacos y luego con los ingleses (nombre en clave de este tipo de información: ULTRA), en la Segunda Guerra Mundial, marcó un hito especialmente en las bajas de los buques aliados en el desarrollo de la contienda, y aunque hubo un repunte posterior debido a una mejora en el cifrado por parte de los alemanes, consiguió volver a ser descifrada. Fue singularmente en el ámbito naval, donde el impacto de ULTRA permitió lograr mayores éxitos³¹.

1.2.1 Guerra Fría.

En plena Guerra Fría, cuando el mundo se dividía estratégicamente hablando, a ambos lados de una raya imaginaria, tienen lugar dos eventos muy importantes. El primero es la crisis de los misiles con Cuba, y el segundo es RYAN, destacando estos dos eventos porque en ambos el mundo estuvo a punto de sufrir una guerra nuclear en los que la inteligencia tuvo que ver con ellos.

En la Crisis de los Misiles de Cuba, Nikita Krushev tenía la convicción de que Kennedy era débil, azuzado por el reciente fracaso de la invasión norteamericana de Bahía Cochinos y que el desarrollo de sus misiles balísticos SS-4 y SS-5 estaba por delante de los americanos y creía que, una vez posicionados en Cuba, se asumiría tal circunstancia.

Tras el fracaso de la cumbre de Viena, que si cabe, sirvió para reforzar la impresión del joven presidente estadounidense, se sucedieron muchos eventos que sin duda ayudaron a forjar la historia. La Office of National Estimates (ONE) nunca consideró, ni por la doctrina soviética de operación ni por

³⁰ *Ibid.*

³¹ LYCETT A.(2011) *Breaking Germany's Enigma Code*, en http://www.bbc.co.uk/history/worldwars/wwtwo/enigma_01.shtml [Consulta: 21 abril 2014].

probabilidad, que se posicionasen en Cuba misiles balísticos y bombarderos tipo IL-28 con capacidad de portar armamento nuclear.

Además y en defensa de su creciente presupuesto en nuevos medios técnicos de defensa (satélites, aviones,...) tenían necesidad de justificarlo, significando una creciente dependencia en los medios y minusvalorando recursos HUMINT³² disponibles (en este caso agentes infiltrados y la información de los refugiados).

Oleg Penkovsky, coronel del GRU (*Glavnoe Razvedyvatelnoe Upravlenie*, Dirección de Inteligencia del Estado Mayor General, Inteligencia Militar) fue agente doble y logró pasar información muy sensible y de calidad (más de un 99% de sus fotografías eran legibles) sobre los misiles a EEUU³³. Con esta información del coronel, combinada junto a la inteligencia de imágenes obtenida por la plataforma aérea de reconocimiento U-2 se logró hacer un seguimiento del estado de construcción de cada silo de misiles.

La información de Penkovsky iba en contra del planteamiento de la CIA y de la estimación de las capacidades técnicas soviéticas, a pesar de que habían logrado poner en órbita terrestre al comandante Yuri Gagarin en abril de ese año y potenciaba la imagen de superioridad. Aunque se le pasaba a la USIB (U.S. Intelligence Board), la necesidad de protección de la fuente por su seguridad, la desconfianza que significaba ese giro en la política estratégica estadounidense y el impacto más que probable en los presupuestos del Departamento de Defensa, impidieron desarrollar una NIE³⁴ (*National Intelligence Estimate*) adecuada³⁵.

Estados Unidos perdía a su mejor fuente cuando Moscú arrestó a Penkovsky en plena crisis de los misiles, cuando todo empezó a escalar de manera estrepitosa. Ante el posicionamiento de tropas y material soviético, para según

³² HUMINT, *Human Intelligence*. Inteligencia procedente de fuentes humanas.

³³ Durante 1961 y parte de 1962, detenido en octubre del 62 en Moscú. Fue ejecutado en mayo del 63, en ABSHER, K.(2009) *Mind-sets and missiles: A first hand account of the cuban missile crisis*. Institute for Strategic Studies, Army War College, Sep., p.7

³⁴ En este caso la de junio de 1961.

³⁵ Especialmente los programas de la *U.S. Air Force*, USAF. A este respecto, significar que el año anterior, un U-2 de la USAF/CIA, pilotado por Gary Powers fue derribado sobre la URSS, cancelándose el programa de sobrevuelos sobre territorio soviético. ABSHER, op.cit., p.13

Castro, por una parte, ensalzar la posición internacional del socialismo y por otra evitar un intento de invasión norteamericana, Estados Unidos reforzó sus planes de reconocimiento estratégico sobre Cuba. Inicialmente se realizaron de una manera «tímida», mediante fotografía oblicua para reducir la exposición de los aviones a la amenaza de misil SA-2³⁶, posteriormente y ante las necesidades de producción de las NIE especiales y para cubrir los vacíos de contraste de fuentes de inteligencia, se ordena el sobrevuelo de Cuba, revelando la presencia de misiles balísticos con capacidad nuclear SS-4 MRBM³⁷.

El contraste por HUMINT, y la diseminación de la inteligencia resultante, se vio seriamente afectada por consideraciones políticas, entrando en un bucle para verificación de la HUMINT por los vuelos de reconocimiento, en lugar de darle un valor propio a la información obtenida por HUMINT. Con el grueso de las Fuerzas Armadas (FAS) estadounidenses en DEFCON-3 (*Defense Condition*, equivalente a estado de alerta en las FAS españolas)³⁸ durante treinta días, con el Mando Aéreo Estratégico en pleno DEFCON-2 y con Cuba bajo bloqueo naval, se produce un encuentro en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en el que el embajador norteamericano enseña las fotos de los U-2.

Ante la escalada, que incluyó el derribo de otro U-2, en este caso sobre Cuba, y la convicción de un inminente ataque norteamericano sobre territorio cubano, los soviéticos hacen una proposición de retirada de los misiles bajo supervisión de la ONU si EE.UU. accede a no invadir Cuba. El fallo del debido procesamiento y valoraciones de los indicadores de inteligencia en su conjunto, y una indebida depreciación de la HUMINT propiciaron la escalada de esta crisis hasta la movilización para la guerra de las dos naciones protagonistas de la época.

³⁶ SA-2 es el misil Superficie-Aire que derribó al piloto de U-2, Gary Powers, sobre la URSS, con denominación OTAN SAM-2 "Guideline".

³⁷ MRBM, *Medium Range Ballistic Missile*; Misil Balístico de Alcance Medio. ABSHER, op.cit., p.21

³⁸ Las Defense Condition, son un total de cinco. DEFCON-1 es la más grave e implica autorización para uso de armas de destrucción masiva por ataque a gran escala contra territorio estadounidense. DEFCON-3 solo se ha declarado en tres ocasiones: en esta referida, en la Guerra de Yom Kipur y en el 11-S. El nivel DEFCON-2 solo lo ha alcanzado el SAC (Strategic Air Command) responsable de los bombarderos estratégicos y nucleares, en la crisis de los misiles de Cuba. ABSHER, op. cit. p.75

Kenneth Absher concluye con que «... La lección es que la seguridad nacional requiere a menudo operaciones de obtención de inteligencia de alto riesgo. Una mentalidad política que evite tales operaciones cuando nos la jugamos...puede propiciar mayores amenazas a nuestra seguridad nacional»³⁹.

La crisis nuclear de 1983 es un ejemplo de la necesidad de contar con elementos integrados de inteligencia en todos, o casi todos los niveles de planificación y seguimiento de las políticas de seguridad nacional. Inspirado en el concepto *clauswitziano* del término «punto culminante para la victoria», Dimitri Adamsky⁴⁰ dice que el fallo en la identificación del «punto culminante de la disuasión» casi condena al mundo a un holocausto nuclear. Tal punto de disuasión se define como aquel que sobrepasado, cualquier postura amenazante provoca una escalada en contraposición al objetivo de la disuasión buscada.

La NIE de 1979 estimaba que los misiles soviéticos eran más precisos y capaces que los estadounidenses, incluso considerando que en el plazo de cinco años tendrían un 50% más de cabezas nucleares, siguiendo la línea de que Moscú buscaba deshacer la paridad y tener superioridad en un ataque preventivo, explotando una ventana de vulnerabilidad y de coerción.

A instancias del presidente Carter, se inició un programa de disuasión creíble para ajustar la amenaza a lo que los soviéticos más temían, que era la supervivencia de sus elementos de liderazgo y el no perder el control de su territorio. La expresión de tal temor fue la construcción de búnkeres por todo el territorio con un gasto del 2% del PIB⁴¹.

Con la Directiva Presidencial 59 (PD-59), se produjo un cambio en la selección de objetivos, nominando prioritariamente a los elementos del poder soviético, tanto militar como civil, pasando la venganza de ciudad por ciudad y silo por

³⁹ *Ibid.*, p.46

⁴⁰ ADAMSKY, D.(2013) "The 1983 Nuclear Crisis – Lessons for Deterrence". *Journal of Strategic Studies*, Feb., p.32

⁴¹ BARRAS (2009), c.p. ADAMSKY, op.cit. p.11.

silos a una priorización más baja, filtrando esta nueva aproximación para que los soviéticos tuvieran la seguridad de que no escaparían a la destrucción⁴².

Sin embargo, la capacidad por el lado oriental estaba sobreestimada en más de un 40%. Con un sistema de radares Alerta Temprana (*Early Warning*, EW) limitado, con una capacidad de Mando y Control (*Command and Control*, C2) sobre las fuerzas nucleares con escasa velocidad de reacción y una capacidad de supervivencia de su arsenal nuclear cuestionable, todo su aparato vengador se postulaba como un gigante con pies de barro⁴³.

A esto se le suma por la parte occidental, una superior capacidad del arsenal de armamento convencional, PGM y *Stand-off* (PGM- *Precision Guided Munition*, munición guiada de precisión y *Stand-off*, capacidad de ataque con exposición reducida a la amenaza por distancia) y un comportamiento muy agresivo de sus fuerzas en espacios internacionales (tanto por parte de la USAF en el aire como de la U.S. Navy en el mar), por lo que las estimaciones del KGB auguraban, exageradamente, una capacidad doble (convencional y nuclear, combinadas) de destruir sus puestos de mando⁴⁴.

El programa RYAN (RYaN, *Raketno-Yadernoe Napadenie*, Ataque con Misil Nuclear) fue iniciado en 1981 por Yuri Andropov, el jefe del KGB, *Komitet Gosudarstvennoy Bezopasnosti* (Comité para la Seguridad del Estado), con el objetivo de la obtención de inteligencia sobre los potenciales planes de contingencia de la Administración Reagan para el lanzamiento de un primer ataque nuclear contra la Unión Soviética, para cobrarse el tiempo de reacción que su sistema de defensa no proporcionaba al *Politburo* en indicadores de preparación y decisión de ir a la guerra.

Esa línea fue la que siguió Vladimir Kriuchov, director del KGB en 1983, quien advirtió a los analistas que no se politizaran y que se mantuviesen alerta a los

⁴² ADAMSKY, op.cit, p.11

⁴³ *Ibid.*, p.16

⁴⁴ *Ibid.*, p.17

indicadores de chantaje nuclear en vez de una preparación real para evitar minusvaloraciones o sobrerreacciones tal y como hizo Andropov⁴⁵.

También, que el descubrimiento de dos espías occidentales, el coronel polaco Ryszard Kuklinski y el coronel del KGB Vladimir Vetrov, predispusieron a Moscú a considerar que sus posiciones y ansiedades al respecto del comportamiento estadounidense y por tanto, sus estrategias, están al descubierto. Para agravar más la situación, se establece el desarrollo de las maniobras anuales de la OTAN Able Archer-83 en las que se planea un escenario de escalada llegando a DEFCON-1 simulado, en el siguiente contexto:

- Derribo del vuelo Korean Air Lines, KAL-007 de Nueva York a Seúl al invadir espacio aéreo soviético restringido el 1 de septiembre de 1983. El avión, un B-747 se consideró que podía estar desempeñando una misión de espionaje como las de los RC-135 USAF que volaban por la zona y que tienen una silueta similar.
- Ataque del grupo “Yihad Islámica” (luego Hizbulah) contra el cuartel de la Fuerza Multinacional en Líbano (MNF) el 23 de octubre de 1983, matando en Beirut a 299 militares, 241 de los cuales eran norteamericanos e hiriendo a otros muchos. Esto provoca un aumento del nivel de alerta de las bases americanas.
- Operación Urgent Fury para la invasión de Granada por parte de los Estados Unidos, el 25 de octubre de 1983, con un importante aumento del volumen de las comunicaciones, en especial con los británicos.
- Posicionamiento en Europa de los misiles estratégicos nucleares «Phersing II», sumados a los misiles «Minuteman» y a las estrategias de hostigamiento de la USAF y U.S. Navy.

Oleg Gordievsky, coronel del KGB y jefe de estación en Londres, trabajaba para el MI-6 (Servicio Secreto de Inteligencia Británico), logrando transmitir las

⁴⁵ *Ibíd.*, pp.18-30

sensaciones y ansiedades estratégicas de Moscú. Integrando todos los indicadores, se logró percibir casi demasiado tarde y por pura casualidad que el punto culminante de disuasión, que tiene un comportamiento dinámico, había sido sobrepasado.

En el seguimiento de las reacciones soviéticas al ejercicio Able Archer no se había dispuesto una comprobación cruzada entre la comunidad de inteligencia estadounidense con respecto a las políticas de defensa llevadas a cabo por la USAF y U.S. Navy, ya que no estaban familiarizados con la políticas de disuasión y las consecuencias de las demostraciones de fuerza.

1.2.2 Políticas de Inteligencia

En las políticas de disuasión es fundamental contar con personal de inteligencia que esté en todas las fases de dichas políticas, en el planeamiento, en la ejecución y en la evaluación, para identificar la efectividad de tales acciones en un contexto que permita influir en los planes de obtención de inteligencia y con su análisis, determinar la eficacia de las políticas⁴⁶.

Tras la Segunda Guerra Mundial, las circunstancias en la que se desarrollaron los elementos núcleo de los servicios de inteligencia de las principales potencias actuales y de los regímenes totalitarios tuvieron claras consecuencias, tanto en el control político como sobre los sentires internos, sobre la estabilidad institucional y constitucional y sobre los métodos, principios organizativos y la percepción profesional.

Sin duda, una obligación irrenunciable es la constante actualización de la misión de los servicios de inteligencia y el progreso hacia un modelo de transparencia legal que a su vez, no comprometa la seguridad de las naciones o instituciones para las que trabaja.

Si la inteligencia, en palabras de Francis Bacon, podría decirse que es «la luz del Estado»⁴⁷, la principal amenaza no está tanto en la oscuridad como en el

⁴⁶ ADAMSKY, op.cit. pp.31-35.

⁴⁷ DEDIJER, S.(ca. 1986) *The rainbow scheme: british secret service and pax britannica*, en <http://www.volta.alessandria.it/episteme/ep2ded.htm> [Consulta: 17 noviembre 2013].

error conceptual de que el mundo lo constiuyue el campo iluminado que está entorno a esa luz. La diferencia en la evolución de la inteligencia ha venido de la mano de la evolución tecnológica durante el siglo pasado, no de que se haya producido un cambio cognitivo en la creencia de que la inteligencia es sobre hechos, sobre el mundo real y que esto se mostrará cada vez más mediante un sistema de producción del conocimiento industrializado.

Alvin y Heidi Toffler preconizaron la transición desde una economía industrial a una economía basada en los sistemas de información. La caída del muro de Berlín y con él de la polarización de la amenaza y la revolución en los asuntos militares (RAM) derivados de la era de la información, traen inevitablemente consigo una revolución en los asuntos de inteligencia (RAI), en la que los servicios de inteligencia de las naciones se ven sorprendidos por los nuevos requisitos derivados de los cambios geopolíticos y sociales y por el impacto operativa en sus métodos de las nuevas tecnologías.

Incluso después de cambios drásticos en el panorama político como los nuevos horizontes que se le plantearon a los antiguos países del pacto de Varsovia tras la caída del telón de acero o a los regímenes dictatoriales modernos, la singular importancia de la inteligencia queda más asentada en tanto encuanto, salvo casos particulares, continuó operativa como institución, a veces con un mero cambio cosmético donde se llega a mantener intacto al personal en reestructuraciones con un nuevo organigrama, otras con la readmisión del personal después de reestructurarse, una vez el nuevo Gobierno ve que lo necesita. Uno de los pocos servicios que desapareció íntegramente fue el de la República Democrática Alemana, aunque, eso sí, también desapareció ese país⁴⁸.

Los países occidentales, por su parte, han tenido una mayor estabilidad política. Sin embargo, la «caja negra» de los servicios de inteligencia sigue existiendo, y continuará en el eje de la presión social y legislativa para garantizar que las tecnologías relacionadas con la inteligencia y con la privacidad estén más reguladas.

⁴⁸ AGRELL, W.(2012) "The next 100 years? Reflections on the Future of Intelligence". *Intelligence and National Security*, 27:1, p.126.

Eric Dénecé⁴⁹ establece que las agencias occidentales deben hacer un exhaustivo seguimiento de seis fenómenos peligrosos:

1. El terrorismo islámico radical, empezando con el ya mencionado ataque en Beirut a la MNF (1983) y a la embajada estadounidense de Nairobi (1998), pasando por su punto álgido con el 11-S y desde entonces activo.
2. El crimen organizado transnacional, actuando en la era de la globalización con más libertad que nunca debido a la existencia de numerosos estados fallidos, países en conflicto con fronteras permeables y la explotación propia de las nuevas tecnologías por estas redes.
3. La proliferación de armas de destrucción masiva (*Weapons of Mass Destruction*, WMD). Con el desmembramiento de la antigua Unión Soviética, aun logrando controlar su arsenal nuclear, se dieron las condiciones para la fuga de científicos que proveyeron a estados radicales o con controvertidas posiciones como Irán, Corea del Norte y Pakistán con conocimientos, tecnología y material nuclear. Además, grupos como Al-Qaeda han manifestado que obtener material nuclear para «bombas sucias», armas nucleares, radiológicas y de otros tipos, es una de sus prioridades estratégicas.
4. Mayor competitividad económica entre los países desarrollados, con una importante implicación de las empresas en los nuevos juegos de poder, con una ética competitiva, cuanto menos, cuestionable. En esta ética influyen también sus naciones patrocinadoras, ya que a través de ellas se consiguen determinadas políticas de estado proyectadas en otros países, cuando no en zonas geográficas significativamente más amplias.
5. Aparición y aumento de activistas violentos apoyando a movimientos extremistas de todas las ideologías que aprovechan

⁴⁹ DENÉCÉ, E.(2014) "The Revolution in Intelligence Affairs: 1989–2003". *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, 27:1, pp.28-30.

cualquier ocasión, incluido las protestas más legítimas, para desestabilizar la balanza a su favor ganando protagonismo y explotando las nuevas tecnologías para sus convocatorias, estrategias y tácticas en tiempo real para contrarrestar las acciones de las fuerzas de seguridad, aprovechando en todo momento las imágenes de violencia policial.

6. Irruptores, eventos impredecibles, como la Primavera Árabe y otros fenómenos sociológicos que aparecen «de la nada» o de manera sorpresiva porque no responden al patrón de indicadores de alerta establecidos en ese momento para una determinada zona u objetivo.

Cierto es, que la mayoría de las amenazas emanan de la aparición de actores no estatales (ANS) desestabilizadores que explotan las nuevas tecnologías y la globalización, pero las formas más convencionales de amenaza no han desaparecido. También, otros ANS se convierten en colaboradores en la provisión de seguridad como estabilizadores, y a la vez consumidores de inteligencia.

En ocasiones pueden ser apoyados por los servicios del país patrocinador según sus instrucciones, pero también contratan servicios proporcionados por empresas de calidad en las que no es poco frecuente la presencia de ex-agentes de los servicios, con lo que el peso de la empresa es mayor, convirtiéndose de esta manera en competidores directos en Zona⁵⁰ de los servicios de inteligencia, ya que pueden dar información de mucha importancia a nivel Ejecutivo.

Sin duda, la gestión de la inteligencia ha variado, cambiando el horizonte visual desde el muy amplio espectro (p. ej. Fuerzas Armadas de la República Democrática Alemana) a búsquedas más específicas sobre determinados objetivos, como grupos terroristas, organizaciones criminales...y, aunque las capacidades tecnológicas permitan obtener ingentes volúmenes de

⁵⁰ Zona, refiriéndose en este contexto a la forma abreviada coloquial de Zona de Operaciones.

información, gestionarla, y sobre todo, procesarla y traducirla para producir inteligencia se ha convertido en un problema en el que se debe tomar parte.

El Ejecutivo, debe definir con claridad cuáles son las preguntas que quiere responder y priorizarlas entre sí para que los distintos servicios de la comunidad de inteligencia puedan establecer un plan de obtención y asignar los recursos de manera eficaz, evitando duplicidades en los medios, que suelen no ser muy abundantes.

Por otra parte, los aspectos de la inteligencia relacionados con el acceso a la mente humana, a las intenciones y manifestaciones de moral de las nuevas amenazas, cobran una singular importancia. No obstante, este tipo de inteligencia, la HUMINT (*Human Intelligence*) también tiene sus limitaciones, especialmente en cuanto al marco temporal se refiere, ya que necesita propiciar las condiciones para poder acceder a las personas de interés, debiendo considerarse que el retorno de la información puede quedarse estancado debido a las tácticas de aislamiento de determinadas células terroristas o no llegar a transmitir la información a tiempo⁵¹.

Las sociedades democráticas demandan a sus servicios una nueva aproximación a las técnicas de inteligencia para que sean éticas y no «cruzan la raya», evitando escándalos como los de Guantánamo, Abu Ghraib, o Snowden, exigiendo un respeto a los derechos de protección de datos personales. También les reclaman mayor transparencia y control estatal, en definitiva, unas buenas prácticas acorde a la sociedad a la que sirven. Por otra parte, los servicios de inteligencia están realizando una nueva actividad en una relación de apoyo mutuo, en la que de un lado, se acercan a la sociedad desde una perspectiva académica, patrocinando diferentes actividades de ámbito universitario para acabar en la medida de lo posible con esa antigua cara oculta que todo lo tapaba, al conocimiento de una actividad que en la actualidad está generalmente regularizada, aunque no son pocas las controversias a este respecto. De otro lado, el mundo de la inteligencia, se beneficia también recibiendo herramientas ya conocidas y con aplicación probada en otras

⁵¹ DÉNECÉ, op.cit, pp.31-32.

disciplinas para constituir el marco de relaciones de su estructura y con agencias externas de inteligencia.

El aporte principal del mundo académico es evidente: conocimiento. Además, ciertas universidades, investigadores de renombre y profesores reconocidos tienen un poder de influencia real en la sociedad en distintos ámbitos (medios de comunicación, político, social...), interesando mucho las perspectivas que puedan darse desde esa posición ya que afectan a la opinión de los distintos grupos, tanto de apoyo como de presión sobre el control legal de los servicios y el de determinadas políticas de seguridad del Estado, en especial sobre la legitimidad de sus actuaciones y en qué o cómo se está gastando el dinero de los contribuyentes ⁵².

En la relación clientelista con la sociedad y su gobierno de los servicios de inteligencia, se debe poder satisfacer el producto que de ellos se demanda, si este producto no satisface del todo motivado por una evidente falta de medios y se consigue un aumento de los mismos, podemos deducir que la percepción del trabajo que realizan es relativamente correcta o que están «aprobados» por la opinión pública, reforzando la posición del Ejecutivo para efectuar tal dotación.

Contrariamente, una mala percepción de los mismos, podría influir negativamente en la dotación, y por tanto, también en la efectividad. Es vital una comunicación fluida que permita el buen entendimiento entre las partes, para lograr un producto de calidad.

Los ciudadanos necesitan sentirse seguros y protegidos de amenazas terroristas y del crimen organizado, y a su vez quieren que se protejan sus derechos y que las actividades dedicadas a su protección se mantengan dentro de los márgenes de la ley.

La pregunta que trasciende todos los avances tecnológicos sobrevenidos y que seguirá cambiado el entorno en el vivimos, sigue siendo la misma: ¿realmente sirve la inteligencia para predecir?.

⁵² ARCOS, R.(2013) “Academics as Strategic Stakeholders of Intelligence Organizations: A View from Spain”. *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, 26:2, p.335.

Para responderla no tenemos más que mirar el curso de la historia más reciente y los seis puntos señalados con anterioridad por Eric Dénecé. Los líderes cambian sus planeamientos, ciertos actores no estatales (ANS) tienen un peso específico bastante elevado, las masas reaccionan y se coordinan con una rapidez sin precedentes, y los accidentes y las catástrofes naturales seguirán apareciendo sin previo aviso. La inteligencia sirve para apoyar la acción del Estado, y se focaliza en aportar aquello que éste le dice que necesita. Sin duda, dentro de los escenarios futuros planteados, la «predicción» es más precisa de lo que hasta ahora había sido, pero nunca será perfecta.

Kahn nos expone que los líderes, a pesar de todo, no podrán prescindir de la inteligencia y al igual que del resto de las otras herramientas de las que disponen, su imperfección no les impide usarlas. En la guerra, optimiza los recursos y acorta los enfrentamientos, en la paz, reduce la incertidumbre y relaja las tensiones entre las partes.

Esto ha provocado una expansión sin precedentes en la obtención y el uso (tanto bueno como malo) de la tecnología como la solución universal a todos los problemas de la inteligencia, de manera que el papel del análisis se ha visto mermado, depreciado y casi amortizado en cuanto a recursos humanos y financieros, con una función reactiva de muy bajo nivel en la cadena de montaje de inteligencia. Por tanto, el desarrollo del análisis no solo no se puede comparar a la evolución de los métodos de obtención sino que podría decirse incluso que se ha retrotraído por la presión de la obtención y la diseminación masiva.

1.2.3 Hacia un método futuro

Sherman Kent, considerado uno de los padres de la inteligencia moderna, abogó por la introducción de un método científico en la inteligencia, no solo para la comprensión de problemas específicos sino también para realizar valoraciones verificables. Una de las características del siglo pasado es el estancamiento en una aproximación científica al abanico de los problemas analíticos, hay una «subteorización» no ya en la del estudio de la inteligencia y de su impacto en las relaciones internacionales sino de la inteligencia en sí

misma. Si no se logra cambiar la percepción de que el control legal es el correcto y aunque el espionaje no sea más que una de las partes de un complejo sistema de inteligencia, la inclusión de la misma como ciencia social es complicada⁵³.

Sería deseable pensar que tarde o temprano, comenzará un desarrollo metodológico junto a un discurso teórico y a un desarrollo documental importante, lo que sería un cambio que va mas allá de la perspectiva intelectual del análisis de inteligencia y de cómo se utiliza y organiza.

Esto conllevaría una aproximación nueva, fuera del secreto, por encima de la revolución de las fuentes abiertas o de la creciente demanda pública de transparencia, ya que la necesidad última es que los futuros sistemas de inteligencia produzcan valoraciones verificables y de confianza.

Las similitudes del análisis de inteligencia con la investigación científica son variadas. No solo es la incertidumbre, sino también el uso de métodos transformados aplicados a problemas de inteligencia específicos lo que las hace converger, con una mayor presencia científica en la alerta temprana y la predicción⁵⁴.

Tampoco debemos taparnos los ojos y saber que siempre habrá una parte del trabajo de los mismos que se moverá en el filo de la legalidad y en la anomia inicial hasta que los asuntos o las tecnologías con los que se trabaja, tengan consecuencias en el entorno social, en los medios o en las relaciones entre las naciones y organizaciones (de todo tipo, gubernamentales y no, regionales, de defensa mutua...); los servicios de inteligencia nunca alardean de su valía social, el reconocimiento de su contribución a la seguridad es intangible, pero a la vez cotidiano.

Habitualmente no salen en las noticias como la policía o los bomberos, sin embargo hacen igualmente el trabajo que tienen asignado, y, en nuestra opinión, también son merecedores de contar con la confianza de la sociedad. La evidencia del éxito siempre es menos obvia que la del fracaso y el que no

⁵³ Sherman Kent; Cristopher Andrew, c. p. AGRELL, W.(2012) "The next 100 years? Reflections on the Future of Intelligence". *Intelligence and National Security*, 27:1, p.130.

⁵⁴ AGRELL, op.cit, pp.130-131.

haya novedades, en la mayoría de las ocasiones, es justamente la mejor de ellas.

1.3 CAMBIO DE PARADIGMA

Tras la Guerra Fría, las amenazas globales se han hecho cada vez más difusas en su naturaleza con relación al origen militar de las mismas, a la par que nacen otras desconocidas e inesperadas derivadas de la situación económica, de la lucha por los recursos y las revueltas espontáneas. La seguridad tradicional del Estado se ve afectada por un fenómeno que cada vez tiene más peso: las amenazas transnacionales de amplio espectro.

Además de esta seguridad del Estado, otros nuevos conceptos de seguridad afloran y se enfrentan a amenazas de naturaleza voluble y ubicua. Uno de los más importantes a este respecto es el de «Seguridad Humana».

Juan Pablo Fernández Pereira nos refiere que este concepto complementa a la seguridad del Estado en cuatro aspectos⁵⁵:

- Se preocupa de la persona y de la comunidad más que del Estado.
- Las amenazas para la seguridad de la persona incluyen amenazas y condiciones que no siempre se han clasificado como amenazas a la seguridad del Estado.
- La gama de agentes no se circunscribe únicamente al propio Estado.
- La consecución de la seguridad humana no incluye solamente la protección de la persona, sino que también le brinda los medios de valerse por sí misma.

Estos conceptos de seguridad serán tanto motivo de preocupación como objeto de protección por parte de los Estados y de organizaciones internacionales como la ONU y la UE, en las que la inteligencia juega un papel controvertido desde sus orígenes, como veremos más adelante.

⁵⁵ FERNÁNDEZ PEREIRA, J. P.(2005) *Seguridad Humana*. Tesis Doctoral, Universidad Autónoma de Barcelona, p.81

William Lahneman afirma que no solo el terrorismo y el crimen organizado tienen un gran impacto en el modo de vida de las sociedades, sino que son otro tipo de amenazas, de origen natural (catástrofes, sequías, pandemias...) o inducidas por el hombre (proliferación de armamento de destrucción masiva, cambio climático,..), la que tienen un impacto de mucha más magnitud. Tanto el terrorismo como el crimen organizado comparten un denominador común que caracteriza su capacidad destructiva potencial: la transnacionalidad⁵⁶.

Esto provoca que la comunidad de inteligencia (Intelligence Community, IC) se encuentre en una situación complicada en su propia transición desde los métodos tradicionales a la hora de desarrollar la priorización de los objetivos de recopilación y análisis⁵⁷, ya que los analistas, integrando estos avances, tienen que seguir proporcionando al Ejecutivo los productos que necesitan para la toma de decisiones.

El conocimiento de la información se puede obtener de muchas maneras, siendo lo óptimo lo que en la actualidad se conoce como integración de fuentes, tratando tanto información de fuentes abiertas, fuentes no públicas (información gris, p. ej. aquella que sin ser privada ni estar clasificada, solo se puede obtener pagando determinadas cuotas o perteneciendo a determinados tipos de círculos...) o de origen clandestino (obtenida por métodos encubiertos, espionaje).

La globalización provoca que la escala de la amenaza sea variable en tamaño y naturaleza, y que en ella se diluya todo un conglomerado de actividades humanas, por lo que las sinergias de las mismas y los comportamientos sociales derivados de estas actividades deben ser objeto de análisis para conseguir la anticipación y prevención de las amenazas a la seguridad. Para ello se hace necesario hoy más que nunca, una mayor compartición de información y conocimiento.

⁵⁶ LAHNEMAN, W.(2010) "The Need for a new Intelligence Paradigm". *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, 23:2 , p.201.

⁵⁷ *Ibid.*, p.202.

El filósofo y científico Thomas H. Kuhn refiere que su trabajo *La estructura de las revoluciones científicas*⁵⁸ es igualmente aplicable a campos que no son exclusivamente científicos, aportando una nueva perspectiva a la naturaleza de estos cambios en el campo de la inteligencia, añadiendo que los logros obtenidos en una revolución deben su perdurabilidad y aceptación a dos factores:

- «Los logros serán suficientemente originales como para sustraer de otros modelos competitivos de actividad científica grupos de seguidores y
- Los logros serán lo suficientemente inconclusos como para que dichos grupos puedan resolverlos durante el ejercicio de su carrera profesional.»

Los logros que compartiesen esas dos características, los denomina «paradigmas», lo que significa que los estudiantes que comienzan en una determinada disciplina comienzan en primer lugar, por estudiar el paradigma en cuestión, de manera que cuando formen parte de la comunidad de profesionales e investigadores que estudiaron los mismos principios y tradiciones, seguirán un criterio común consensuado que es prerrequisito de la ciencia normal, para la creación y continuación de una línea de investigación tradicional

Mientras que el paradigma establecido continúe produciendo riqueza de conocimientos, los mismos sin duda, serán coherentes con el paradigma en cuestión. Por tanto, los nuevos descubrimientos originales que se produzcan serán poco frecuentes y encontrarán una gran resistencia al cambio.

El cambio de paradigma en disciplinas tradicionales tiende a ser drástico. La física de principios del siglo XX aparentaba ser una disciplina muy trabajada y con poco campo de investigación remanente, hasta que Albert Einstein en 1905, publicó su trabajo sobre «la teoría de relatividad especial», desarrollando

⁵⁸ ...means research firmly based upon one or more past scientific achievements, achievements that some particular scientific community acknowledges for a time as supplying the foundation for its further practice. Today, such achievements are recounted ... by scientific textbooks, elementary and advanced. These textbooks expound the body of accepted theory, illustrate many or all of its successful applications, and compare these observations with exemplary observations and experiments ... These and many other works served for a time to define the legitimate problems and methods of a research field for succeeding generations of practitioners. KUHN, T.(1996) *The Structure of Scientific Revolutions*, 3ª ed. (Chicago: The University of Chicago Press, 1996), p.10.

nuevos conceptos sobre la velocidad de la luz y cambiando las reglas newtonianas hasta entonces aplicadas. Solo cinco años antes, Lord Kelvin diría: «No queda actualmente nada por ser descubierto en el campo de la Física. Todo lo que falta son medidas cada vez más precisas».

Si aplicásemos estos preceptos de Kuhn a la comunidad de inteligencia, nos encontraríamos con que el paradigma establecido, el adoctrinamiento y los métodos de trabajo, siguen teniendo un enfoque relativamente clásico. Por ello, los nuevos procedimientos y técnicas, en lugar de marcar la hoja de ruta de la evolución, tienden a incrustarse en el antiguo esquema. Solo cuando la eficacia del antiguo modelo internacional de post Guerra Fría sea puesta en duda y se multipliquen las críticas al mismo, es posible que se produzca una «revolución» en la comunidad de inteligencia que lleve realmente al asentamiento de un nuevo paradigma, si es que es necesario establecerlo.

Para Agrell, son al menos cinco los factores que son comunes a la necesidad de transformación de la inteligencia de manera transnacional⁵⁹:

- Los desarrollos en la demanda de inteligencia, donde las amenazas reales o percibidas en la imaginación, pueden afectar a la inteligencia de forma idéntica;
- El doble impacto del cambio tecnológico, afectando tanto a los objetivos de inteligencia como a las posibilidades de obtención, comunicación y procesado del material de inteligencia;
- La evolución de las sociedades en las que la inteligencia opera o es parte de la misma;
- La destacada estabilidad y supervivencia de las redes e instituciones de inteligencia;
- La naturaleza predominante de ciertos problemas y métodos en el desarrollo de actividades de inteligencia.

⁵⁹ AGRELL, W.(2012) "The next 100 years? Reflections on the Future of Intelligence". *Intelligence and National Security*, 27:1, p.122.

1.3.1 Paradigma tradicional vs interpretación adaptativa

Según Lahneman, si comparásemos el ciclo de inteligencia a la resolución de un puzle incompleto, estaríamos tratando de interpretar a pesar de los huecos que pueda haber, qué es lo que este representa. Lo fundamental entonces, es conseguir la mayor parte de piezas del mismo, o las más significativas, para que los analistas puedan generar estimaciones o valoraciones sobre el aspecto final del puzle. La Inteligencia trata de identificar el nivel de incertidumbre de sus productos mediante la respuesta a estas preguntas⁶⁰:

1.3.1.1 ¿Qué sabemos sobre este asunto?

Hay que focalizarse en el qué, quién, dónde y cuándo como punto de partida para que los estrategias pasen a través del análisis de inteligencia a un contexto estratégico, ver dónde encajan esas piezas del puzle que van apareciendo o si por el contrario, no forman parte del mismo. El consumidor de inteligencia nunca debe dejar de preguntarse ¿y a mí de qué me sirve?, ¿qué significa esto?. Es importante mantener a los analistas en los equipos de estrategia para cruzar datos, aclarar preguntas o dejar claro que algo está pasando aun incluso si no se puede profundizar en el aspecto en concreto, porque puede ser suficiente para que los estrategias tengan en cuenta este hecho en su visión más general.

1.3.1.2 ¿Qué es lo que nos falta o no sabemos? ¿Qué pasará?

La inteligencia se mueve en el ámbito de las estimaciones y proyecciones, no en el de las predicciones. Las predicciones cuentan con la certidumbre o la inevitabilidad de algo. Las estimaciones describen el mejor entendimiento de la inteligencia sobre los hechos que están aconteciendo y hacia dónde, con mayor probabilidad evolucionarán. Las proyecciones son estimaciones futuras sobre los escenarios más plausibles y los factores que harán un determinado resultado más probable.

⁶⁰ LAHNEMAN, W.(2010) "The Need for a new Intelligence Paradigm". *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, 23:2 , p.207.

Las estrategias son anticipación. Cuando un Estado (organización, empresa...) desarrolla e implanta una estrategia, impacta inevitablemente sobre la cadena de eventos que están sucediendo de manera proactiva desde lo que podría haber sido, hacia una perspectiva más en línea con la estrategia que persigue.

Es fundamental que se sepa apreciar la diferencia entre predicción y proyección para evitar desarrollar estrategias erróneas sobre la creencia de un futuro más cierto de lo que realmente es, y así, sabiendo de la incertidumbre que existe en una proyección, valorar el riesgo que conlleva una determinada línea de acción.

Si se conocen las asunciones y tendencias fundamentales que sostienen una determinada proyección, se puede ganar perspectiva sobre señales de aviso que dicen de la ya divergencia entre el futuro y la hoja de ruta pintada. Esto es clave para que los estrategas identifiquen las vulnerabilidades más importantes para cambiar o aguantar con la situación estratégica planteada o los asuntos, individuos o grupos que son nodos críticos⁶¹.

En ocasiones, los avisos fallan, y principalmente esto ocurre por tres motivos: porque no se produce en modo alguno dicho aviso; no se da en el momento adecuado para que se puedan tomar medidas, o, los responsables de tomarlas no consideran hacerlo. Pero hay ocasiones en los que hay problemas para los que no hay aviso adecuado o efectivo, tanto por efectividad como por ambigüedad para el Ejecutivo⁶².

Para Richard Betts una amenaza se convierte en objetivo de inteligencia cuando el producto de la capacidad de infligir o causar daño multiplicado por la intencionalidad de hacerlo es distinto de cero, y se prioriza en función del valor relativo entre las amenazas. Otra cosa es la percepción de amenaza, es decir, que puede estar constituida como tal pero no ser percibida por ser original e impredecible y por tanto, no ser factor aparente ni objeto de aviso ante ausencia de indicadores no buscados.

⁶¹ ACLIN, J.(2010) "Intelligence as a tool of Strategy". *The US Army War College Guide to National Security Issues, Vol.I..* Strategic Studies Institute of the US Army War College, Carlisle, p.268

⁶² *Ibíd.*, p.267

En esta multiplicación hay dos componentes fundamentales y que pueden variar el resultado de la operación de forma drástica. Uno es la capacidad, fruto sobre todo de los procesos de obtención, y estimable en un estadio relativamente temprano del ciclo de inteligencia. Por otra parte, la intencionalidad es fruto de una valoración o de un juicio probabilístico que podría dar lugar a sorpresas y que es objeto de una fase más tardía del ciclo de inteligencia⁶³.

Por tanto, en determinados casos y fruto directo de la obtención, podemos tener inteligencia en crudo para un aviso accionable. Los avisos que se producen como resultado del ciclo completo, tienen un componente intrínsecamente relacionado con el mismo: el tiempo. Este es tanto el que se consume para producirlos como la estimación de cuándo se prevé que comience y acabe la horquilla de efectividad de la misma.

Los riesgos derivados de una minusvaloración del producto de los analistas no son pocos. En primer lugar porque el aviso accionable a nivel del Ejecutivo favorecerá una tendencia hacia la obtención, aunque ya hemos visto que el fruto de esta obtención solo es inteligencia en determinados casos y, en segundo lugar, porque la escala de las amenazas, su complicada naturaleza y trazabilidad hacen más difícil que el producto directo de la obtención sea también directamente, inteligencia. Sin duda, las autoridades de primer nivel dentro de los servicios de inteligencia tienen un papel harto complicado para mantener la efectividad de sus organizaciones. La confianza entre el gobierno y su agencia es necesaria no solo por lo evidente de la conveniencia de esta relación para la seguridad de los ciudadanos, sino también por la capacidad de interpretación de lo que el Ejecutivo necesita y para poder proporcionar lo que se demanda sin saturaciones innecesarias.

También, deben poder mantener el equilibrio entre un alarmismo continuo que dispare avisos al mínimo indicador de amenaza o un mutismo que haga los avisos muy infrecuentes o nulos⁶⁴. Tanto un extremo como otro (aunque obligados a elegir pareciese preferible el primero), implican errores que se

⁶³ BETTS, R.(1998) "Intelligence Warning: Old Problems, new agendas". *Parameters*, Spring, pp. 26-35

⁶⁴ *Ibíd.*

tendrán que justificar no ya ante el Gobierno sino también ante la opinión pública, afectando a la credibilidad de avisos posteriores.

1.3.1.3 ¿Hasta qué punto es importante lo que no sabemos?

Las implicaciones para la resolución del puzzle pasan por obtener la información de todos los tipos posibles para utilizarla de una forma integral. El enfoque tradicional sobre los procesos de inteligencia siguen siendo válidos para las amenazas más estáticas, de desarrollo más progresivo, o que dejan una mayor huella para su localización (p. ej. maniobras de Fuerzas Armadas de países potencialmente hostiles, desarrollos y pruebas de nuevos sistemas de armas...). Este tipo de perspectiva continúa siendo fundamental para la monitorización de amenazas a la seguridad tradicional del Estado, donde la compartimentación de la información y el secreto es uno de los principios de funcionamiento.

La agilidad, la velocidad en su evolución y la dispersión de su rastro son los rasgos primarios de las nuevas amenazas. Para ello, el enfoque pasa a ser más una interpretación adaptativa de lo que está sucediendo o se percibe que está sucediendo en dos pasos que se deben ejecutar de manera paralela y simultánea: obtención de información y contraste (si encaja en los huecos del puzzle o no). La compartición de información y su constante actualización son requisitos para poder ejecutar esta tremendamente dinámica interpretación adaptativa con mayor éxito. Bajo esta perspectiva, el valor individual de un pedazo de información puede cambiar muy rápidamente así como su relación con respecto a otros trozos aislados, por lo que el resultado de la interpretación puede cambiar drásticamente en muy poco tiempo⁶⁵.

De igual manera, lo habitual es no disponer de una información de gran valor o muy significativa, sino más bien de muchos trozos pequeños de información con un peso específico bajo, por lo que la comprobación cruzada y la reevaluación continua de esos trocitos más abundantes tienen importantes consecuencias en el ciclo de inteligencia. En este proceso, la manera en la que los servicios de inteligencia se comporten para resolver el puzzle es básico: de

⁶⁵ LAHNEMAN, W.(2010) "The Need for a new Intelligence Paradigm". *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, 23:2 , p.209.

manera secreta y aislada, con la desconfianza como eje central, o compartiendo información, acelerando así la comprensión de la visión global final deseada.

1.3.2 Argumentos para cambio de paradigma

Al realizar un estudio para la transformación en los asuntos de inteligencia, William Lahneman realiza las siguientes propuestas⁶⁶:

1^a Las amenazas transnacionales son cada vez mas importantes para la seguridad internacional. Su naturaleza difusa y su agilidad requieren de una acción preventiva para la cual los gobiernos y diversas entidades privadas deben querer compartir voluntariamente importantes cantidades de información.

2^a El paradigma tradicional compara el proceso de inteligencia a la resolución de un puzle en el que la mayoría de piezas pueden ser desde fuentes abiertas a secretas, otras están entre dos aguas y otras, que simplemente no existen o están perdidas. Aunque este modelo es aplicable para la seguridad tradicional, no es efectivo en el ámbito transnacional.

3^a El nuevo paradigma, la interpretación adaptativa, utiliza puzles extremadamente complejos para el que existen todas las piezas. Algunas siguen siendo secretas y otras requieren una capacidad de procesamiento de ingentes cantidades de información procedente de múltiples fuentes.

4^a Las organizaciones de inteligencia necesitan simultáneamente resolver los puzles que se le presentan y desarrollar interpretaciones adaptativas, para lo que, por una parte debe obtener secretos en un ambiente de desconfianza internacional, y por otra abrirse a la compartición de información a todos los niveles.

5^a Tradicionalmente, la información o es secreta o es abierta. La protección tanto de los métodos de obtención como de las fuentes de información requiere una práctica profesional de reserva muy importante. Como quiera que la necesidad de compartición se hace principalmente sobre este tipo de

⁶⁶ LAHNEMAN, op.cit. pp.222-223.

información, tanto las habilitaciones personales de seguridad (HPS, documento de acreditación para el acceso de una persona a un determinado nivel de clasificación cuando tiene «necesidad de conocer») como el volumen de información clasificada aumentan vertiginosamente. A todas luces se pueden deducir los problemas derivados de estas circunstancias, pero según el paradigma tradicional es un requisito irrenunciable.

6ª El nuevo paradigma requiere una nueva aproximación a la información, lo que da origen al nacimiento de la información de confianza como añadido a la de fuentes abiertas y la secreta. Este tipo de información se gestiona en redes de confianza, donde participan tanto entidades gubernamentales como entidades no estatales.

7ª La comunidad de inteligencia debe distanciarse de las redes de confianza ya que su implicación directa vulneraría uno de los principios básicos por los que las distintas partes participan en la misma; no obstante necesita acceder a información de circulación interna. Esta situación podría plantear la necesidad de referirse a la Inteligencia como inteligencia secreta, en un sentido más británico, de manera que esa función tan específica podría disociarse de la actividad normal gubernamental, entre la que se encontraría realizar «análisis multiespectrales», de manera que se tendiese a una mayor confianza y compartición de información de las distintas organizaciones con los múltiples organismos del gobierno.

Agrell identifica fundamentalmente seis procesos del cambio, diciendo que solo el futuro podrá juzgar si se mantienen como objeto de estudio o por el contrario quedarán en el olvido⁶⁷. Estos son:

- La disminución de la importancia del paradigma nacional de inteligencia, la creciente importancia de la amenaza y la incapacidad de las naciones de contrarrestar estas amenazas de forma aislada;
- El surgimiento de nuevos campos de conocimiento importantes para la inteligencia. La diversificación de la demanda de inteligencia complica el

⁶⁷ AGRELL, W.(2012) "The next 100 years? Reflections on the Future of Intelligence". *Intelligence and National Security*, 27:1,pp.131-132

principio de que los gurús sean propios de los servicios, sin poder saber si serán tanto los expertos como el conocimiento los que se vuelquen en las estructuras de inteligencia o será quizá más factible que la experiencia y el conocimiento de la inteligencia se vuelquen en campos de producción estratégica en investigación, la administración pública o los negocios.

- La disminución de la importancia relativa de fuentes y métodos exclusivos. La revolución social y tecnológica hace que la parcela de exclusividad de obtención de inteligencia tienda a disminuir, pudiendo en un futuro próximo ser las fuentes abiertas un objetivo de inteligencia en sí mismo, y por tanto lo que ahora es exclusivo también está sujeto a una evolución constante.
- El aumento de nuevos actores que usan, producen y generan inteligencia. Esto es una realidad derivada no solo de las demandas de inteligencia (en especial de las menos tradicionales) sino por el potencial económico del control y explotación de la información en internet, en especial cuando se explota de manera sistemática.
- La pérdida del monopolio intelectual en un entorno de conocimiento competitivo, derivada de la disminución del peso del paradigma tradicional de inteligencia, la relación competitiva con otros actores y con las fuentes abiertas y la pérdida de la exclusividad en el uso de métodos y acceso a determinadas fuentes.
- Un mayor énfasis sobre la fiabilidad en un mundo lleno de información fragmentada. Debido a lo explicado anteriormente, el elemento más crucial del proceso de inteligencia tenderá a bascular desde la obtención de información a la validación del conocimiento, lo cual puede llegar a convertirse en la tarea fundamental de la inteligencia para este autor.

El denominador común, es la transformación en un proceso de proliferación de la inteligencia de manera que se hará un uso mayor y más integrado de la misma, pero también a la vez se tornará más diversa, difusa y difícil de definir. Tanto es así que la integración de los avances en este campo en los conflictos actuales ha cambiado la forma de hacer la guerra, por lo que no es

descabellado pensar que, en sí misma, la inteligencia ya es un campo de batalla.

2 DEFINICIONES

2.1 INTELIGENCIA

La inteligencia es un concepto que, siendo casi tan antiguo como las relaciones humanas, ha sido entendido y utilizado de muy diferentes formas. De hecho, no existe una definición consensuada sobre la misma, estando afectada por condicionantes tales como el propio enfoque de la historia, la nación desde la que nace, los sesgos particulares del profesional que la define, hasta los condicionantes políticos, sociales, tecnológicos y económicos del entorno y del momento.

Gustavo Díaz Matey, dice que las definiciones amplias del término inteligencia tienden a generar conflictos en lugar de consenso y a intensificar tensiones burocráticas, más que a reducirlas o resolverlas⁶⁸.

Si además consideramos que el Estado hoy en día no es el único proveedor de seguridad, podemos así mismo deducir que tampoco es el único proveedor de inteligencia, por lo que como hemos mencionado antes, es lógico pensar que en la definición de la inteligencia participen también, empresas en persecución de objetivos económicos y académicos de todo tipo que en función de lo influenciados que estén podrían justificar (académicamente) el acceso de las empresas a determinadas actividades antes puras estatales.

La primera ocasión en la que se utiliza en el sentido moderno de la misma, es por una autoridad en el campo de la inteligencia, Sherman Kent, considerado por muchos como el padre de la inteligencia estratégica en EEUU, quien dirá que la «inteligencia es el conocimiento que las autoridades civiles y militares deben poseer para salvaguardar el bienestar de la nación», estando este conocimiento (como producto, no como hechos o datos sin procesar) estrechamente vinculado con la seguridad nacional⁶⁹. Es esta una de las

⁶⁸ DÍAZ MATEY, G.(2008) "Hacia una definición inclusiva de inteligencia". *Inteligencia y Seguridad* 4, p.60.

⁶⁹ Es interesante destacar cómo un pequeño país como Costa Rica, que hace gala de no disponer de una fuerza militar convencional, dispone sin embargo de una Dirección de

principales características de la inteligencia, entendiéndose hoy en día, que debido a la inmensa disparidad de actores que influyen en la misma, el rango de seguridad en el que se aplica es global.

En 1955, la «*Hoover Commission Task Force on Intelligence Act*» concluyó que no había consenso en la definición de inteligencia, lo que evidenciaba la definición independiente de cada una de las agencias de los EEUU de la época, sujetas a aclaraciones y contextualizaciones posteriores. Sin embargo, de esta y otras comisiones, lo que sí podemos observar es la importancia de la inteligencia para ejecutar políticas de Estado⁷⁰.

R.A. Random (seudónimo), en la publicación de la CIA, *Studies in Intelligence*, de 1958 propone la siguiente definición⁷¹:

«Inteligencia es la obtención y procesamiento de información secreta oficial sobre naciones extranjeras para ayudar a la formulación e implementación de la Política Exterior, y la ejecución de actividades encubiertas en el extranjero para apoyar la implementación de dicha política».

Para Vernon Walters⁷² la «Inteligencia es la información, no siempre disponible en el dominio público, relacionada con el poder, los recursos, capacidades e intenciones de potencias extranjeras que puedan afectar a nuestras vidas y a la seguridad de nuestro pueblo». Una singular e importante inferencia es la relación que existe entre la inteligencia y la accesibilidad de la información que utiliza.

De ambas definiciones anteriores se deducen dos consecuencias importantes; la primera es la implicación oficial del gobierno, y la segunda es que su objetivo de obtención está intencionadamente oculto a terceros. El contexto en el que ambas definiciones se realizan es en plena Guerra Fría, durante la cual la priorización de la amenaza a la que se enfrentaban destacaba claramente

Inteligencia y Seguridad Nacional (DIS), véase RIAL, J.(2008-2009) "Organismos de Inteligencia en América Latina". *Inteligencia y Seguridad* 5. pp.69-89.

⁷⁰ DÍAZ MATEY, op.cit., p.62.

⁷¹ C. p. ACLIN, J.(2010) "Intelligence as a tool of Strategy". *The US Army War College Guide to National Security Issues, Vol.I*. Strategic Studies Institute of the US Army War College, Carlisle, p.264.

⁷² Vernon Walters, Director Adjunto de la CIA ,1972-1976.

sobre otras, en especial, el posicionamiento al respecto de la obtención de inteligencia en el exterior.

Mark Lowenthal⁷³, quien fue adjunto de Análisis al director de Inteligencia Central (DCI) de los EE.UU., considera que la inteligencia es una parte más de la maquinaria de ayuda al proceso de toma de decisiones desde la información, pero difiere de las demás partes, por su característica de «secreto/a», y es un proceso por el cual tipos específicos de información importante para la seguridad nacional son requeridos, recolectados, analizados y distribuidos a los políticos.

En las aproximaciones a la definición de inteligencia, se la liga con información relativa a las capacidades, intenciones y actividades de poderes, organizaciones «y personas» extranjeras o aquellos nacionales que los apoyen, determinándose que el concepto fundamental para que exista cualquier servicio de inteligencia es la «hostilidad», derivado de la existencia de⁷⁴:

- Conflictos de intereses en las relaciones internacionales (Taplin).
- La percepción de cierto número de amenazas para la seguridad nacional de un país (Johnson).

Díaz Matey continúa, apoyándose en las ideas de Loch Johnson, quien asigna tres misiones fundamentales a la inteligencia⁷⁵:

- Recoger y analizar información alrededor del mundo.
- Proteger los secretos propios de los esfuerzos de otros (actividad entendida como contrainteligencia).
- Realizar operaciones de oposición al enemigo por el uso de operaciones clandestinas (acciones encubiertas).

⁷³ C. p. DÍAZ MATEY, op.cit., pp. 70 y 75.

⁷⁴ DÍAZ MATEY, op.cit, p.72.

⁷⁵ DÍAZ MATEY, op.cit, p.75. Véase JOHNSON, L.(2003) "Preface to a theory of strategic Intelligence". *International Journal of intelligence & Counterintelligence*. Vol. 16: n.º 4, pp. 638-663.

Según Philips Davies⁷⁶, las democracias liberales tienen sus maneras de definir la inteligencia, tal y como explica cuando se refiere a las definiciones británica y norteamericana de la misma. En la británica, según Michael Herman⁷⁷:

«El rango del concepto Inteligencia es un espectro que abarca desde las definiciones genéricas que lo aproximan como “un análisis integral de fuentes” a interpretaciones cerradas que se focalizan en la recopilación de inteligencia, y en particular, la recopilación encubierta».

En su definición norteamericana, Davies describe:

«Según se usa actualmente en EEUU, es el concepto “finalizado” de inteligencia en el sentido de que es un producto resultado del proceso del análisis integral de fuentes y que puede proporcionar opciones y orientaciones a las autoridades». Esta definición parece resultado de ediciones anteriores del Dictionary of United States Military Terms for Joint Usage, en el que dice que «la inteligencia es el producto resultante de la obtención, evaluación, análisis, integración e interpretación de toda la información disponible que afecte a una o más naciones extranjeras o áreas de operaciones importantes para el planeamiento inmediato o potencial». El resultado final no se convierte en inteligencia hasta que no ha sido profusamente analizado, por tanto, en la conceptualización norteamericana, producción de inteligencia implica producción analítica.

Continúa Davies diciendo que en la praxis británica, la información «en crudo» puede llegar a subir directamente al nivel de toma de decisiones sin pasar por un proceso aislado de análisis, no porque no haya un proceso de estimación, sino porque el proceso de análisis integral de fuentes está subsumido por los funcionarios que son consejeros de ministros de la corona y que asumen ante el Parlamento su responsabilidad por sus políticas y acciones en sus departamentos. En consecuencia, la inteligencia se entiende más como

⁷⁶ DAVIES, P.(2002) "Ideas of Intelligence: Divergent National Concepts and Institutions". *Harvard International Review*, Vol.24, No. 3, septiembre, pp. 62–67.

⁷⁷ C.p. DAVIES, op.cit.,p.62-63.

información producto de la actividad normal departamental que no está disponible ⁷⁸.

Para Wilhelm Agrell no solo el futuro, sino la percepción del mismo, tiende a reflejar de alguna forma el presente, sin que deje de sorprender la incapacidad humana para tener en cuenta determinados cambios que han conformado lo que ya es historia, así como nuestra limitada capacidad para ver las complejas consecuencias indirectas del cambio tecnológico, social y cultural. A este fenómeno se le llama la «inevitable prisión cognitiva del presente⁷⁹», tendiendo a restringir y distorsionar la percepción futura, especialmente sobre actividades como la inteligencia, que dependen del desarrollo de distintos campos interrelacionados en mayor o menor medida entre sí. La inteligencia es por definición el espejo en el que se refleja la complejidad del cambio histórico.

Los actores transnacionales, en sus diferentes formas, también pueden tener sistemas de inteligencia. No solo las naciones y alianzas defensivas como la OTAN u otras organizaciones regionales, poseen aparatos complejos de obtención y análisis, sino también empresas privadas que participan en operaciones complejas multinacionales, con sus propios aparatos operativos y de inteligencia, y también facciones hostiles a la comunidad internacional, como grupos terroristas tales como Al-Qaeda en el Magreb Islámico (AQMI), Hizbulah, Al-Shabab o el Dáesh, que poseen Divisiones de inteligencia funcionales y con medios diferentes en cada caso, pero que necesitan una mayor compartición de inteligencia que los servicios de las naciones.

James Clapper, director de la Inteligencia Nacional de EEUU⁸⁰ dice que «Lo que hace la inteligencia en la mayoría de los casos es disminuir la incertidumbre del Ejecutivo», y rápidamente,⁸¹ añade: «Pero no somos clarividentes».

Díaz Matey enfrenta dos posturas clásicas que son esencia y a la vez el gran dilema de la inteligencia contemporánea: la compartición (información) y la

⁷⁸ *Ibid.*, p 62-67.

⁷⁹ AGRELL, W.(2012) "The next 100 years? Reflections on the future of Intelligence". *Intelligence and National Security*, Vol 27:2 ,No. 1, febrero 2012, p.119

⁸⁰ 11 de febrero de 2011, declaraciones ante el *US House Permanent Select Comitee on Intelligence*.

⁸¹ MOYNIHAM, D.(1998) *Secrecy*. New Haven, Yale University Press, p.8.

compartimentación (secreto). Este autor nos explica que Abram Shulsky ve el secreto como elemento pilar de la inteligencia entiendo Shulsky que la inteligencia se debe ver como «ciertas acciones llevadas a cabo por agencias con algo en común, que es el secreto con el que se desarrollan, siendo esto a su vez esencial, pues la inteligencia es parte de la lucha entre naciones»

Frente a Shulsky, Matey sitúa a Gregory Treverton, quien apunta que la inteligencia se debe situar en el «negocio» de la información y no de los secretos, pero quizá, y habiendo pasado más de una década revolucionaria en la concepción tradicional de la inteligencia, parece que la corriente generalizada se dirige hacia la compartición de secretos, no solo ya de información, puesto que la inteligencia fruto del procesamiento debido es un producto distinto a la información, y que es lo que marca la diferencia cuando el cronómetro está en marcha y se está reaccionando o haciendo frente a una amenaza⁸².

Por tanto, y aun cuando la información que se obtenga sea accesible, una vez se procese para conseguir un determinado producto de inteligencia, esta es objeto de reserva, ya que el conocimiento de la existencia de tal producto descubre la intencionalidad del mismo.

Finalmente, propondremos una definición operacional de la inteligencia, por la que entendemos:

«Aquellas actividades no cinéticas (sin consecuencias físicas) con carácter Secreto que, realizadas por un actor (estatal o no) sobre un determinado objetivo (o conjunto de objetivos) propicien explotar el conocimiento ajeno y proteger el propio con un fin legítimo para tal actor».

La naturaleza explícita de la inteligencia requiere, como el *yin* del *yang*, a la contrainteligencia para la protección de lo propio, ya que si determinamos algún objetivo de inteligencia, dispondremos los medios y protocolos adecuados para evitar que el equivalente de tal objetivo a nuestro lado de la raya sea accesible por otros, y además, para proteger el secreto de la actividad de inteligencia en sí misma como indicador de las intenciones y planificaciones.

⁸² DÍAZ MATEY, G.(2008) "Hacia una definición inclusiva de inteligencia". *Inteligencia y Seguridad* 4.pp.65-66

La inteligencia es un multiplicador de capacidades, permitiendo mejorar la eficacia y la eficiencia de las decisiones que debe tomar el Ejecutivo de las organizaciones. No es el resultado arbitrario de conjeturas y especulaciones sobre el aspecto del que se trate, sino el producto de un proceso cuasi científico con capacidad «predictiva» que busca la información contenida en determinados patrones que el nivel directivo ha definido previamente como objetivo.

2.1.1 Información e inteligencia

Antes de pasar a tratar el ciclo de inteligencia en sí, debemos considerar qué es lo que se entiende por información. La información consiste en una pieza de datos individuales, o un conjunto de ellos que es capturada por un sensor y subsecuentemente tratada, formateada y finalmente obtenida por ese mismo sensor. Cuando quien capta la información es una persona, el campo perceptible por «el sensor» es más amplio, puede ser una palabra aislada, un gesto, una mirada..., es decir, todo tipo de lenguaje verbal y no verbal.

Finalmente lo que se logra obtener es una información que se puede transmitir.

La información es una captura de algo que existe o ha existido en algún momento y lugar del espacio-tiempo y por tanto, es inequívoca en su naturaleza y puede referirse a eventos pasados o presentes⁸³.

Información se define como «Dato(s) sin procesar, atendiendo a cualquier descripción, que pueda ser utilizado para la producción de inteligencia»⁸⁴. La información es valiosa cuando se puede deducir algo de ella, bien por asociación con alguna otra información recibida o por la experiencia que posea el receptor de la misma.

⁸³ OTAN AJP-2 (2003), p.1-2-1

⁸⁴ OTAN AAP-6 (2008), p. 2-I-4

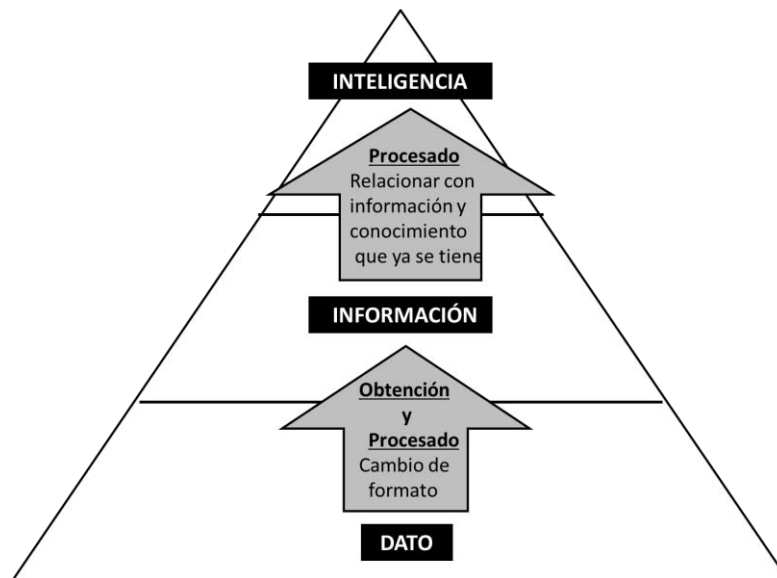


Fig.1-2. Relación entre Información e Inteligencia⁸⁵

2.2 CICLO

«Las fuerzas más letales de la Unión Soviética (misiles balísticos intercontinentales, los ejércitos, los carros de combate...) eran relativamente fáciles de localizar, pero difíciles de destruir. Es cierto que la inteligencia era importante, pero era una necesidad que quedaba a la sombra frente a la posibilidad de disponer de una brutal potencia de fuego. Hoy día, es al revés. Nos encontramos en una época en la que nuestro principal adversario es fácilmente destructible, pero difícil de encontrar. Por tanto podrán comprender el porqué de tanto énfasis en inteligencia en estos últimos cinco años»⁸⁶.

Michael Hayden, ex director de la CIA.

La inteligencia, como hemos venido señalando, tiene todo un proceso, un ciclo, que comienza en el nivel Ejecutivo con la identificación de qué información es relevante para tomar las decisiones que se necesitan o para realizar un planeamiento necesario para determinados fines que se persiguen.

Sin lugar a dudas, es el disparador de todo el proceso, pero también uno de los pilares más sensibles ya que la claridad con la que se establezcan dichos

⁸⁵ Fuente: OTAN AJP-2 (2003), p.1-2-1

⁸⁶ Michael Hayden, *Prepared Remarks at the Council of Foreign Relations*, Nueva York, 7 de septiembre de 2007. <https://www.cia.gov/news-information/speeches-testimony/2007/general-haydens-remarks-at-the-council-on-foreign-relations.html> [Consulta: 20 febrero 2014].

objetivos serán claves para configurar el producto final como algo práctico y cuantificable o, como una mera consideración política.

Posteriormente, la información es obtenida de muy diversas formas, siendo luego sometida a un proceso de juicio analítico en el que la experiencia y el conocimiento del analista aporta su valor fundamental.

El producto final de todo este proceso, la inteligencia, debe tener la característica de la oportunidad y llegar a aquel que la necesita en el momento y en el lenguaje adecuado. La inteligencia a destiempo pierde su esencia como tal, pero suele sin embargo, ser noticia.

Este ciclo de inteligencia puede tener algunos pasos o aspectos diferentes según la organización que lo implemente, y en cierto modo es donde se produce más interacción entre el consumidor y el productor de inteligencia.

En una encuesta llevada a cabo por Johnson y Shelton, Mark Lowenthal comentaba el problema que presentaba para el trabajo de inteligencia la sobredependencia en los datos en vez de en los razonamientos, lo que es mucho más complicado, y citaba una conversación con un Comandante de una fuerza militar que le decía «No quiero datos, lo que quiero es conocimiento y entendimiento del asunto»⁸⁷.

Una de las versiones más conocidas del ciclo de inteligencia es la propuesta por el Comité Church en el Senado de Estados Unidos en 1976. Tradicionalmente, este proceso consta de cinco o cuatro pasos. El primero, o los dos primeros según se mire el «título» junto o separado, es la identificación de una necesidad, es decir el requerimiento (planificación, dirección o planificación y dirección). A continuación viene la obtención (2), el procesamiento y producción, de igual manera vistas como dos fases o en una sola, (3) y finalmente, la diseminación (4). Siempre se revierte a la fase inicial para cerrar el ciclo, de manera que por una parte se pueden revisar los resultados originados por las definiciones iniciales, y por otro es un «control» de producción y de calidad de los servicios de inteligencia.

⁸⁷ JOHNSON, L.; SHELTON, A. (2013) "Thoughts on the State of Intelligence Studies: A Survey Report". *Intelligence and National Security*, 28:1, pp.118-119.

Sin embargo la categorización de fases no está normalizada, y dependiendo de quién las defina podemos encontrar ligeras variaciones, no siendo habitual encontrar divergencias estridentes de las mismas.

Diversos autores entre los que se encuentran Berkowitz y Goodman, Treverton (compañía RAND), Johnson, Lowenthal (ex CIA), Clark y Betts, giran en distintas publicaciones entorno al concepto de ciclo de inteligencia, y si bien algunos se refieren a aspectos importantes no señalados en el mismo (como las complicaciones en torno al almacenamiento y acceso de los datos), se ajustan a la categorización referida en cuanto a la tipología de las fases⁸⁸.

En nuestro país, para el Centro Nacional de Inteligencia, el ciclo se compone de cuatro fases: dirección, obtención, elaboración y difusión.



Fig. 1-3. Ciclo de Inteligencia⁸⁹

2.2.1 Planificación y Dirección

La primera fase, la de Planificación y Dirección, no es muy compleja aparentemente, pero es una de las claves para el éxito de todo servicio de inteligencia: contestar a las necesidades del consumidor.

Es un paso crítico del proceso de inteligencia, ya que si no se concreta lo que se necesita, si existe desconfianza entre el Ejecutivo y el jefe de los servicios (bien por la idiosincrasia o bien por las circunstancias históricas del estado especialmente en transiciones desde regímenes dictatoriales), pueden darse casos en las que los servicios tengan que adivinar literalmente lo que se requiere de ellos dentro de un sistema democrático. Sin lugar a dudas esto

⁸⁸ HAMMOND T.(2010) "Intelligence Organizations and the Organization of Intelligence". *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, 23:4, pp. 680-724.

⁸⁹ Fuente: CNI, adaptado desde <http://www.cni.es/es/queescni/ciclo/>. En la web, con presentación dinámica. [Consulta: 30 junio 2014].

sería un síntoma de mala salud del propio sistema, ya que por una parte, la inteligencia es una de las herramientas más importantes con las que un Estado cuenta para proteger a sus ciudadanos, y a su vez puede llegar a renunciar a definir lo que quiere de ella.

En sistemas de gobierno en los que se produce el ciclo en el que van cambiando los matices políticos de los que acceden al poder, y más aún en sistemas no tan democráticos, los SI viven bajo el riesgo y muchas veces el estigma de estar politizados, pudiendo llegar a producir inteligencia «a la carta» de lo que el Ejecutivo quiere, como una de las herramientas necesarias para justificar acciones más complejas y paralelas.

Por motivos similares, esta inteligencia *prêt à porter* puede ser «fabricada» a posta por los servicios, facilitando baterías de indicadores e informes coherentes con las líneas de acción que se estén desarrollando como forma de ganarse el favor, la influencia, un mayor peso en la asignación de medios, y en definitiva, en el panorama del poder del estado. Esta misma fase, sirve dentro del ciclo como un «control de producción» del trabajo que desarrollan los servicios, en principio a demanda, tras haber identificado los requerimientos necesarios, por lo que es por ende, un cuantificador del volumen de informes de inteligencia y de sus subproductos.

Cuando existen diversas agencias de inteligencia mal coordinadas y sin una cabeza directora única, se pueden producir competiciones entre ellas que pueden tender a la «fabricación» de inteligencia por lo antes expuesto. Esto no hace más que perjudicar la credibilidad, la fiabilidad y la eficacia de los servicios de inteligencia de un país.

Para finalizar en esta fase de planificación y dirección, es en la que se debe realizar la asignación de la tarea.

Otra vez, sucede lo que puede ser un multiplicador del éxito o un lastre hasta el fracaso. De la correcta definición de lo que se quiere conseguir (p. ej. «proporcionar inteligencia sobre Irak» a «obtención de indicadores sobre actividades IED realizadas por el Dáesh en las proximidades de Bagdad durante el próximo mes») depende la correcta asignación de medios según

capacidades para obtener la inteligencia buscada, y por tanto, qué servicio o qué medios de diferentes agencias van a realizar el trabajo.

El objetivo de esta fase es identificar qué se necesita y para quién es el producto. Si lo que queremos como ciudadanos es que el Ejecutivo tome la mejor de las decisiones, más aún cuando significa asumir riesgos importantes, lo que deseamos es, obviamente, que no se equivoque.

La inteligencia, como una de las herramientas más importantes de las situaciones críticas en la toma de decisiones, nunca puede ser el chivo expiatorio del Ejecutivo de turno que se equivoca.

Michael Hayden respondía con claridad a la pregunta: «del uno al diez, ¿cómo de buena es nuestra inteligencia?», diciendo que: «lo primero que se debe entender, es que cualquier cosa por encima de siete no está en la escala. De ocho a diez, no se está en el ámbito de la inteligencia. Nadie nos hace una sola pregunta a la que podamos responder con tal grado de certeza»⁹⁰ Una actitud irresponsable del Ejecutivo, minará la confianza y el prestigio de unos servicios que se deben a la protección de sus conciudadanos, haciendo aún más difícil su trabajo⁹¹.

En España, parte de esta primera fase se lleva a cabo en la Directiva de Inteligencia, que debe ser aprobada anualmente en Consejo de Ministros y recoge las necesidades de información del Gobierno para asegurar los intereses nacionales. La Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos de Inteligencia (CDGAI), que preside el vicepresidente del Gobierno que designe su presidente, propone la directiva, estando constituida por los ministros de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Interior, Defensa y Economía, el secretario general de la Presidencia y los de Estado de Seguridad y del CNI, siendo este último su secretario⁹².

⁹⁰ US News and World Report, 16 de mayo de 2008, *CIA chief claims progress with intelligence reforms*, <http://www.usnews.com/news/articles/2008/05/16/cia-chief-claims-progress-with-intelligence-reforms> [Consulta: 8 junio 2014].

⁹¹ FROMKIN, D.(2005) *Who Get Held to Account?*, en <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A18833-2005Apr1.html> [Consulta: 8 junio 2014].

⁹² Ley 11/2002 de 6 de mayo, reguladora del Centro Nacional de Inteligencia

Además, se puede convocar a las reuniones a los titulares de aquellos otros órganos superiores y directivos de la Administración General del Estado que se estime conveniente.

Corresponde a la Comisión Delegada:

- a. Proponer al presidente del Gobierno los objetivos anuales del Centro Nacional de Inteligencia que han de integrar la Directiva de Inteligencia.
- b. Realizar el seguimiento y evaluación del desarrollo de los objetivos del Centro Nacional de Inteligencia.
- c. 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 militar⁹³.

2.2.2 Obtención.

Pasando a la segunda fase, llegamos a una de las más famosas, que no conocidas, por el público general. Es en donde la palabra espionaje se desenvolvería cómoda entre libros y películas, porque es en esta fase en la que se dispone y autoriza el uso de los distintos tipos medios de obtención de información, siendo en su esencia técnicos o humanos.

La comunidad de inteligencia, en el cumplimiento de su misión, no mantiene una actitud pasiva esperando que lleguen los requisitos de obtención procedentes en exclusividad de la fase de dirección. En base a otros requerimientos procedentes de distintos ámbitos (en nuestro caso, la relativamente joven Estrategia Española de Seguridad, o la Directiva de Defensa Nacional, por citar algunos) el ciclo de inteligencia siempre está activo, retroalimentándose y actualizándose según indicadores más concretos que buscan objetivos definidos y legítimos (según el país que los determina), tratando también de cubrir los huecos que existen entre las bases de datos y las necesidades derivadas de los acontecimientos globales.

⁹³ *Ibid.*, cap.II, art. 6.4

Hay que tener en cuenta, que uno de los mayores enemigos de la toma de decisiones es el factor tiempo, y la inteligencia siempre corre junto al cronómetro para que sea útil. De los medios de obtención emanan naturalmente la clasificación más conocida por «tipos» de inteligencia, siendo los medios técnicos, en constante evolución, donde más proliferan nuevas capacidades y por ende los que originan más diferencias entre los listados de tipos de inteligencia que hay según las organizaciones.

2.2.2.1 Sobre naturaleza humana

Tanto en los medios técnicos como los humanos, el disponer de los recursos adecuados en el momento adecuado es bastante complejo y es un problema que afecta a distintas esferas de los Estados. El factor humano, el más complejo y que da lugar a la HUMINT (HUMAN INTelligence) es sin duda el que más tiempo necesita para poder cumplir su misión. Manteniendo siempre a la vista las políticas exteriores y lo que es más difícil, su prospectiva, se distribuye el esfuerzo del despliegue de equipos HUMINT en las zonas de interés.

Estos equipos, tienen una configuración muy variable en función del tipo de misión y de la zona en la que se pretenda trabajar. Sin contar con el hecho de la posible presencia diplomática en el país o zona de interés, en forma de embajadas o consulados, de empresas nacionales fuertes en sectores de esos países, de nacionales o afines que vivan o trabajen en el país, de negocios tapadera... se despliega en zona previa autorización la capacidad HUMINT necesaria para cubrir los objetivos.

A este despliegue específico de los servicios, los clandestinos, se le suman las aportaciones de los “legales”, que son los miembros de las anteriores entidades y que son objetivo natural de los servicios de contrainteligencia del país en el que se despliega (según los países formalmente puede no haber una organización de contrainteligencia, pero de una u otra manera, es el tipo de actividad realizada por, pongamos por caso, la policía, la que define tal circunstancia).

Es necesario desarrollar un sostén logístico para la operación en apoyo de muchos aspectos, que van desde el alojamiento (pisos franco, familiares de

contactos, amistades, consulados y embajadas...) hasta el estudio de los detalles más específicos de los objetivos, los métodos de transmisión segura de información y un sin fin de otros asuntos operativos. Posteriormente, pasan a trabajar sobre la aproximación a las personas objetivo, con la intención de captarlos, reclutarlos o comprobar la posibilidad de que se conviertan en fuentes.

En el momento en el que se comienza la relación con el objetivo, este pasa a denominarse «fuente» (*source*, es una persona de la que se puede obtener información), ya que su selección significa o bien ser poseedor de la información que se busca, tener acceso (directo o indirecto) a la misma o a alguien o al objeto que la tiene. De la forma de relacionarse que tengan los operadores (*handler*, *co-handler*⁹⁴) con la fuente, se derivan distintos tipos de enfoque. Si la fuente recibe algún tipo de entrenamiento, encargo específico de misión, o un sueldo, la fuente se convierte en agente. Si solo se limita a realizar el *debriefing* (especie de entrevista) con el *handler* (o equipo *handler* y *co-handler*) para que estos extraigan información, no se adquiere ese estatus.

El requisito fundamental para cualquier actividad HUMINT es que se haya tenido tiempo para efectuar todas las actividades anteriores, estableciendo relaciones de confianza con las fuentes y desarrollar una red de contactos para la explotación continua. No todas las fuentes tienen los mismos niveles de acceso ni acceso al mismo tipo de información, ni tampoco la misma motivación.

Los motivadores fundamentales para que se pueda desarrollar una relación con una fuente son la venganza, el ego (enaltece la confianza de la persona al encontrarse en una situación percibida por esta como de poder, lo cual, obviamente, se explota), el patriotismo (también desde una perspectiva tribal como protección del grupo de pertenencia de la fuente frente a otras, expatriados residentes, afines..) u otras razones ideológicas, y por supuesto el dinero (o sus traducciones como acceso a determinados puestos de trabajo, abastecimiento de víveres privilegiados o prebendas...).

⁹⁴ El *Handler* es el interlocutor con la fuente y con quien tiene más confianza. El *co-handler* es una persona de apoyo al anterior tanto en aspectos de duplicar la entrada de la información y posteriormente contrastarla, como para otros múltiples aspectos operativos.

Los operadores son auténticos magos de la empatía y de la psicología. En la relación con la fuente nunca se puede mentir ni prometer cosas que no están al alcance del *handler*, ya que una relación de confianza trabajada durante años, puede destruirse en muy poco tiempo.

Una cosa es que un *handler* en los abordajes a fuentes potenciales no les diga explícitamente lo que hace y utilice circunloquios en la aproximación y definición exacta del trabajo que realiza (se utilizan historias sólidas y reales pero que no profundizan en detalles) y, que mediante conversaciones dirigidas (de manera sutil e imperceptible) obtenga los indicadores o la información que esa fuente nos puede proporcionar, y otra diferente es mentir a la fuente con historias prefabricadas para arrastrarla al engaño.

La actividad que realiza el miembro del servicio de inteligencia (SI) no cabe duda que tendría consideración ilegal si es descubierto por los SI del país en el que se realiza, pero la realidad es que su interlocutor es quién está proporcionando realmente la información, sea agente o fuente y motivados por los factores anteriores (ego, venganza, ideología, patriotismo...).

No se puede negar que miembros de los servicios desarrollan actividades HUMINT directamente en persecución de otro tipo de indicadores o información a la que se puede acceder directamente, entre las que se encuentran las relaciones sentimentales o puramente sexuales para la obtención de información. Caso aparte es la mención de lo siguiente: aunque existan unidades operativas en determinados servicios, las operaciones encubiertas de asesinatos de Estado, ni son actividades de inteligencia ni tampoco van a ser estudiadas en el marco de este trabajo.

Resulta comprensible pues, que este tipo de actividad de naturaleza y comportamiento humano conlleve un tiempo de establecimiento contra el que no se puede luchar. No se puede pretender obtener HUMINT, por lo menos en el sentido profesional desde una perspectiva de los servicios, cuando en la zona de interés no hay establecido ningún tipo de contactos.

Esto suele ser un problema a la hora de comenzar operaciones militares o de paz en zonas de conflicto, en las que los Comandantes de misión necesitan

información que no puede ser obtenida por medios técnicos. Como añadido, se considera muy importante la priorización que se está planteando respecto a la necesidad de potenciar la HUMINT, que ha estado tanto tiempo a la sombra de los medios técnicos que recibían ingentes partidas presupuestarias.

En una paráfrasis de discutida atribución a Darwin, pero sin duda derivada de su teoría, se dice que «las especies que sobreviven no son ni las más fuertes, ni las más inteligentes. Son aquellas que mejor se adaptan al cambio». La naturaleza humana, impredecible y única como es, demuestra su capacidad camaleónica para adaptarse a los adelantos técnicos y «escondese» de ellos, siendo también ella misma su más feroz enemiga, la más versátil y adaptable⁹⁵.

2.2.2.2 Sobre tecnología

Respecto a la obtención por medios técnicos, la realidad es que no solo basta con tenerlos, sino que es crítica la correcta optimización de las coberturas, solapes, y en definitiva, asignación de los mismos. No todos los países tienen los mismos medios ni capacidades, aunque en ocasiones se pueda recurrir a la no muy frecuente compartición de información y por tanto, a productos obtenidos por recursos ajenos de alianzas o acuerdos de intercambio bilaterales (con el riesgo de la manipulación o de la compartimentación, y en definitiva, no llegar a tener el producto verdadero que se estaba solicitando).

El disponer de los medios adecuados no siempre es cuestión de dinero, por el posible veto de uso de determinadas tecnologías desde los países fabricantes (los EE.UU. entre otros, vetan las ventas de sistemas de armas de diferentes países exportadores, entre ellos España, a terceros, por contener tecnología fabricada en EE.UU.), sino también de un proceso de planificación para el desarrollo y/o la adquisición, el entrenamiento, la operación y el mantenimiento de los sistemas de vigilancia (satélites, aviones no tripulados y de reconocimiento, sistemas de escucha del espectro electromagnético, ...). También la HUMINT utiliza medios técnicos para el cumplimiento de su misión

⁹⁵ Osama Bin Laden vivió en paradero desconocido durante más de cinco años hasta su captura en Abbottabad, con un cambio radical de costumbres y renunciando a su anterior forma de vida.

(cámaras, micrófonos, localizadores...), sin embargo este uso no afecta a la naturaleza de la información, que sigue siendo humana.

2.2.2.3 La tenemos, ¿y ahora qué?

Llegados a este punto, en el que la información ha sido obtenida, y transformada en informes, la comunidad de inteligencia se encuentra dividida. Dividida por naturaleza, por la competitividad entre las jefaturas encargadas de obtención y las encargadas del procesamiento y producción, es decir, del análisis. También, por la demanda, tanto más exigente cuanto más peliagudo sea el asunto, de los Centros de Coordinación, de Situación o de Alerta que dependen de los distintos integrantes de la comunidad, o directamente del Ejecutivo.

En principio, siempre y cuando estén definidos los trozos del pastel de cada servicio, lo ideal es que se compartiesen los datos «crudos» obtenidos, lo que dogmáticamente es información, no inteligencia, para coordinar el análisis. El otro aspecto de la compartición «en crudo» es la posible conversión en estos centros por pura ósmosis externa al ciclo, en «inteligencia», sacándola del ciclo, entorpeciendo y favoreciendo el «cocinado de ideas», la politización y la predisposición. Por tanto el impacto puede ser del calado de la ruptura del ciclo de inteligencia, con consecuencias indeseables, no profesionales y externas a los SI.

Para evitar esos procesos alquímicos, es necesaria la presencia de oficiales de enlace de los servicios de inteligencia y del Ejecutivo en los centros de coordinación principales, que puedan entenderse en el mismo lenguaje de qué es lo que se está ofreciendo en ese momento de forma unívoca para que los centros puedan servir para lo que se pretende.

2.2.3 Fase de Elaboración.

Llegamos ya a la fase llamada también de procesamiento y producción, de evaluación, de integración y de análisis. En esta fase es donde ocurre la transformación de los datos y de la información para convertirse propiamente dicha, en el producto fundamental del ciclo de inteligencia. Aunque queda una

fase más, es esta la planta de producción en la que la inteligencia toma forma como algo tangible, visible, interpretable, y en definitiva, consumible.

Ya hemos señalado antes, que, dependiendo de la materia prima y su coherencia con el producto final, puede darse el caso de que la información sea tan pura y unívoca con respecto al requerimiento que la origina, que sea en su esencia inteligencia aunque no se llame así, y, tras pasar por esta fase del ciclo siga siendo exactamente igual incluso en formato.

Esto es una excepción, pero aun así, todo servicio que se precie la someterá de una forma profesional al mismo proceso para garantizar que no hay derivadas ocultas de lo que inicialmente parece algo evidente. Los actores principales de esta fase, los analistas, son los verdaderos «científicos» del proceso. Son los que «ven los colores» de la amenaza en los indicadores (entendido a la prioridad en relación a los riesgos), los que sacan gráficas a partir de estos, y de estas gráficas, tendencias que marcan nuevos objetivos en busca de la alerta temprana o el siguiente movimiento.

Lo fundamental de su trabajo no es solo proporcionar la inteligencia requerida, también lo es proporcionar la que se necesita pero de la que aún no se es consciente. Todo ello siempre bajo el halo omnipresente de la probabilidad, puesta a juicio con la realidad de los hechos.

De toda la comunidad de inteligencia, los que más se beneficiarían de una tendencia a la apertura son los analistas, en el sentido de que para poder mejorar su trabajo, deben aprovechar toda nueva opción que surja de los foros interagencias, del conocimiento que emana cada vez más del mundo académico, y en especial en este caso, de una colaboración más estrecha con expertos que puedan aportar un enfoque integral de la zona de interés (filiaciones políticas a religiosas, razones antropológicas y culturales, factores sanitarios, ciencias del comportamiento...).

Con esta apertura se beneficia el conjunto de la comunidad, pudiendo llegar a sentir la esencia del terreno como si se estuviera pisando sin quizás haberlo

hecho nunca, y por tanto potenciando capacidades que no requieren estar desplegadas en su totalidad⁹⁶.

El contacto y la confianza entre los miembros de la comunidad de inteligencia son de vital importancia por varios motivos:

- Porque la empatía entre personas que trabajan para lo mismo y con un objetivo superior común allana el camino ante posibles diferencias en otros niveles más competitivos entre sí;
- Porque del conocimiento mutuo surge la percepción de calidad del trabajo del otro, y por tanto también sirve para aumentar la confianza entre los que se están relacionando. Sin duda, de existir esa relación próxima, se tendría una retroalimentación en la que se vería si los analistas no han utilizado todo lo ofrecido o por el contrario han sobreestimado informes específicos; en definitiva: si se ha malinterpretado la información.

Es evidente que el tipo de trabajo desarrollado por los servicios y el secreto que lo ampara, no ayuda a que la comunidad de inteligencia se conozca de una manera explícita. La formación que se recibe cuando se comienza en los niveles de especialización no puede obtenerse de otra manera, sin embargo, la base conceptual de inteligencia que debe tener cualquier miembro de los servicios por diferentes que sean, es la misma.

Por poner un ejemplo del caso español, no se puede pretender juntar a personal que comienza a trabajar en el CNI con alumnos de universidad que están haciendo un máster y realizarlo de manera conjunta. En este caso, este tipo de contacto es más tardío y con miembros cuya relación con el Centro es más visible por la especialidad de su carrera y en particular, debido al interés que los servicios están teniendo por fomentar la «Cultura de Inteligencia». Otra cosa es cuando con los que se iniciaran en este mundo fueran miembros de las fuerzas y cuerpos de Seguridad del Estado o militares.

⁹⁶ Si escasean los analistas desplegados sobre el terreno, en territorio nacional se puede reforzar esta falta de capacidad de análisis digamos de nivel "táctico", con este enfoque, beneficiándose así a los contingentes desplegados o a operativos sobre el terreno y al nivel "operacional" más cercano al Ejecutivo. Hablaremos más en profundidad sobre los distintos niveles más adelante.

La relación profesional de estos con la inteligencia puede ser más o menos esporádica, ya que en el caso de personal integrante de las Fuerzas Armadas, la relación con la inteligencia al nivel de esta tesis, normalmente es discontinua a lo largo de la carrera independientemente de la especialidad y, de igual forma, en las secciones o brigadas de información del Cuerpo Nacional de Policía y la Guardia Civil suele pasar lo mismo, es decir, que sea solo una época y no la esencia del trabajo. Rasgo común a todos es que los policías, guardias y militares habitualmente regresan en algún momento a la senda general para poder seguir siendo elegible para el ascenso a empleos de mayor rango.

Donde más interesa este particular contacto entre analistas es en el Centro de Coordinación (Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen, CITCO) con el CNI, el Centro de Inteligencia de las Fuerzas Armadas (CIFAS) y del Departamento de Seguridad Nacional⁹⁷, en donde se debiera fomentar el contacto, y ser un foro abierto de procedimientos de resolución de problemas con casos prácticos y de estudio del analista como factor humano, sus virtudes y sesgos, y de su impacto en la producción de inteligencia.

Por el tipo de actividad realizada por el analista, es un perfil que de hacerse público (por su participación en foros de intercambio de conocimiento) es menos problemático que el perfil de un agente operativo a la hora de que se conozcan entre ellos. Si a esto le sumamos, que más de tres cuartas partes de la información que se maneja procede de fuentes abiertas⁹⁸, los problemas respecto al secreto se reducen, independientemente de que se siga requiriendo habilitaciones personales de seguridad para acceder a la información.

2.2.3.1 Tamizando

En la fase de elaboración, como vemos, influye un sinnúmero de variables en las que la experiencia del analista es la herramienta fundamental. En palabras de un querido amigo, una de las mejores herramientas de todo buen analista es la

⁹⁷ Sustituye al Departamento de Infraestructura y Seguimiento de Situaciones de Crisis, Real Decreto 1119/2012.

⁹⁸ William Casey, Director of Central Intelligence 1981-1987, dijo una vez que el 90% de la inteligencia que usa el presidente de EE.UU. y otros miembros del Ejecutivo procedía del análisis y de informes de los medios de comunicación.

papelera, ya que la pérdida de tiempo y la desviación que provoca un mal filtrado inicial, conlleva una pérdida de tiempo que suele pasar factura. En la compilación inicial, se debe tratar de agrupar las informaciones recibidas, de manera que la relación entre ellas facilite el posterior tratamiento y la trazabilidad de la misma.

Un analista puede producir el mejor informe de inteligencia del mundo, pero para que tenga valor, y por tanto sea utilizable, debe establecer con claridad en base a qué parámetros de fiabilidad de la fuente y de credibilidad de la información se ha escrito el informe.

Respecto a la fiabilidad de la fuente, el rango va desde la letra A hasta la F, siendo: A- completamente fiable, B- normalmente fiable, C- bastante fiable, D- normalmente no fiable, E- no fiable, F- no se puede valorar la fiabilidad.

Con respecto a la credibilidad de la información, del 1 al 6, siendo: 1- confirmado por otras fuentes, 2- probablemente verdad, 3- posiblemente verdad, 4- dudoso, 5- improbable, 6- no se puede juzgar la veracidad⁹⁹.

Sin ellos, ningún jefe será capaz de defender los resultados del análisis ante nadie, o lo que es peor, defenderlo a capa y espada y como consecuencia de ello, que se tomen decisiones equivocadas.

La segunda guerra del Golfo fue en parte, consecuencia de una escalada derivada de informes de inteligencia sobre la posesión de armas de destrucción masiva con origen en pocas fuentes y de dudosa fiabilidad¹⁰⁰.

A continuación, la información se analiza en busca de hechos que puedan requerir nuevas interpretaciones y desde la comparación de hechos, generar deducciones no presentes hasta ese momento. Todo esto se integra en búsqueda de patrones o secuencias para la producción de nueva inteligencia.

Es justo este particular proceso cerebral el que hace insustituible al analista humano, como poseedor de la experiencia y del juicio adecuado para llevarlo a

⁹⁹ OTAN AJP- 2 (2003), p. 1-3-8

¹⁰⁰ HULNICK, A.(2006) "What's wrong with the Intelligence Cycle". *Intelligence and National Security*, 21:6, p. 961.

cabo. Los desarrollos tecnológicos han permitido un avance muy importante a la hora de realizar la fusión de inteligencia, pero la experiencia demuestra que hay tipos de inteligencia que son como el agua y el aceite a pesar de lo que prometan los diseñadores de *software*.

No es que no se puedan aprovechar bases de datos de interceptación de metadatos para contrastar informes de HUMINT, es simplemente que el *software* se diseña con unos objetivos, y cuando estos se sobrepasan y aparecen objetivos de oportunidad e imprevistos, hay que trabajar con intenciones o voluntades y desde ahí distinguir entre alta o baja probabilidad de que algo suceda.... Solo la cabeza del analista es el procesador más adecuado para intentar apreciarlo y al final del todo, más que un «científico», es un artista. Su producto no son verdades o certezas, sino pistas y premoniciones fruto del análisis y la lectura pausada.

2.2.4 Fase de Difusión.

La última fase, la de difusión, o diseminación, es aquella en la que finalmente, la inteligencia llega a los consumidores. La manera en la que debe llegar es en formato, tiempo y lenguaje adecuado.

El formato es necesario para no perder tiempo, para ceñirnos a obtener la respuesta que ha originado todo el proceso de inteligencia de una manera óptima y lo más precisa posible. Kristan Wheaton¹⁰¹ incidía en si el significado de determinadas palabras de probabilidad estimativa (WEP, *Words of Estimative Probability*) significaban lo mismo en la comunidad de inteligencia y en la «comunidad» legislativa, y si reflejaban la precisión de la información o la probabilidad de futuros eventos (*remote, very unlikely, unlikely, even chance, probably likely, very likely, almost certainly*).

En 1964, Sherman Kent abogó sin éxito en que los analistas asignasen a las WEP un «nivel de confianza» numérico. Otros fueron más allá diciendo que era

¹⁰¹ WHEATON, K. (2008) What do Words of Estimative Probability Mean? An exercise in analyst Education, <http://www.scribd.com/doc/2353975/What-Do-Words-Of-Estimative-Probability-Mean> [consulta: 20 junio 2013], c.p. BEAN, H.(2012) "Rhetorical and Critical/Cultural Intelligence Studies". *Intelligence and National Security*, Vol. 28, No. 4, pp 501-502

insuficiente y que se requerían probabilidades numéricas. Un estudio reciente¹⁰² apoya esta propuesta, en contra del temor de la «ilusión rigorista» por la que se argumenta que si los analistas (en seguridad nacional) cuantificasen sus valoraciones probabilísticas, los decisores las interpretarían con más rigor del que realmente tienen. El argumento de los «números como segunda lengua» postula que la traducción de creencias subjetivas en estimadas numéricas sería antinatural, y por tanto induciría a errores inevitables.

Este estudio presenta en su introducción los resultados obtenidos por los que no solo no se confirma el argumento de la «ilusión rigorista», sino que encuentran que la cuantificación de las valoraciones en probabilidad resulta en que los decisores tiendan a inclinarse menos hacia acciones arriesgadas y sean más receptivos a la obtención de información adicional sobre los asuntos, consiguiendo además que las actualizaciones sean más precisas a la luz de nueva información, mediante pequeños incrementos (p. ej. actualizando una estimada desde un 10% a un 12%...).

Además, el formato debe ser el apropiado según el medio de transmisión ya que afecta al tiempo en el que está disponible¹⁰³. También se debe ajustar el nivel de clasificación a la habilitación personal de seguridad en posesión del consumidor, y que sea inteligible tanto por el tipo de lenguaje en el que está escrito (tecnicismos, acrónimos...), que sea capaz de recibirlo (medios técnicos de transmisión de información) y por supuesto, que responda a los requisitos de información originales. Si no cumpliera con estos requisitos establecidos, la inteligencia pasa a ser inútil.

Finalmente, el ciclo de inteligencia es una máquina en la que las piezas pueden tener distintas formas y nombres, pero trabajan de la misma manera,

¹⁰² FRIEDMAN, J.; LERNER, J.; ZECKHAUSER, R (2016) "It Matters Whether Probabilities are Expressed in Numbers Versus Words: Experimental Evidence from National Security". *Faculty Research Working Paper Series* 16-016, Harvard Kennedy School, abril.

¹⁰³ P. ej. la transmisión por satélite de un *briefing* de inteligencia en formato «.ppt» desde un teatro de operaciones, conteniendo fotos innecesarias y el escudo de la unidad militar, consume recursos y provoca que se tarde digamos 25 minutos en cargarse al sistema y lo mismo en descargarse en destino, cuando dejando solo el texto y lo estrictamente necesario, se podría haber reducido en un 80% el peso en kB del archivo y por tanto aumentar su velocidad de transmisión (los datos son aproximados y dependen también de la calidad de conexión y de las características técnicas de los equipos que se utilicen).

coordinada y como engranajes, unos arrastran otros hasta el punto de que cuando están en movimiento lo que importa es que no paren.

El ciclo es eminentemente dinámico, y de igual manera que un analista para producir un informe no necesita siempre nueva información (puede ser un indicador de otro asunto que lo relacione y provoque el reconocimiento de un determinado patrón no detectado antes) es en realidad una máquina multidimensional que arrastra muchos mecanismos a la vez, a veces sincronizados y otras no, pero cuya característica principal es que deben girar siempre entorno a un mismo eje, el del servicio a los intereses de los ciudadanos a través del Ejecutivo.

Este último, de igual manera que no siempre promueve los requerimientos para comenzar el ciclo de inteligencia, tampoco espera siempre a los resultados de los informes de inteligencia para la toma de decisiones o el lanzamiento de determinadas políticas porque la situación requiere la toma de acciones rápidas, o porque pueden no apreciar el valor añadido de lo que aporta el informe.

3 TIPOS DE INTELIGENCIA

La inteligencia se puede categorizar en función de diversas metodologías. No todos los autores se ponen de acuerdo en las categorizaciones, y nosotros no vamos a lograr un consenso: solo propondremos una que se apoya en la doctrina de la OTAN aunque no sea uniformemente aceptada.

A esto hay que añadir que la palabra inteligencia es utilizada como estrategia de *marketing* por parte de algunos medios de comunicación y empresas, para lograr posicionarse en el mercado y ofrecer sus mismos productos ahora maquillados, y que no tienen nada que ver con el objeto de esta tesis¹⁰⁴.

Según nuestra clasificación y en función del interés que suscita, si tenemos interés por obtenerla, será objeto de ambición y de obtención y la más pura esencia de la inteligencia. Si el interés es por proteger la información, llegamos siguiendo este mismo árbol deductivo al concepto de contrainteligencia (CI).

¹⁰⁴ Por ejemplo, la empresa LTI, Luxury Travel Intelligence, <http://www.lti-members.com/press-page> [Consulta: 9 marzo 2016].

Según la OTAN (en publicación AJP-2), la contrainteligencia debe identificar y contrarrestar la amenaza que suponen los medios ISTAR¹⁰⁵ (Inteligencia, Vigilancia, adquisición de Objetivos y Reconocimiento) del adversario y cualquier tipo de organización subversiva o disruptiva.

La CI apoya a la opacidad de la información para el adversario y la protección de las fuerzas propias. Para nuestro CNI, consiste en prevenir, detectar y posibilitar la neutralización de aquellas actividades de SI extranjeros, grupos o personas que pongan en riesgo, amenacen o atenten contra el ordenamiento constitucional, los derechos y libertades de los ciudadanos españoles, la soberanía, integridad y seguridad del Estado, la estabilidad de sus instituciones, los intereses económicos nacionales y el bienestar de la población¹⁰⁶.

Partiendo originalmente de la anterior definición doctrinal de CI, estableceremos también una definición operacional de contrainteligencia, siendo por tanto:

«Aquella actividad que tiene por objetivo la identificación y neutralización de las amenazas de amplio espectro (TESSCO¹⁰⁷), protegiendo los bienes de la propia organización (información, personal,...)»¹⁰⁸.

3.1 SEGÚN SU NATURALEZA

La inteligencia puede ser resultado de información tangible o intangible.

- Información tangible: Es toda aquella información que alimenta «físicamente» el ciclo de inteligencia, son paquetes de datos, bits, que recogen fotografías, vídeos o grabaciones de audio, de llamadas telefónicas o, en general, bases de datos.
- Información intangible: También en formato de bits cuando entra en el ciclo un informe como archivo de texto que es el resultado de volcar la

¹⁰⁵ ISTAR, *Intelligence, Surveillance, Target acquisition and Reconnaissance*. Es un protocolo que integra funciones de combate para el apoyo a la gestión de sensores y de información. Ley 11/2002, del Centro Nacional de Inteligencia

¹⁰⁶ *Ibid.*

¹⁰⁷ Terrorismo, Subversión, Sabotaje y Crimen Organizado. El concepto "subversión", aunque en desuso, es equivalente aquí a "insurgencia".

¹⁰⁸ OTAN AJP-2 (2003), p. 2-3-1

percepción de las intenciones, de los planes, de los aspectos no verbales de la comunicación, de las tensiones entre las facciones que compiten o se enfrentan...Es un tipo de información que solo puede producir un «sensor humano», siendo consecuencia de la implicación de las personas en las actividades de inteligencia.

En este sentido, Kahn establece que existen dos tipos de inteligencia, la física y la verbal, refiriendo por ejemplo que la física son las evidencias de la presencia, por ejemplo de los soldados en una determinada zona, de los equipos de combate, y, que debido a esa condición material son poco susceptibles de «desaparecer» de ese escenario.

Por tanto, permite a los Comandantes establecer planes para contrarrestar sus estrategias y así, por la mayor probabilidad de encontrarse con ese escenario preconcebido, reduce la ansiedad y la presión psicológica sobre los mismos, mejorando la acción del mando.

La inteligencia verbal, sería las intenciones de los Comandantes enemigos, ya que si se tiene conocimiento de los planes de los mismos, un Comandante puede aprovecharse del tiempo que lleva reaccionar y ajustar a las iniciativas contrarias para lograr desarrollar estrategias de combate aventajadas, siendo este tipo de inteligencia una de las más idóneas y que más ha favorecido la capacidad de influencia de la inteligencia en nuestros días.

Sin estar en desacuerdo con esta clasificación de Kahn, sí se considera necesario establecerlas dentro de esa categoría de naturaleza tangible (inteligencia física) o intangible (inteligencia verbal) para lograr entender cómo hoy la inteligencia pesa en la toma de decisiones de los líderes.

Es de destacar que la capacidad muchas veces atribuida a la inteligencia como herramienta de predictibilidad es peligrosa, ya que en el campo de lo intangible, es más lo que se puede lograr en la reducción de la incertidumbre que en la producción de certezas.

Como factor psicológico, trabaja en la mente de aquel que trata de dibujar una imagen de la amenaza y contribuye al final en que pese más a favor de una determinada decisión. La inteligencia física ayuda a reducir la ansiedad y el

estrés. Sin embargo, la verbal, es un multiplicador de fuerzas ya que si ya se tienen evidencias físicas y por tanto de cómo se puede contrarrestar una amenaza, las intenciones que diverjan del uso más probable implican un tiempo de planificación. Si se conocen las intenciones ese tiempo se gana, desarrollando nuevas opciones en el árbol de decisiones.

3.2 SEGÚN EL NIVEL

En el que se va a hacer uso de la inteligencia¹⁰⁹:

- **Estratégica**, si es utilizada para la formulación de políticas, planeamiento militar o para la provisión de indicadores y alertas a nivel nacional o internacional. Abarca un área lo más amplia posible en respuesta a los requerimientos de los Gobiernos sobre el espectro militar, diplomático, político y económico de otros países. Cubre un lapso temporal amplio.
- **Operacional**, es la inteligencia requerida para el planeamiento y la conducción de campañas, específicamente por el Comandante de la Fuerza Conjunta (JFC) y sobre un Área de Operaciones Conjunta.
- **Táctica**, necesaria para la planificación y ejecución de operaciones en el nivel táctico, que es el nivel donde sucede la acción que está incluida dentro de una campaña mayor, normalmente en contacto directo con las fuerzas de oposición que operan en su contexto geográfico y sociocultural. El margen de un Comandante en este nivel para la toma de decisiones es muy escaso y las consecuencias de los errores son normalmente trágicas.

Aunque esta categorización es más específicamente militar, tiene su aplicación en el ámbito de los Gobiernos a la hora de diseñar políticas específicas en persecución de objetivos determinados.

Dentro de esos niveles nos encontramos subdivisiones en cada uno. Por ejemplo, si la inteligencia es «básica», pueden ser bases de datos marco, y en

¹⁰⁹ OTAN Allied Administrative Publication 6 (AAP-6, 2008), p.2-I-6.

general todo lo que más o menos es permanente o estable, que están continuamente actualizadas y se utilizan como sostén inicial del planeamiento.

Si es «en curso» (*current*) se refiere a inteligencia ligada a los eventos según se vayan sucediendo y que dan una perspectiva sincronizada con el ritmo de las operaciones. Finalmente, la inteligencia «sobre el objetivo» se utiliza para localizar el punto o subsistema más vulnerable, entendiendo el objetivo (*target*) como un sistema. Es la más utilizada para el proceso de *targeting*¹¹⁰ para posteriormente realizar acciones cinéticas, aunque puedan desarrollarse otras opciones de resolución de objetivos, tales como operaciones psicológicas.

3.3 ATENDIENDO A SU ACCESIBILIDAD

La inteligencia puede ser abierta o encubierta.

- **Abierta:** Es toda aquella que sale de los procesos de obtención más clásicos de la inteligencia, desde el reconocimiento del espectro al que procede de los agregados en las embajadas de los servicios de inteligencia nacionales, pasando por todo el espectro de fuentes abiertas.

De manera aislada, la información puede parecer poco útil, pero cuando alimenta al ciclo de inteligencia es cuando se acaba obteniendo un puzle que proporciona una imagen más completa de lo que se busca.

- **Encubierta:** Se refiere a la obtención «ilegal» de la información mediante el espionaje. Normalmente es información muy sensible y clasificada acorde a esto, y por tanto de imposible acceso legal. Este tipo de información suele tener un peso relativo mayor y por tanto, es objeto de deseo y de ataques por parte de los servicios de inteligencia competidores y hostiles. También se incluye la información obtenida de agentes reclutados en beneficio del SI, y por tanto del Estado, que les paga. De estas actividades

¹¹⁰ Este proceso consiste en la selección de objetivos con mayor ratio de eficacia para lograr el efecto buscado. Por ejemplo, si queremos parar la producción de una fábrica de armamento adversaria no necesitamos arrasarla, si se ataca al transformador-rectificador que le proporciona energía, conseguiremos igualmente parar su operación. Depende de los criterios de daño que se busque, se definen este proceso (p. ej. parada de producción permanente, parada de producción durante 24-72 horas...)

encubiertas están expresamente excluidos los servicios de inteligencia de las Fuerzas Armadas.

La NATO Allied Joint Publication 2 (AJP-2), define el espionaje como un método encubierto utilizado por los servicios de inteligencia hostiles para la obtención de información que afecta a la seguridad nacional, y que por tanto está clasificada. Habida cuenta de la cantidad de información aislada disponible por fuentes abiertas, debidamente ensamblada y procesada cobra todo su sentido cuando se integra como una pieza del puzle inacabado. Las acciones encubiertas, además proporcionan la posibilidad de contrastar datos obtenidos por otras vías.

El término espionaje ha sido casi siempre síntesis de todo lo relacionado con la inteligencia, llamando siempre la atención los odios y pasiones que levanta. El periódico La Tribuna de Madrid, el 30 de junio de 1918, expresaba su opinión sobre este término en su editorial: «A los españoles nos repugna sobremanera la palabra espionaje. Nuestro temperamento no está formado para emplearnos en tan bajos menesteres. El espionaje, como otros vicios que se extienden por España, ha sido importado del otro lado de los Pirineos y es una planta exótica en nuestro país. Por eso los españoles no sabremos jamás ser espías de ninguna nación, ni incluso de la nuestra. En cambio, el español habilidoso, audaz y travieso, riéndose de esa clase de maniobras, sin espiar a nadie, sabrá explotar la candidez de los extranjeros que creen sin dudar que eso del espionaje sirve para algo más que sostener a cuatro vivos»¹¹¹.

Las legislaciones de los Estados suelen ser muy sutiles respecto a este aspecto concreto de la inteligencia, refiriéndose en su mayoría a ser objeto de espionaje, no a realizar espionaje sobre otras naciones, organismos internacionales, empresas o personas. Cuando los servicios de inteligencia de un Estado realizan su trabajo sobre uno de estos posibles objetivos, es habitual contemplarlo como vigilancias, seguimientos o simplemente, realizar misiones de inteligencia exterior, cuando los objetivos que despiertan el interés no están en territorio nacional.

¹¹¹ GARCÍA SANZ, F.(2005) "Hacia una 'cultura de los Servicios de Inteligencia'", *Arbor* CLXXX, 709, enero, pp.1-21

El conocimiento de las operaciones encubiertas es objeto de deseo por parte de distintos ámbitos de la sociedad a la que pertenecen los servicios por diferentes motivos.

Por una parte está el aspecto crítico de las políticas estatales y de los objetivos que se persiguen con tales acciones. Por otra, el mundo académico que busca alimentarse con estas historias de casi imposible acceso para generar conocimiento sobre cuál era la información de la que se disponía antes de tomar tal o cuál acción, porqué se eligió actuar de una determinada manera y en consecuencia, si se tuvo o no en cuenta la inteligencia subordinada a la operación. Por supuesto, también las consecuencias de la misma, todo en aras de un mejor conocimiento de las motivaciones humanas, de la seguridad, de la política y de la propia historia.

El secreto que rodea a las operaciones, es casi impenetrable, aflorando solo los casos que han tenido un irremediable impacto mediático y que el Ejecutivo se ha visto obligado a explicar tras filtraciones a los medios de comunicación social.

3.4 SEGÚN SU FORMA DE OBTENCIÓN

Es donde se sucede todo un universo de acrónimos que definen, a tipos ya conocidos pero que ahora se integran bajo otro nombre, a otras que emanan de evoluciones tecnológicas que no están extendidas en todos los servicios, no digamos ya el ambiente académico, y que por tanto, pueden generar confusión. No obstante, la mayor parte de clasificaciones recogen los siguientes tipos :

- **HUMINT** (*Human Intelligence*), aunque ya ha sido mencionada y se explotará más adelante, consiste en la obtención de información desde fuentes humanas por un operador (o equipos) HUMINT específicamente adiestrado, tanto de forma activa como pasiva, abierta o encubierta (aunque encubierta implica una actividad específica de los servicios y excluye a las FAS como fuente directa).
- **OSINT** (*Open Source Intelligence*), es la inteligencia de fuentes abiertas, tanto derivada de la que es accesible por cualquier

persona como de aquella que, sin estar clasificada, tiene una difusión pública o acceso más limitado. Esto no significa que los informes de inteligencia con origen OSINT estén desclasificados, como ya hemos señalado anteriormente, la alimentación de información al ciclo de inteligencia en porcentajes que exceden de las tres cuartas partes de la tarta, proceden de fuentes abiertas.

La OSINT puede proceder desde medios de comunicación (radio, TV, prensa) especialmente en lengua extranjera, conferencias de prensa, análisis de coste y beneficios de empresas, tesis doctorales¹¹² o disertaciones académicas abiertas, informes de eficiencia públicos colgados en las webs de Gobiernos objetivo, *blogs*, *wikis*, redes sociales.

También, es la que procede de documentos «grises», que sin estar clasificados y por tanto no sujetos su difusión pública o descuido en custodia a una protección específica ni a una ley penal, nunca se pretendió que saliera del ámbito del uso oficial de la administración pública concreta que lo genera y utiliza. La OSINT no es necesariamente gratuita, también sale de la suscripción a páginas web de pago, a revistas especializadas y por supuesto de la compra específica de determinados productos, como pueden ser imágenes satélite comerciales, aunque los costes, comparados con las otras fuentes de obtención, son ridículamente baratos.

El amor por lo secreto no es algo exclusivo de los neófitos, aficionados o público general. Los propios servicios de inteligencia, y en apariencia, también algunos de sus consumidores, son «reacios» a las fuentes abiertas por su naturaleza fácilmente accesible por cualquiera y que por tanto, reniegan de la esencia popular de la inteligencia, el secretismo y la inaccesibilidad. Esto es claramente una emoción, sobrepuesta por la realidad innegable de las ventajas que ofrece este tipo de inteligencia, siendo además la más fácilmente compartible (al menos lo que es la información obtenida) entre servicios y

¹¹² La solicitud de información abierta a organismos oficiales por parte de doctorandos, como ya sabíamos y hemos podido comprobar, genera una gran desconfianza entre los mismos aunque también depende del nivel de apertura cultural y académica que se respire en el país o la organización. Es una de las excusas listadas más comunes para el abordaje a fuentes potenciales por parte de operadores HUMINT, y por tanto entre las que más posiciones de «en guardia» generan.

también con otros miembros de la comunidad de inteligencia incluso a nivel multilateral.

Protege las fuentes y las técnicas de obtención, lo que habitualmente supone una de las mayores trabas en la compartición de información, convirtiéndose de esta manera en el epicentro de una mayor apertura entre servicios y especialidades de los mismos, fundamentalmente para los analistas, y también entre estos y la sociedad. Aun siendo la «más barata» de las inteligencias, esto no se traduce en resultados gratuitos de la misma. El ingente volumen de información a la que da acceso, la cantidad de idiomas en los que está y los numerosos aspectos que hay que considerar (culturales, geopolíticos, mediambientales...) consumen una buena parte de los recursos humanos de los servicios. La conducción de búsquedas de forma indiscriminada sin atender a unos requerimientos previos, o habiéndolos, ser demasiado genéricos, complican su eficacia y la vuelven potencialmente peligrosa. Es el tipo de inteligencia más «joven» dentro de las categorías más comunmente aceptadas.

- **IMINT** (*Imagery Intelligence*), es la inteligencia obtenida por sensores multiespectrales (infrarrojos, láser, radar...) a través de imágenes. Con un origen tan temprano como fue la combinación de globos aerostáticos y cámaras fotográficas, ha sido utilizada para la identificación de formaciones y posición de tropas, de complejos industriales, de valoración de daños de combate (BDA, *Battle Damage Assesment*) de los objetivos atacados... La tecnología ha ido proporcionando medios que permiten reducir el tiempo entre adquisición y procesamiento de una forma espectacular.

Antes de un ataque, un caza de reconocimiento sobrevolaba un área de objetivos, aterrizaba, se revelaban los carretes, se fotointerpretaban y se entregaban con el informe del fotointerprete para continuar el procesamiento en el ciclo. Ahora el caza puede recibir por *data-link*¹¹³ una zona, ampliar o focalizarse en un área que no se haya podido esclarecer bien, y enviarla de vuelta tanto al centro de tratamiento de imágenes como a cazabombarderos

¹¹³ Protocolo de transmisión de datos en tiempo real.

que le siguen a escasos segundos para batir el blanco del que se confirma su posición en tiempo real (supongamos un blanco móvil de alto valor estratégico como un lanzador de misiles balísticos camuflado y moviéndose en un área estimada. Esto se denomina lapso *sensor to shooter*).

También, los efectos de diferentes contingencias (nubes, lluvia, nieve, niebla, camuflaje para decepción...) que impedían agilizar el proceso y consumían recursos (número de salidas para obtener la imagen, o reprogramación de *slots* o ventanas de oportunidad del satélite), ahora se superan en buena medida. Aun así sigue habiendo imágenes muy difíciles de obtener (un radar de apertura sintética SAR-*Synthetic Aperture Radar*, puede ver a través de las nubes o identificar blancos en movimiento con MTI- *Moving Target Indicator*, pero obtener imágenes bajo una cúpula selvática sigue siendo muy complejo). Una imagen vale más que mil palabras, y es sin duda, uno de los tipos de inteligencia preferida por los decisores cuando puede ser directamente apreciada con sus propios ojos sin necesidad de informes anexos de fotointerpretación.

A esta inteligencia también se le conoce como **GEOINT**¹¹⁴ (*Geospatial Intelligence*), aunque esta se utiliza más comunmente para imágenes procedentes de satélites e información geoespacial y relacionadas con amenazas estratégicas. También incluye todo el espectro anterior de medios, UAVs (*Unmanned Aerial Vehicles*) y plataformas dedicadas de reconocimiento) que obtengan imágenes FMV (*Full Motion Video*). Habitualmente no resulta imprescindible mantener contacto visual permanente con el objetivo (*eyes on target*), ya que del estudio de las imágenes, y más específicamente de la comparación entre ellas, se puede sacar mucha información, desde patrones de movimiento a patrones de vida.

- **SIGINT**¹¹⁵ (*Signals Intelligence*) es la inteligencia que deriva de la interceptación y monitorización de emisiones electrónicas generadas por distintos tipos de actividades tanto en claro como

¹¹⁴ En EE.UU. por Presidential Executive Order 12333, <http://www.fas.org/irp/offdocs/eo/eo-12333-2008.pdf> [Consulta: 27 agosto 2014].

¹¹⁵ SCHREIER, F. (2009) "Fighting Pre-eminent Threats with Intelligence-led Operations". *Geneve Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Occasional Paper* nº16, p.50

encriptadas. Normalmente, además de su utilización dirigida a objetivos, suele apoyar las operaciones encubiertas. Se divide en varios subtipos:

- COMINT (*Communications Intelligence*), partiendo de la interceptación de comunicaciones, analizando patrones y volumen de tráfico para comprobación cruzada o proporcionar indicación a otro tipo de inteligencia. Incluye la interceptación de redes y sistemas de información automatizados de la parte objetivo y toda aquella información o transmisión que se realice por ella (imágenes, radio).
- ELINT (*Electronic Intelligence*), es la inteligencia técnica y de geolocalización de radiación electromagnética, normalmente utilizada por FAS de otros países. Se parte del seguimiento por eventos, en función de la actividad del objetivo. Si por ejemplo, se hace ELINT sobre un nuevo misil, se capturan frecuencias de operación, saltos de frecuencia, cambios de modos radar entre seguimiento, disparo y de las fases del guiado hasta modo terminal. Esta a su vez se bifurca en OPELINT (*Operational Electronic Intelligence*), relacionada con la posición, empleo, tácticas y sistema de armas asociado por parte de la fuerza hostil, y en TELINT (*Telemetry Intelligence*), sobre interceptación de telemetría y especialmente ligada en este sentido al lanzamiento en pruebas de nuevo armamento.
- FISINT¹¹⁶ (*Foreign Instrumentation Signals Intelligence*), se encarga del seguimiento de lanzamiento de armamento no nacional en pruebas, desde punto de origen a punto de destrucción, para el análisis de comportamiento aerodinámico, características y envolvente de empleo, balizas e interrogadores electrónicos. Algunos manuales incluyen aquí la TELINT, en lugar de en la ELINT.
- CRYPTINT (*Cryptology Intelligence*), para el descifrado de códigos, basado fundamentalmente en medios técnicos y programadores matemáticos.

¹¹⁶ U.S.Army, FM 2-0 (2010), p.12-1.

Hasta aquí llega la clasificación por tipos en los que más homogeneidad hay. Pero existen numerosos tipos de inteligencia que no están recogidos en las bases más comunes y que tienen una relevancia muy singular, pero simplemente están fuera del alcance técnico y por tanto, de uso del que las clasifica.

Otros, son fruto de una necesidad operativa que desarrolla de forma específica la característica singular que la define. Veamoslas a continuación:

- **MASINT** (*Measurement and Signature Intelligence*) es una inteligencia que se obtiene por el análisis cuantitativo y cualitativo de los datos por sensores técnicamente específicos, con el objeto de identificar cualquier característica distintiva del emisor o receptor de los datos y para la subsecuente medida, identificación o trazabilidad de los mismos. Existen subdivisiones en las que no profundizaremos pero que se incluyen dentro del espectro electroóptico y electromagnético, radar y láser, de imágenes hiperespectrales y sensores geofísicos (sísmicos, acústicos, magnéticos) y de radiación nuclear. En muchas ocasiones, se sobreponen a las modificaciones y anomalías del espectro que afecta a los medios ISR (*Intelligence Surveillance and Reconnaissance*: aviones, UAV¹¹⁷, satélites...), reconocen patrones concretos de camuflaje de los uniformes de las tropas, detectan lanzamientos de misiles, hacen seguimiento a aviones y a otros vehículos, realizan identificaciones no cooperativas y obtienen indicadores de presencia de agentes NRBQ¹¹⁸, entre otras muchísimas aplicaciones.

En palabras de John Macartney¹¹⁹, suponiendo que GEOINT sea la vista y SIGINT los oídos, MASINT sería el tacto, el gusto y el olfato. También se conoce como inteligencia de firmas.

¹¹⁷ *Unmanned Aerial Vehicles*, aviones no tripulados.

¹¹⁸ Nuclear, Radiológico, Biológico y Químico.

¹¹⁹ MACARTNEY J.(2001) "MASINT, Measurement and Signature Intelligence". *Intelligencer: Journal of U.S. Intelligence Studies* 12, nº1 (summer), pp. 28-34.

- **TECHINT** (*Technical Intelligence*), procede de la obtención y análisis de los sistemas de armas y nuevos materiales de potencias extranjeras, con el fin de prevenir la sorpresa tecnológica, valorar las capacidades técnicas ajenas al estado e impulsar la investigación científica (investigación y desarrollo, I+D) para tomar ventaja y aportar contramedidas de protección sobre lo que se ha detectado. Tiene una importancia vital en la comprensión del tipo de amenaza a la que potencialmente hay que hacer frente, explotando la captura de material para proporcionar inteligencia, información, entrenamiento y, para desarrollar tecnológicamente indicadores de su presencia en el escenario de combate y de su intención de uso. Debido al mercado de armamento, es fundamental comprender todas las características de las nuevas amenazas para valorar cómo pueden afectar a la seguridad nacional desde el plano convencional (amenaza militar) y del asimétrico, en el caso de que se trafique con ellas en el mercado negro de armas.

Existen tipos de inteligencia que, como insisto, no terminan de configurarse del todo como tales, ya que o no cumplen con el ciclo convencional de inteligencia, o utilizan los tipos de inteligencia anteriores de alguna forma, especialmente en los medios de obtención de información. Sin embargo, por su importancia y el riesgo que suponen para la seguridad, se hace necesario considerarlos de forma especial.

Uno de ellos es la inteligencia sanitaria (**MEDINT**), cuyo objetivo es desarrollar medidas preventivas profilácticas y paliativas para personal que se desplace a zona de operaciones (en cualquier teatro, ya sea combate o mantenimiento de paz) y para mantener un sistema de alerta de pandemias que puedan poner en peligro a la población general, participando incluso en los diseños de planes de contingencia cuando en estos se contemple este aspecto.

Otro, y que es objeto de estudio individualizado a muchos niveles profesionales y académicos por sus implicaciones en la estabilidad de la economía y la posibilidad de mejorar o empeorar la competitividad de una nación y de su soberanía económica, es la **inteligencia económica**. También la **inteligencia**

competitiva se entremezcla con la anterior, incluyendo estrategias, análisis de riesgo, psicología cognitiva y ciencias políticas y sociales.

Por último, existe un tipo de inteligencia que a la vez es un proceso, es la **All-Source Intelligence**¹²⁰, siendo tanto los productos como las organizaciones que incluyen información e inteligencia procedente de todos los campos anteriores, para conseguir un producto final de inteligencia que en función del consumidor, estará respaldada por la autoridad competente de inteligencia, pudiendo llegar a ser la propia Autoridad Nacional de Inteligencia (bajo cualquier nombre, en concreto en España la ANS es el secretario de Estado director del CNI).

4 FACTORES QUE AFECTAN A LA INTELIGENCIA

4.1 EL FACTOR SOCIAL

La población de una determinada sociedad es la que determina quién tiene la legitimidad para establecer las reglas y el Gobierno de esa sociedad. Los valores y las normas culturales determinan qué es lo que percibe dicha sociedad como legítimo. Dicho esto, la legitimidad puede cambiar en virtud de la evolución de la sociedad, de los propios grupos e individuos que conceptualizan quienes son y qué autoridad reconocen como legítima, como ha pasado en los EE. UU. y Alemania tras las guerras que los hicieron nación.

La legitimidad emana de la aceptación voluntaria de la autoridad y por tanto, requiere menos recursos para ejercer la autoridad conferida.

En una sociedad en la que la población no tiene acceso a servicios básicos o lo tiene de forma marginal (escasas o nulas oportunidades de empleo, pobreza, marginada políticamente y reprimida), la legitimidad del Gobierno pasa de largo. Si no se tiene acceso al pilar más básico de seguridad, todo lo demás cae en saco roto. Es en ese caldo de cultivo donde se siembran las raíces del enfrentamiento al poder establecido y donde nacen las insurgencias, claves en los conflictos asimétricos, también conocidos como guerras de cuarta generación o de baja intensidad.

¹²⁰ U.S.Army, FM 2-0 (2010), p.1-22

El argumento movilizador de las insurgencias evoluciona entorno al concepto de (in)justicia, no es solo la pobreza, es lo injusto que es el ser pobre, por lo que convierten al poder establecido en objeto de sus ataques y le revocan su legítimidad.

Los regímenes políticos que han tenido una estabilidad relativa en el Magreb desde el final de la Segunda Guerra Mundial, han dado lugar a los movimientos de contestación social, a la Primavera Árabe, que ha acabado con los regímenes incapaces de resolver sus problemas, generando un vacío de poder que ha elevado a los grupos más oportunistas y organizados, con argumentos profundos en las raíces del islam y que son incapaces de subirse al mundo globalizado a la velocidad que éste gira.

El conflicto entre tradición y modernidad, entre la ciencia y el conocimiento de los valores occidentales más enfrentados a sus costumbres (libertad sexual, consumismo...), también la libertad de pensamiento, impiden de momento, una reforma tradicional acorde a los preceptos de su cultura.

La precipitada caída del régimen libio en medio de tales acontecimientos, ha propiciado el acceso a las armas de sus arsenales por parte de los grupos más radicales. La inestabilidad que ha generado la resaca de estos movimientos sociales ha proporcionando cobijo al tráfico de armas y al descontrol en buena parte del cinturón pansaheliano y Oriente Próximo. También esta inestabilidad ha proporcionado poder a los grupos insurgentes de corte más radical, que han visto como su influencia sobre los Estados en los que se asientan, les permite ser un interlocutor mediático, temido y que se aprovecha de la tecnología que tanto repudia para extender su influencia.

El islam, una religión milenaria y practicada por millones de musulmanes en el mundo, tiene su pilar teológico en el Corán. Más allá del Corán está la sunna, la forma de vida de los musulmanes, iniciada por Mahoma, y los hádices, recopilaciones de narraciones o relatos de lo que Mahoma dijo, enseñó o hacía. Los hádices, escritos en su mayoría hasta unos dos siglos después de la muerte de Mahoma, son verificados por los ulemas (comunidad de estudiantes del islam y la Sharía, la ley islámica).

Históricamente, los gobernantes siempre buscaron entre los hádices aquellos que más favorecieran sus intereses mediante la interpretación manipulada de los mismos. Esta técnica se sigue haciendo por parte de grupos terroristas y facciones radicales, que encuentran en su interpretación parcial y tergiversada la excusa perfecta para la llamada a la yihad, a la guerra contra los infieles, más justificada si cabe a sus ojos, por la invasión de Irak y Afganistán por parte de EE.UU. y sus aliados en 2001 y 2003, convirtiendo la doctrina religiosa en una herramienta política.

El tercer pilar del islam es la Sharía, la ley divina que fusiona el mundo civil con el religioso y que es el gobierno de la ley de Dios sobre la vida individual, comunitaria (la *umma*) y del Estado. Las fetuas han surgido de la necesidad de adaptar los textos tanto de la sunna como del Corán a nuevas situaciones por parte de los eruditos islámicos, pero su percepción legítima en su comunidad depende del respeto que ostente la persona y de su capacidad de interpretación casuística.

La influencia de la religión en las políticas estatales vino siendo cada vez menos importante a partir de la diplomacia westfaliana de los siglos XVII y XVIII y los Tratados de Münster y Oroabruck («la edad de oro de la diplomacia»), cuando las guerras por los intereses nacionales y los nacionalismos primaron sobre aquellas por motivos religiosos¹²¹.

El nacimiento de más de 176 países después de la segunda guerra mundial, con el estado de Israel en el centro de los conflictos judeo-árabes desde su creación en 1948, ha vuelto a meter a la religión en primer plano entre los actores que se deben considerar en el terreno de la política internacional.

La profunda ignorancia de la realidad religiosa que se estaba dando en Irán poco antes de la revolución y de la caída del Shah, no era exclusiva de la clase política norteamericana, tampoco su comunidad de inteligencia se había percatado del rol que el clero iraní estaba jugando. Los lazos previos con ellos eran inexistentes, incluso cuando un jefe de la División para Irán de la CIA, propuso realizar un estudio en profundidad del liderazgo religioso del país,

¹²¹ LÓPEZ ALÓS, J.(2010) "Los extravíos de la soberanía o la mirada antimoderna sobre Westfalia". *Res pública*, 24, p. 197.

obtuvo el apodo de Mulá Ernie, siendo rechazada su propuesta bajo la premisa de ser un estudio sociológico. Solo uno, de entre 104 contactos que tenía la embajada norteamericana en Teherán entre 1969 y 1976 era un religioso, y con un protagonismo marginal en el entorno chií¹²².

En el patio oriental iraní se sucedían contemporáneamente los siguientes hechos: 1978- Golpe de Estado en Afganistán, dentro del propio partido comunista afgano, 1979- Invasión soviética de Afganistán, por giro en políticas del presidente hacia un estado fundamentalista, contactos con Hezbi Islami , grupo terrorista operando desde Pakistán, 1979- Operación Ciclón de la CIA, para financiación, armamento y entrenamiento de los muyaidines de Hezbi Islami, con plena participación del servicio de inteligencia pakistaní (ISI).

Ni los soviéticos, ni los norteamericanos entonces o en la invasión de Afganistán del 2001, se plantearon en modo alguno el carácter y las raíces culturales de los muyaidines. La precipitación al combate desconociendo los factores culturales desequilibran el planeamiento hasta unas consecuencias imprevisibles. En estas culturas, el sentimiento de honor es, en muchos casos, el origen del conflicto.

Son tribus guerreras, en las que el paso a la mayoría de edad se simboliza mediante la propiedad de un arma. Son culturas que enardecen al guerrero como depositario del honor del pueblo, además del suyo propio, escalando la jerarquía social hasta llegar a la cúspide. Las ganas de revancha por el sometimiento y dominio estratégico de los *Farang*¹²³ sobre el islam, es otro de los factores contribuyentes, aprovechando las facciones extremistas para dar combustible a la yihad.

La cultura es una suma de conocimientos adquiridos, de comportamientos, de la ideosincracia de un grupo de pertenencia, pero en ella influye una faceta subjetiva, genética y que nos predispone, por pertenecer a un grupo y a una zona geográfica a comportarnos de una determinada manera. Freud fue el primero que habló de la existencia de procesos psíquicos inconscientes

¹²² William H. Sullivan, embajador de EE.UU. en Irán entre 1977 y 1979. Véase también BILL, J. (1988) *The Eagle an the Lion: The Tragedy for American-Iranian Relations*, c.p. HASSNER, R.(2011) "Religious Intelligence". *Terrorism and Political Violence*, 23:5, p.700.

¹²³ Con raíces diferentes según el origen, persa, indio, tailandés,... en general es "el hombre blanco", un extranjero.

regidos por leyes propias, distintas de las que gobiernan el mundo consciente, y que las leyes de la lógica, básicas en el pensamiento consciente, dejan de ejercer su dominio en el inconsciente (inconsciente personal)¹²⁴. Carl Gustav Jung, coetáneo y también compañero de Freud, afirma la existencia de un inconsciente colectivo, común a todos los seres humanos de todos los tiempos y lugares.

Por otra parte, el sociólogo Émile Durkheim acuña la noción de conciencia colectiva, cuando se refiere a las creencias compartidas y a las actitudes morales que funcionan como una fuerza unificadora dentro de la sociedad, la cual está separada de la conciencia individual, con la que compite para ser habitualmente dominante¹²⁵. Según esta teoría, una sociedad, una nación o un grupo constituyen una entidad que se comporta como un individuo global.

El Comandante de ISAF¹²⁶ (Fuerzas Internacionales de Asistencia a la Seguridad en Afganistán) en el año 2009, considera necesario reflexionar sobre los factores culturales en los conflictos armados, ya que la parte cultural conforma una de las partes más enraizadas de los conflictos.

Quizá, Clausewitz, en su marco antropológico se esté refiriendo a estos aspectos entre las pasiones más básicas en la potenciación del conflicto violento, del odio y de la enemistad, cuando dice que «Las pasiones que despertarán en la guerra son aquellas ya inherentes en las personas»¹²⁷.

Los orígenes etimológicos de la palabra religión están en el verbo latino *religare* (reunir). Independientemente de la ciencia que quiera ofrecer su punto de vista sobre el fenómeno religioso (antropología, sociología, psicología...) nos encontramos con un concepto ligado esencialmente a lo humano y que busca una interpretación del mundo y del ser humano en sí mismo, y por tanto, también del conflicto entre los seres humanos, de su comportamiento. Sobre

¹²⁴ U.S. Army Special Operations Command (2013) *Human Factors Considerations of Undergrounds in Insurgencies*, p.301.

¹²⁵ HASSNER, R.(2011) "Religious Intelligence". *Terrorism and Political Violence*, 23:5, p.687.

¹²⁶ COMISAF'S INITIAL ASSESSMENT, 30 de agosto de 2009. Commander, NATO International Security Assistance Force, Afghanistan, U.S. Forces, http://media.washingtonpost.com/wp-rv/politics/documents/Assessment_Redacted_092109.pdf [Consulta: 1 septiembre 2014].

¹²⁷ CLAUSEWITZ, C.(1832) *On War*. Ed. Michael Howard y Peter Paret (1976, 1984) , Princeton University Press, New Jersey, Libro 1, Cap. 1-28, p.89.

los fundamentos de la religión, dirá Durkheim que es la distinción entre lo sagrado y lo profano¹²⁸. Todos las creencias, ritos y lugares expresan bien la naturaleza de lo sagrado o, la relación entre las cosas sagradas y las profanas, que lo incluye todo pero que se excluyen mutuamente.

La religión, no como un determinado camino a seguir, sino como factor que puede motivar los comportamientos, y por tanto como poder conductor del comportamiento, juega de nuevo un papel irrenunciable en los planteamientos de cualquier planificación relativa a la seguridad.

En una proyección historiográfica sobre los conflictos y la religión, encontramos autores que recogen en esta realidad el futuro que ellos divisan. Alvin Toffler en *La Tercera Ola* establece el origen de los conflictos humanos en su concepto de la confluencia de olas y que, cuando chocan entre ellas, surge una nueva civilización que desarrolla su propia «superideología» para explicar la realidad y su propia existencia.

La primera ola fue la llegada de la agricultura hace más de 10.000 años, la segunda, la Revolución Industrial, y la tercera es la revolución tecnológica. Para Toffler, los ciudadanos de la segunda ola mantuvieron sus compromisos a largo plazo alineados con los de la mayoría, pero la civilización de la tercera ola favorece las diferencias individuales, raciales, regionales, religiosas y la variedad subcultural, resultando una quiebra de valores que está acabando con familias y otros valores tradicionales. Según él, los que buscan el fundamentalismo religioso lo hacen para encontrar algo en lo que creer y encontrar «comunidad, estructuras y significado». En su interpretación de la Revolución iraní de 1979, reconoce la importancia de considerar a los grupos religiosos como uno de los ostentadores del poder de base de minorías, y por tanto incluirlos como parte de los Gobiernos dentro de sus coaliciones¹²⁹.

Francis Fukuyama, en *El fin de la Historia y el último hombre* debate sobre el proceso histórico que llevará a la democracia liberal universal, a través del motor económico derivado de los avances tecnológicos y de la compleja lucha del ser humano por su reconocimiento, como poseedor de dignidad y de ser

¹²⁸ HASSNER, R.(2011) "Religious Intelligence". *Terrorism and Political Violence*, 23:5, p.687.

¹²⁹ SHAW, J.(2011) "The role of religion in National Security Policy since September 11, 2001". *Carlisle Paper*, Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, febrero, pp.4-5.

más deseable que otros, lo que arrastra una asimetría de identidades entre esclavos y señores, y a una lucha, a la guerra misma.

Ve en la religión y en las otras ideologías la culminación penúltima del conflicto humano por el reconocimiento, y por tanto los identifica como obstáculos al logro de democracias liberales con su principio innegociable de libertad e igualdad. Fukuyama considera que el riesgo más probable es que «la criatura que emerja al final de la Historia, el último hombre», habrá perdido sus pasiones y su capacidad de luchar, dejando de ser un verdadero hombre.

Siendo su derecho de cuna la igualdad y libertad absoluta a coste personal cero, habrá perdido su capacidad para comprometerse, y por tanto, de ser humano. Otro riesgo menos probable para él, es que la humanidad se desprenda del proyecto de la democracia liberal y que sea la religión, los nacionalismos y otras ideologías las que guíen una historia inacabada. Pero ve al islam como objeto de especial atención «ya que es el único que no acepta la democracia liberal como forma más racional de gobierno». Por tanto, a la postre, considera que la religión debe ser un componente crítico del estudio de los asuntos sobre seguridad nacional¹³⁰.

Samuel P. Huntington, en *El choque de civilizaciones y la reconstrucción del orden mundial*¹³¹, dice que el mejor paradigma para entender y enfrentarse a los conflictos internacionales actuales es el choque de civilizaciones. Según él, «...las diferencias más importantes entre las personas no son ideológicas, políticas o económicas. Son culturales...La gente se define a sí misma en términos de ascendencia (linaje), religión, lengua, historia, valores, costumbres e instituciones. Se identifican con grupos culturales: tribus, grupos étnicos, comunidades religiosas, naciones y, en el nivel más amplio, civilizaciones».

La religión juega dos papeles básicos dentro de su paradigma. El primero, la religión define en general a una civilización, y habitualmente es su elemento objetivo más importante. El segundo, ya que la religión es tan importante en la definición de una civilización, normalmente es un precursor crítico de las guerras entre ellas.

¹³⁰ SHAW, op.cit, pp.5-7.

¹³¹ C.p. SHAW, op.cit., pp.7-9

Considera que el islam es la religión más propensa a generar guerras en dos niveles, micro (localizadas) y macro (guerras globales). Los choques más peligrosos derivarán de la arrogancia occidental, la intolerancia islámica y la asertividad sínica (china). Dentro de su probabilidad de una violencia islámica sostenida, refuerza su teoría en tres parcelas que se superponen entre sí:

- El resurgimiento islámico: Vuelta al islam en busca de identidad, de significado, estabilidad...«*El Islam es la solución*», es la guía para la vida en el mundo moderno. Las explosiones demográficas de las ciudades islámicas se pueden beneficiar socialmente en parte, por esta resurgencia, pero generará numerosos problemas sin resolver en términos de regresión económica, injusticias sociales, represión política y debilitamiento de sus Fuerzas Armadas.

- La dispersión de la conciencia islámica: La tradición islámica del compromiso con la familia, al clan, con los lazos culturales y religiosos, con el imperio...han producido una conciencia islámica extendida, pero sin ningún actor principal, país o estructura transnacional para su cohesión. El resultado es una competitividad entre Estados y otros actores transnacionales en busca de más apoyo popular para extender su base de poder, generando un potenciador de conflictos internos y externos con otras culturas.

- El choque entre la civilización islámica y la occidental: La relación entre estas culturas se remonta más de 1 400 años atrás, con los conflictos que emanan de la propia naturaleza de las religiones y sus civilizaciones asociadas. Otros potenciadores han sido el incremento demográfico de la población en el islam, el desempleo, en especial de los jóvenes, las políticas globales occidentales extendiendo su forma de vida e interfiriendo en conflictos en tierras islámicas y la caída del comunismo, contra el que ambas civilizaciones luchaban y que al caer ha aumentado las ocasiones de contacto entre ellas y por tanto, la intolerancia.

Para Huntington, la religión como factor preeminente cultural que define a una civilización, juega un papel central en cualquier política efectiva sobre seguridad nacional¹³².

Robert Kaplan¹³³, en *La anarquía que viene: Sueños rotos después de la Guerra Fría*, ve la desestabilización que ha traído la caída de la Unión Soviética en contraposición a la estabilidad bipolar del equilibrio de fuerzas anterior, y por tanto, las fuerzas culturales sociales y religiosas que andaban compensadas por la tracción superior, ahora generan el entorno de la futura anarquía. Kaplan considera «el entorno» como el eje de las Estrategias Nacionales de Seguridad del s. XXI, diciendo que nos adentramos en un mundo bifurcado entre «el último hombre» de Fukuyama, tecnológico, educado y separado de la brutalidad del mundo y «el primer hombre», del Leviatán hobbesiano, entrampado en humanidad, rodeado de anarquía y viviendo en pobreza, consumido por trifulcas culturales y condenado al fracaso por las carencias del entorno.

Según Kaplan, para «el primer hombre», aunque la religión pueda ser una fuerza positiva que contribuye a la identidad cultural, al empoderamiento y al orden social, tiene mayor influencia negativa por la generación de inestabilidad y la alimentación del conflicto. Respecto a la violencia islámica dirá que la violencia dentro del mundo islámico tiene más una base de conflicto cultural que de identidad religiosa, de manera que en la polarización islam- Occidente, prevalece el sentimiento islámico sobre las diferencias entre ellos.

Sin embargo, Kaplan difiere de Huntington en su aproximación al choque entre Occidente e islam diciendo que, en primera instancia, el choque sucede entre las culturas y grupos étnicos que compiten entre sí y que se identifican como islámicos, y por tanto más tarde, entre las diferentes tendencias, culturas y grupos islámicos contra Occidente. Para este «primer hombre», la religión juega un papel central en la identidad personal y en el choque de culturas, de manera que, especialmente como habilitador de esa cultura, potencia los

¹³² SHAW, J. (2011) "The role of religion in National Security Policy since September 11, 2001". *Carlisle Paper*, Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, febrero, p.7.

¹³³ C.p. SHAW, op.cit., pp.9-10.

esfuerzos de búsqueda y obtención de recursos críticos, con la esperanza de conseguir unos mínimos de estabilidad y seguridad.

Para el «último hombre» de Fukuyama, Kaplan considera que este se ve abocado a la consideración de la religión en la política, aunque no tenga ninguna necesidad de religión *per se*, ya que la necesitará para influenciar la otra parte del mundo en la que la religión se valora, solo con el fin de alcanzar una mejora en la estabilidad internacional y en su propia seguridad. Por tanto en sus políticas exteriores, necesita considerar las prioridades del «primer hombre», entre las que se incluye la religión.

Hasta aquí hemos visto la importancia fundamental, desde diferentes perspectivas, que tiene la cultura y la religión sobre la seguridad. Naturalmente, como la inteligencia no es sino otro de los instrumentos al servicio del Estado para aumentar su seguridad y la de sus ciudadanos, pasamos a continuación a ver qué consecuencias tiene sobre la Inteligencia en particular.

4.1.1 Aspectos sobre Inteligencia

El conocimiento de la amenaza es una de las bases de las Estrategias Nacionales de Seguridad y también debe ser este conocimiento el epicentro de toda planificación para la conducción de cualquier tipo de operación militar, independientemente de su naturaleza ofensiva o en el entorno de las operaciones de mantenimiento de la paz. La precipitación a la acción sin haber tenido en cuenta los aspectos sociales del entorno, tendrá un enorme impacto con elevado coste asociado. Esto es tanto por el tiempo empleado para la resolución del conflicto, como por los recursos materiales y económicos implicados. El más elevado coste es, invariablemente, la desgraciada pérdida de vidas humanas.

Richard Falk¹³⁴, profesor de Derecho Internacional en Princeton, sugiere acerca de las bases religiosas en la gobernanza global, que la identidad religiosa proporciona un importante equilibrio para compensar las fuerzas relativamente inhumanas de la economía global. El paradigma modernista por el que las

¹³⁴ C.p. STEMPEL, J.(2013) "Religion and Intelligence. *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, 26(2), p.382. Véase FALK, R.(1979) *Trusting Khomeini*, en The New York Times, <http://online.wsj.com/public/resources/documents/glovview021511.pdf>. [Consulta: 22 abril 2016].

religiones disminuyen en importancia según se desarrollan las sociedades debe ser desterrado. Las crisis sociales que han traído consigo el desarrollo y la globalización en algunos países de Oriente Medio, han cimentado el regreso a un sistema de creencias religiosas que les reconforta en varios sentidos, especialmente en el apoyo emocional y político, y acrecentando las diferencias con los países occidentales.

El lapso que existía entre el pensamiento geoestratégico, el ideológico, la diplomacia, el ejército y la inteligencia, se ha ido cerrando. Pero siguen habiendo algunos huecos abiertos, y a menos que realicen esfuerzos específicos por cerrarlos, contemplando piezas que no se suelen usar, el edificio entero se desmoronará.

Hay que incluir las aportaciones de los teólogos y antropólogos, y por supuesto, a los expertos religiosos que pueden aportar su visión sobre la resolución de conflictos desde Occidente y desde Oriente. Sobre esto, hay que añadir las consecuencias, no solo de la acción sobre un entorno determinado con un tipo de aproximación convencional, sino de la inacción y de la separación de una implicación previa, cuando ese entorno está cargado de un componente religioso. Las opciones no pueden ser siempre *get tough or get out*¹³⁵ (o una actitud más dura, o una retirada), evitando estrategias de confrontación al estilo del choque de civilizaciones que propugnaba Huntington. El *either with us or against us* (con nosotros o contra nosotros) del presidente Bush¹³⁶, se reflejó en el documento de guerra que fue la Estrategia de Seguridad estadounidense del 2002, la primera tras el ataque a las Torres Gemelas.

Las fases iniciales del ciclo de inteligencia se ven seriamente influenciadas por el desconocimiento en el nivel estratégico, del impacto religioso, de la cultura y de unas apropiadas habilidades lingüísticas, particularmente importante en el lado de los servicios de inteligencia.

Por mucho que resulte chocante en un principio, en la fase de dirección es fundamental la referencia a la teología en la búsqueda de pistas políticas,

¹³⁵ Comentario de Bernard Lewis, profesor emérito en Princeton y reconocido experto en Oriente Medio, en el New York Council of Foreign Relations meeting, 7 de Mayo de 2007.

¹³⁶ *Address to a Joint Session of Congress and the American people*. www.georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2001/09/20010920-8.html [Consulta: 12 abril 2014].

tratando de ganar una ventana a la visión fundamentalista del mundo para cambiar la perspectiva que necesitamos, desde dentro.

La obtención, especialmente, debe recurrir en mayor medida a la HUMINT, al personal en el terreno que está embebido en la cultura y la sociedad, de manera que:

«...todo llega hasta el punto de que tenemos que volver a escuchar a la gente, sin importarnos lo desagradable que sea el mensaje. La CIA no tiene más opciones que volver a salir y hablar con la gente, gente que va a donde nosotros no podemos ir, ve lo que nosotros no podemos ver y escucha lo que nosotros no podemos escuchar» ¹³⁷.

No se puede penetrar en la mente de las personas en su entorno cultural a base de satélites y radares de apertura sintética. Sin lugar a dudas, y debido al debate que se debe abrir respecto a la necesidad operativa de disponer más personal HUMINT, y en definitiva, de la «repulsiva» ejecución de más operaciones encubiertas, no se puede renunciar a ninguna capacidad por nimias que sean las posibilidades de obtención.

Es tan importante como complejo que los servicios se planteen el reclutamiento de religiosos miembros de la comunidad islámica de su país, sin importar las demoras en los trámites para la obtención de las habilitaciones personales de seguridad o los requisitos que se estimen pertinentes. Otro de los recursos que se debe explotar de manera adecuada es la subordinación de la OSINT a una dirección correcta y bien asesorada, ya que es uno de los recursos que menos problemas puede generar¹³⁸.

Como hemos referido anteriormente, para conseguir que este nuevo paradigma funcione, se debe replantear la educación de toda una generación de políticos, diplomáticos, por supuesto, de los miembros de los servicios de inteligencia..., y conseguir un aumento del conocimiento general de estos asuntos en la opinión pública.

¹³⁷ Robert Baer, agente encubierto retirado de la CIA, c.p. STEMPEL, J.(2013) "Religion and Intelligence". *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, 26(2), p.381.

¹³⁸ STEMPEL, op.cit., p.386.

No solo es importante que los analistas tengan la facultad de comunicarse, esto es, ser entendidos en su cadena de mando: es imperativo que el consumidor sea capaz de entender cuáles son los parámetros que afectan al asunto de estudio en cuestión¹³⁹.

4.1.2 La inteligencia religiosa.

La inteligencia religiosa es responsable de obtener y analizar la información acerca de fenómenos sagrados que sea importante para la situación de conflicto. Tiene como objetivos la predicción de los efectos de las creencias religiosas y de sus prácticas en el entorno operativo y proporcionar valoraciones de cómo dichos efectos pueden perjudicar o favorecer las operaciones de seguridad.

Para Ron Hassner, los fallos en el análisis RELINT (*Religious Intelligence*), tienen origen normalmente en cuatro supuestos sobre el papel de la religión en los conflictos¹⁴⁰:

- La religión no es una variable dicotómica en el conflicto:

Los conflictos no se pueden dividir entre puramente religiosos o seculares.

- La religión no está limitada a las ideas:

Los símbolos religiosos, los lugares, los rituales y las autoridades religiosas son también parte fundamental.

- No siempre se corresponden las ideas y la práctica religiosa a la ortodoxia u ortopraxia tal y como se recoge en su teología formal o en sus escrituras:

Suele haber variaciones eclécticas, populares y locales que reflejan las preferencias o hábitos de los subgrupos religiosos.

¹³⁹ *Ibid.*, p.383.

¹⁴⁰ HASSNER, R.(2011) "Religious Intelligence", *Terrorism and Political Violence*, 23:5, pp.688-689.

- Los combatientes no sucumben automáticamente a la ideología religiosa:

Su resiliencia depende tanto de su identidad religiosa como de la disciplina de su organización.

Para evitar estos fallos, Hassner¹⁴¹ cree que la inteligencia religiosa se debe hacer cuatro preguntas principales:

- ¿Cuán prominentes son las ideas y costumbres religiosas en un conflicto determinado?.

La prominencia captura la capacidad de la religión de definir la causa, la identidad de los participantes, o simplemente la audiencia ante una disputa. Lo sagrado es particularmente prominente cuando la religión actúa como principal motivo del conflicto, como en las guerras de conversión, las disputas sobre los lugares sagrados o las guerras santas.

- ¿Cuáles son los fenómenos sagrados más importantes para la ejecución de operaciones de seguridad y dónde está su centro (posición) formal?.

Mientras más central sea un factor en el panorama religioso de la comunidad, mayor es su capacidad para proporcionar acceso a lo divino mediante la comunicación con los dioses, manifestando su presencia y expresando su significado divino. Estas creencias y prácticas son formales en el sentido de que han sido consagradas en las escrituras sacras, validadas por la práctica y la veneración continua de la comunidad y respaldadas por la jerarquía religiosa que se trate. También, mientras más central sea un santuario mejor será para proporcionar a los creyentes sus beneficios religiosos y tanto más probable será que se reaccione vehementemente ante los daños que se puedan ocasionar con un ataque, o a su profanación. Los días destacados en el calendario religioso son poco frecuentes y se suelen caracterizar por reglas y costumbres que difieren significativamente del comportamiento cotidiano y cuya transgresión está castigada más estrictamente.

¹⁴¹ *Ibíd.*, pp.689-692.

- ¿Cómo de relevantes son estos factores para una comunidad religiosa específica, teniendo en cuenta la información disponible sobre su ideosincracia?.

En la práctica, determinados momentos y lugares sagrados, así como determinadas autoridades religiosas, reciben un encumbramiento que se les otorga por la relevancia particular para una determinada comunidad religiosa. Los creyentes no practican de forma «pura», ya que las religiones no mantienen bajo llave sus preceptos, sino que la comunidad los vive, y se refleja en determinadas ideosincrasias locales. Para rizar más el rizo, los factores religiosos serán aún más valorados si se percibe que estos están amenazados. El conflicto en un día sagrado, en un lugar sagrado o que implique a una autoridad religiosa, puede incrementar el significado de estos fenómenos. Por tanto, el contexto político-social de esa comunidad requiere una comprensión del los sesgos locales, de las costumbres, supersticiones y preferencias, para saber cómo estas desplazan la centralidad oficial de un factor determinado.

- ¿En qué grado impacta en las operaciones de seguridad los símbolos y costumbres que esta comunidad relaciona con lo sagrado?.

El analista traslada las conclusiones desde la esfera religiosa a la militar para valorar el impacto de las creencias y costumbres religiosas en las operaciones. El entendimiento de la relevancia basta para determinar cómo un observador civil reaccionaría a un conflicto relacionado con un momento, lugar o autoridad sagrada, pero no basta para entender como un combatiente reaccionaría en tales circunstancias. El impacto militar del combate implicando factores sagrados requiere la consideración de las identidades religiosas entre las facciones (y por tanto las percepciones de centralidad y relevancia) así como la consideración de cómo la disciplina (obediencia) militar puede mitigar o amplificar la tendencia religiosa.

Como hemos visto, lo sagrado se puede identificar con la función que realiza para el creyente: una comunicación con lo divino, recibir favores divinos... lo sagrado de los rituales y los símbolos se sostienen en costumbres y proscipciones que mantienen la distinción entre lo sagrado y lo secular bajo el

aspecto de tiempo, espacio y autoridad. Estos aspectos son componentes cruciales del orden sagrado que constituye toda religión y juegan un papel central en la vida de los individuos y de sus comunidades religiosas.

Los rituales y símbolos sancionados y prohibidos, sin tener como función el control o la motivación para el combate, se vuelven muy importantes en época de conflicto. Los rituales sagrados pueden suponer una baza para los agresores cuando las reglas que rigen el ritual limitan la capacidad de sus objetivos para entablar combate haciéndolos más vulnerables (prohibición de porte de armas, consumo de determinadas sustancias...), pero también puede provocar un efecto rebote en la implicación en combate por terceros ante el sacrilegio cometido. Los símbolos, de igual manera, pueden contener o motivar en función del significado que emane del factor sagrado. Aquellos que inspiran paz, pueden persuadir a un combatiente, sin embargo, aquellos relacionados con el martirio triunfal, un lugar santo en veneración de una deidad marcial, o un líder que promueva el uso de la fuerza, también pueden ser definitivos para la actitud del combatiente¹⁴².

4.1.3 Conciencia cultural, inteligencia cultural

Este subapartado comienza por poner en primer lugar los signos de interrogación sobre este tipo de inteligencia. Siguiendo la práctica extendida, incluso podríamos llamarla CULTINT, pero las definiciones relativas a inteligencia como un aspecto cultural a un nivel doctrinal o académico alto, se prodigan bastante poco. Indudablemente, como el resto de los tipos de inteligencia que se han categorizado aquí, cuando al consumidor se le proporciona el producto resultante de este sistemático proceso, adquiere todo su significado en el apoyo para la toma de decisiones.

No obstante, quienes hacen uso de este tipo de inteligencia no suelen estar al nivel ejecutivo de los gobiernos, sino más bien a nivel táctico, como p. ej. los Comandantes de operaciones en el terreno. Por supuesto, en los niveles operacional y estratégico, tanto a nivel Fuerzas Armadas como por los SI, la inteligencia cultural se utiliza.

¹⁴² *Ibid.*, pp.686-688.

Existen no pocos conflictos sobre este asunto, especialmente a nivel ético y deontológico en determinadas profesiones de las ciencias sociales, con el uso de los aspectos culturales, por su forma científica de obtención, como inteligencia.

Sun Tzu ya hacía referencia a la consideración del factor cultural por medio de la necesidad del conocimiento de los enemigos y también de los vecinos, recurriendo a los guías locales para tomar conocimiento del terreno¹⁴³.

Lo más extendido es referirse a este aspecto como *cultural awareness* (consciencia cultural), aspecto que sí se ve recogido en diversos documentos doctrinales en algunos países y en la OTAN, pero que tampoco llega a definirse. Este conciencia tiene su mayor influencia en relación al planeamiento, conducción y revisión de operaciones de seguridad efectuadas fuera del ámbito cultural propio, y por tanto, efectuadas por contingentes militares o policiales en el extranjero.

Por tanto, llegamos al aspecto operacional, pudiendo definirse como cultura operacional «aquellos aspectos de la cultura que influyen el resultado de la operación militar y, a la inversa, las acciones militares que influyen la cultura de un área de operaciones»¹⁴⁴.

La consciencia cultural, en función del área de operaciones, contendrá variadas consideraciones sociales y regionales que afectan a la comunicación entre las personas, y por tanto, que pueden afectar a la conducción de operaciones. Entre ellas podemos incluir los tabúes, los comportamientos apropiados, las costumbres y la cortesía.

El reconocimiento explícito de esta realidad se remonta a la época victoriana, cuando científicos de todas clases acompañaban las expediciones militares a las colonias para intentar encontrar parámetros de simetría con los que poder instaurar estilos de gobierno adaptados¹⁴⁵. Konstatin von Kaufman, Gobernador General de los territorios del Turkmenistán del Imperio ruso, al tomar el poder

¹⁴³ TZU, S.(2002) *El arte de la guerra*, editorial EDAF S.A., Madrid,p. 68.

¹⁴⁴ SALMONI, B.A.; HOLMES-EBER, P.(2008) *Operational Culture for the War Fighter: Principles and Applications*. Marine Corps University Press. Quantico, Virginia, p.15.

¹⁴⁵ Muchos administradores civiles recibieron apoyo e instrucción por antropólogos para lograr controlar el descontento social. Esta época estuvo especialmente marcada entre mitad del S.XIX y principios del S. XX, y más extendida en las colonias y protectorados africanos.

desoyó las recomendaciones ofrecidas para gobernar, con la consideración de la tolerancia religiosa y la influencia etnográfica y, de que además, los rusos respeten las diferencias étnicas.

Kaufman sufrió una sangrienta revuelta popular, pero la superó, integrando en su nuevo proyecto a geógrafos, lingüistas, etnógrafos, artistas y científicos sociales y naturales. Consciente también de las costumbres rusas y para compensar la corrupción y el alcoholismo en la administración, se destinó a oficiales que contaban con educación avanzada. Hizo de la identidad étnica un servidor a su mandato colonial¹⁴⁶.

Tras la finalización de la Segunda Guerra Mundial, el general MacArthur, Comandante supremo aliado, fue designado como la autoridad para la ocupación de Japón. En el plan de ocupación, la operación *Blacklist*, se predecía que:

«...se magnificarán los problemas de inteligencia, en contacto con una población fanática...cada japonés es un enemigo potencial...el sabotaje y la resistencia clandestina son doblemente amenazadoras por lo complicado del lenguaje y de la psicología de la raza...»¹⁴⁷.

Si bien existía desconfianza en los japoneses y muchos decían apreciar el odio en sus ojos mientras los saludaban, se encontraron hasta con cálidas bienvenidas. El general Fellers, jefe de Operaciones Psicológicas de MacArthur jugó una baza fundamental en las políticas de ocupación, empezando por la influencia sobre el Comandante supremo aliado para que mantuviese al emperador Hirohito en pos de mantener la calma en Japón.

Sigue Meyer con que la sección de Inteligencia Civil (CIS) mantenía una rama de Investigación y Análisis (R&A), produciendo valiosa inteligencia (clasificada), la sección de Información y Educación Civil tenía una División de Opinión Pública e Investigación Sociológica (PO&SR) y proporcionaba informes analíticos detallados y rigurosos (sin clasificar), integrándose en los esfuerzos

¹⁴⁶ BROWER, D.; LAZZERINI, E.(1997) *Russia's Orient: Imperial Borderlands and peoples, 1700-1917*.Bloomington: Indiana University Press, pp.311-315.

¹⁴⁷ MEYER, M.(2009) *A History of Socio-Cultural Intelligence and research under the occupation of Japan*. Institute for Strategic Studies, Army War College, April, p.3.

de reconstrucción de la democracia y de sus instituciones, proporcionando apoyo técnico y entrenamiento a los japoneses. El ratio de trabajadores de inteligencia superaba a los sociólogos en un 97,5%. La contribución a la democratización de Japón de la División de PO&SR fue muy importante, especialmente en las áreas de los derechos de la mujer, la población, los asuntos maritales y familiares, la reforma de las finanzas, del trabajo y de la propiedad de la tierra. Casi el 90% de los investigadores eran japoneses.

El Departamento de Estado y la Oficina de Servicios Estratégicos (OSS, luego CIA) no tenían una presencia muy importante, procediendo a cubrir los huecos necesarios con personal militar y civil de todo tipo de disciplinas y especialidades. La confianza y la comunicación entre los sociólogos y los profesionales de la inteligencia era bastante parca y nunca se concibieron como funciones complementarias. Además, no hubo ninguna revisión, ni lecciones identificadas de las ciencias sociales sancionadas por el gobierno, a diferencia de la revisión de la «inteligencia civil» en la ocupación, con varios informes oficiales. En definitiva, la División de PO&SR se resignó al hecho de ser manipulada desde la CIS¹⁴⁸.

En los siguientes años se prodigaron diversos programas de ciencias sociales en el entorno militar y de inteligencia. Como ejemplos la Oficina de Investigación para Operaciones Especiales (SORO, *Special Operations Research Office*¹⁴⁹) con el Proyecto Camelot (1965)¹⁵⁰, el proyecto MK-ULTRA¹⁵¹ (control mental, CIA), el manual de interrogatorio de contrainteligencia Kubark (CIA)¹⁵², *Strategic Hamlet*¹⁵³ y el CORDS¹⁵⁴ (Civil

¹⁴⁸ *Ibíd.*, pp 6-10.

¹⁴⁹ The American University, bajo contrato del Department of the Army, <http://www.dtic.mil/get-tr-doc/pdf?AD=AD0607767> [Consulta: 23 agosto 2015].

¹⁵⁰ Estudio de SOLOVEY, M.(2012) *Encyclopedia of Critical Psychology*. http://individual.utoronto.ca/solovey/papers/Solovey_Project_Camelot_Entry_in_Thomas_Teo_ed_Encyclopedia_of_Critical_Psychology_March_24_2012.pdf [Consulta: 23 agosto 2015].

¹⁵¹ https://es.wikipedia.org/wiki/Proyecto_MK_Ultra [Consulta: 23 agosto 2015].

¹⁵² Manual de Interrogación de contrainteligencia, CIA (1963), <http://nsarchive.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB122/CIA%20Kubark%201-60.pdf> [Consulta: 23 agosto 2015].

¹⁵³ Lucha contra Guerrillas, manual recopilado por *Digital History*, http://www.digitalhistory.uh.edu/teachers/lesson_plans/pdfs/unit12_4.pdf [Consulta: 23 agosto 2015].

¹⁵⁴ ANDRADE D.; WILLBANKS, J.(2006) "CORDS/Phoenix: Counterinsurgency Lessons from Vietnam for the Future", *Military Review*, marzo-abril. <http://smallwarsjournal.com/documents/milreviewmarch2.pdf> [Consulta: 23 agosto 2015].

Operations and Revolutionary Development Support, combinando elementos civiles y militares) en Vietnam. Más tardíos, con otros objetivos, pero patrocinados por la CIA, la Political Instability Task Force (PITF¹⁵⁵), y el programa de becas Pat Roberts¹⁵⁶ (PRISP) para mayor formación en investigación en determinadas áreas sociales.

Esta conducción sobre la incorporación del factor cultural en la estrategia de las operaciones de seguridad, nos sirve para acercarnos a la posición de los científicos sociales en conflictos actuales como Iraq y Afganistán. Los que más avanzados están son los EE.UU., Reino Unido y Alemania.

4.1.3.1 Cultural Advisor

El primer modelo es el *cultural advisor* (consejero cultural), desarrollado y empleado en la Operación Libertad Duradera en Afganistán (2001). Es el principal experto en asuntos de cultura y sobre planeamiento relativo a la zona geográfica asignada, sirviendo como el consejero de lenguaje y cultura al Comandante, formando parte de la plana mayor del mismo. La ventaja fundamental que aporta es su visión sobre el área de operaciones, proporcionando su comprensión de los aspectos específicos regionales de la nación anfitriona, las diferencias étnicas y religiosas, y en definitiva una capacidad para que el Comandante pueda ajustar las condiciones operativas al dinámico entorno cultural¹⁵⁷.

4.1.3.2 Green Cell

Los Marines estadounidenses constiyuyen la llamada *Green Cell*¹⁵⁸ (Célula Verde), con el objetivo de la consideración de la población y de la voluntad de la misma para promover una mejor comprensión del entorno y del problema. Es

¹⁵⁵ Proyecto patrocinado por el gobierno de los EE.UU. para la construcción de una Base de Datos de conflictos domésticos conducentes a Estados Fallidos. <http://globalpolicy.gmu.edu/political-instability-task-force-home/> [Consulta: 4 septiembre 2014].

¹⁵⁶ <http://www.hqmc.marines.mil/intelligence/CivilianCareer/PRISP.aspx> [Consulta: 26 noviembre 2015].

¹⁵⁷ US. Army; Marines, FM 3-24/MCWP 3-33.5, *Insurgencies and Counterinsurgencies*, p.3-2

¹⁵⁸ *Ibid.*, pp.3-5. En contraste con los otros colores “Blue” son fuerzas propias o de la coalición y “red” son fuerzas de oposición. De ahí derivan los términos “Blue on Blue” que significa un ataque accidental de fuerzas propias sobre sus soldados (p. ej. misiones de apoyo aéreo cercano con identificación difícil de quién es quién) o “Green on Blue”, en este caso, supuestos militares o policías afganos que son en realidad talibanes infiltrados y atacan a fuerzas de la coalición

un grupo constituido *ad hoc* por un grupo variopinto de expertos en todo el abanico de las funciones de combate. Cooperan con el resto del *staff* de planes y con agencias intergubernamentales, ONG...con el objetivo de obtener el mayor conocimiento posible. Es muy importante que se relacione a muchos niveles para poder conseguir transmitir conocimiento y perspectivas antes y durante el planeamiento, siendo siempre conscientes de la misión. Su influencia, más allá de en la rueda de *briefings* que recibe el Comandante, se refleja en la interiorización de este aspecto por los otros miembros del *staff*, en el desarrollo de los planes, antes de considerar cualquier línea de acción.

4.1.3.3 Human Terrain System

En el año 2005, el Departamento de Defensa de los Estados Unidos establece el programa *Human Terrain System* (HTS), implantado en operaciones en Iraq y Afganistán desde los años 2006-2007 y explotado por su Ejército de Tierra especialmente, pero también por los Marines, que son las fuerzas sobre el terreno. El programa se decide en el contexto de la deteriorada situación de numerosas bajas por explosivos improvisados (Improvised explosive Device-IED, de todas las clases) y de los efectos negativos entre la población local por la conducción de operaciones con escaso conocimiento sociocultural del terreno.

Salmoni y Holmes-Eber definen *Human Terrain* como aquellos aspectos culturales del combate que debido a su naturaleza estática pueden representarse visualmente en un mapa geográfico. Es estático en el tiempo respecto al cambio, rígido respecto a la interpretación fluida de las relaciones interpersonales y limitado en solo dos dimensiones a la representación del comportamiento¹⁵⁹.

El objetivo del HTS es «proporcionar al mando una perspectiva cultural mediante la entrevista y el uso de otras metodologías sociales con la población local para capacitar la toma de decisiones culturalmente astuta»¹⁶⁰. En este

¹⁵⁹ SALMONI, B.; HOLMES-EBER, P.(2008) *Operational Culture for the War Fighter: Principles and Applications*. Marine Corps University Press. Quantico, Virginia, p.34.

¹⁶⁰ KING, C.(2009) "Managing Ethical Conflict on a Human Terrain Team". *Anthropology News* 50 (6): 16.

sistema se integran¹⁶¹ los *Human Terrain Teams* (HTT, equipos para los aspectos humanos del territorio), siendo equipos compuestos en número variable de entre cinco y nueve personas, entre los que están al menos el jefe de equipo, dos analistas, un director de investigación y un científico social, siendo estos dos últimos personal civil¹⁶².

La misión de los HTT es la conducción de investigaciones de las ciencias sociales que tengan relevancia operativa, para proporcionar a los Comandantes y a sus planas mayores a distintos niveles (táctico...), una capacidad de conocimiento integrado con el objeto del establecimiento de un marco cultural analítico coherente para el planeamiento operacional, la valoración y la toma de decisiones.

El entrenamiento metodológico para los HTT asignados a misiones de seguridad, estabilización, transición y reconstrucción consiste en el aprendizaje para obtener, procesar, analizar, fusionar, compartir y diseminar información de índole civil mediante el uso de procesos de gestión de información civil (CIM). Se analiza el entorno político, militar, económico, sociocultural, de infraestructura y de medios de comunicación en los niveles táctico, operacional y estratégico para entender y esbozar el entorno mediante capacidades no cinéticas e interagencias¹⁶³.

El HTT *Handbook* (manual de HTT) asigna cinco tareas a los equipos en apoyo a la unidad en la que despliegan. La primera es una función investigadora en la «preparación cultural del entorno» (CPE), en un estilo similar a la *Intelligence Preparation of the Battlefield* de la doctrina militar de inteligencia, con una responsabilidad importante a la hora de determinar la información disponible, que se desarrolla en planes de obtención.

La segunda es la integración de la información cultural en el proceso de planeamiento de la unidad, incorporando el CPE previamente establecido al análisis de la misión, considerando líneas de acción no letales y los efectos

¹⁶¹ La estructura completa del HTS es bastante más extensa. Véase <http://humanterrainsystem.army.mil/orgChart.html> [Consulta: 20 agosto 2014].

¹⁶² En Iraq hubo hasta 28 HTT, saliendo el último en junio de 2001. En Afganistán, a 13 de agosto de 2013, había 14 equipos sobre el terreno. <http://humanterrainsystem.army.mil/history.html> [Consulta: 20 agosto 2014].

¹⁶³ FINNEY, N.(2008) *Human Terrain Team Handbook*. U.S. Army Human Terrain System, p.2.

tanto directos como derivados de las acciones, considerando la perspectiva popular local en el desarrollo táctico de las mismas.

La tercera tarea es el apoyo a las operaciones en curso mediante el seguimiento y evaluación de la situación sobre el terreno para asesorar en los puntos de decisión y prever las posibles respuestas.

La cuarta es la evaluación de los efectos del *Human Terrain* en el área de operaciones, valorando las amenazas y el efecto de las operaciones en la población local. Debe realizar un análisis prospectivo de los efectos en futuras operaciones, considerando lo observado en el transcurso de las acciones-reacciones de las operaciones en respuesta a la amenaza.

La quinta y última, es la contribución al adiestramiento sociocultural tanto a nivel mandos de la unidad como al resto de niveles, lo que abarca la prescripción de conductas prohibidas o recomendadas, información sobre los festivales religiosos y las costumbres locales, las estructuras de poder o la dinámica cultural tribal¹⁶⁴.

Hay que destacar la consideración de la información cultural como *soft power* (poder blando) en la disminución de la actividad cinética (en Afganistán la implicación de los HTT ha llegado a reducir las operaciones cinéticas entre un 60-70%¹⁶⁵).

Sin embargo, no todo son elogios. Existe un importante conflicto ético entre la antropología y su uso en el programa. El HTS es un programa del Departamento de Defensa de los EE.UU., con los fines antes señalados y, por tanto, con una obvia vinculación a las FAS, siendo utilizado por estas como un recurso a su favor en el desarrollo de las operaciones de combate.

La Asociación Antropológica Americana (AAA) se ha pronunciado en contra del programa, repudiando la participación de antropólogos en el mismo por la violación de los principios básicos de la ética y de la investigación

¹⁶⁴ *Ibid.*, pp. 24-25

¹⁶⁵ Declaración del Col. Martin Schweitzer en audiencia pública en "The House Armed Services Committee " sobre el "Role of the Social and Behavioral Sciences in National, Security," 24 de abril de 2008.

antropológica¹⁶⁶. Sin embargo, sus discusiones no versan sobre la implicación o no en estos asuntos, siendo plenamente conscientes de que ya lo están, y por tanto de que por el interés suscitado entre las FAS y los SI, pueden contribuir en la aplicación del concepto cultural en dichas organizaciones.

En primer lugar, en muchas ocasiones no es posible distinguir a los antropólogos como contratistas militares del resto del personal militar con el que trabajan, de hecho, en determinadas ocasiones están obligados hasta a portar armas, por lo que surgen responsabilidades éticas con el personal que les gustaría trabajar sobre el conocimiento de quiénes son y qué es lo que están haciendo, además de complicar el desarrollo de relaciones de confianza entre la población y los antropólogos¹⁶⁷.

La recogida de datos socioculturales sensibles en un entorno de alto riesgo, sin estar asociada a una transparencia en la custodia y gestión de las bases de datos obtenidas, constituyen además de un conflicto ético por el peligro del uso de los datos de carácter personal, un riesgo tanto los científicos sociales como para la población entrevistada. Dependiendo del nivel de riesgo en zona, se puede realizar «etnología de parabrisas» mediante la observación desde el interior de vehículos militares de patrulla¹⁶⁸. Hasta la fecha, han fallecido cuatro miembros del HTS en zona de operaciones¹⁶⁹.

La integridad de la investigación se ve comprometida desde el momento en el que los equipos que trabajan con la población local, están integrados en el grueso de las fuerzas y por tanto puede haber un desequilibrio de lealtades hacia los grupos que están en conflicto violento entre sí (resulta obvio que no participan con las fuerzas adversarias en encuestas). Se espera que los HTT colaboren con las patrullas, con asuntos civiles, con Operaciones Especiales,

¹⁶⁶ Final Report on The Army's Human Terrain System Proof of Concept Program, AAA Commission on the Engagement of Anthropology with the US Security and Intelligence Communities (CEAUSSIC), 14 de octubre de 2009. También la Ad Hoc Commission for the Engagement of Anthropology with the Security & Intelligence Communities about "Key Points for Consideration in Evaluating AAA's Response to the Military's Human Terrain System Project".

¹⁶⁷ *Ibid.*, p. 69.

¹⁶⁸ KAVANAUGH, L.(2008) *Human Terrain Teams: Winning Hearts and Minds*. Kansas City Star, 14 de octubre, Citado en la comisión CEAUSSIC, p.22,

¹⁶⁹ <http://humanterrainsystem.army.mil/memorial.html> [Consulta: 1 marzo 2016].

Psicológicas, de Información, con la policía y los PRT (*Provincial Reconstruction Teams*, equipos de reconstrucción provincial)¹⁷⁰.

El consentimiento no está garantizado cuando se realizan preguntas en el ambiente coercitivo de la guerra, debiendo el entrevistado valorar las consecuencias de sus respuestas o silencios, más aún cuando los investigadores pueden ir armados. En los cientos de entrevistas que se realizan, algunos explican a sus entrevistados que el ejército le ha pedido que haga tal o cual pregunta, dentro del contexto de que lo que se quiere es conocer sus necesidades y preocupaciones para transmitírselas al Comandante de la Fuerza, llegando a donde los soldados no pueden para hacer las preguntas¹⁷¹.

Si el *Human Terrain Team* interioriza los objetivos del Comandante como propios, se pierde la independencia y la perspectiva crítica del investigador por la importancia de la información que se busca (¿dónde deberíamos invertir el dinero?, ¿tiene miedo de votar en las elecciones?, ¿confía en su Policía?, ¿hay disputas en su pueblo?...) que pueden ser los mismos RFI (*Request For Information*, requisitos de información) de la unidad apoyada.

Existe el riesgo percibido de que al informar la toma de decisiones del Comandante, los antropólogos del *Human Terrain System* (HTS) puedan contribuir involuntariamente a convertir en objetivos (*targets*) poblaciones específicas. HUMINT utiliza un sistema de bases de datos independiente para la protección de sus fuentes con protocolos perfectamente establecidos, pero con respecto a los HTT, al no haber tales garantías, complica su situación por miedo a que sus fuentes sean objeto de *targeting* letal¹⁷².

Si la información no tiene importancia operacional, los datos y el programa HTS no sirven para nada. Para que sea importante se debe ofrecer en lenguaje militar, el *powerpoint*, perdiendo su esencia etnográfica para pasar a convertirse en recomendaciones de actuación. Los resultados circulan entre las secciones del contingente desplegado, y por tanto, también por la sección de inteligencia, obviamente interesada en partes más específicas o en datos sin

¹⁷⁰ CEAUSSIC, op.cit. p.24.

¹⁷¹ *Ibid.*

¹⁷² *Ibid.*, p.32.

procesar (p.e., un estudio sobre los círculos sociales de un determinado líder tribal)¹⁷³.

El resultado de los trabajos del HTS tiene asignado niveles de clasificación por razones de seguridad, ya que se refiere a las actividades y movimientos de la unidad en la que están integrados, y por tanto su difusión, en contra de la ética investigadora, no está permitida.

El lenguaje y las fronteras de las ciencias sociales dentro del Departamento de Defensa estadounidense puede llegar a ser confuso. Los conceptos sobre investigación, inteligencia y asesoramiento se han tornado más complejos con la incorporación de personal y perspectivas de disciplinas que hacen de la investigación de campo su fundamento.

El entendimiento de la función HTS ha ido progresando desde una falta absoluta de integración en zona con los militares, lo que les llevaba a confinarse dentro de las bases sin guía alguna de qué hacer, a la realidad de la necesidad de que deje de ser un proyecto para convertirse en una capacidad orgánica dentro de las unidades de las FAS estadounidenses¹⁷⁴.

4.1.3.4 Organizaciones de CULTINT.

Hemos visto la importancia del aspecto cultural, los numerosos recursos dispuestos y la tendencia a que se constituya como disciplina propia en una de las FAS más potentes del mundo. Como dijimos anteriormente y mostrado en el desarrollo de este último apartado, si es o no inteligencia en sí misma sigue siendo un debate abierto.

No cabe duda, que salvando el aspecto semántico y las batallas éticas, el cambio de paradigma de la inteligencia ha obligado a considerar inexorablemente este factor dentro de su campo. Aun así, las definiciones del aspecto cultural como inteligencia no se han prodigado, pero dados los factores anteriores, y a que la naturaleza humana nos condiciona las relaciones como animales racionales y sociales, propondremos una definición operativa de inteligencia cultural, como:

¹⁷³ *Ibid.*, p.30.

¹⁷⁴ *Ibid.*, pp.45-47.

«El fruto de la comprensión de la realidad, del entorno y de de las perspectivas y esperanzas de una población con un sistema cultural común, para el apoyo a la toma de decisión, en el contexto del desarrollo de operaciones de seguridad».

Parte de las tareas explicadas anteriormente pueden ser asumidas por los equipos HUMINT de los países que los despliegan, pero al ser tales y por tanto miembros o bien de las FAS, o bien de los SI, carecen de las particularidades referidas respecto a la ética científica social, independientemente de la formación académica de los miembros que realicen funciones similares, ya que necesariamente esa ética científico-social se ve sustituida por los propios códigos éticos y deontológicos de las organizaciones en las que sirven.

La OTAN ha desarrollado los aspectos culturales en el Mando de Transformación Aliado (ACT) con el Experimento Multinacional 6 (MNE 6). Los experimentos MNE son un concepto de desarrollo y experimentación con plazo de dos años en el marco de áreas potenciales de interés, con el objetivo de desarrollar competencias, perspectivas, herramientas y mecanismos para mejorar la capacidad de contribuir a las Operaciones Internacionales de Paz y Estabilización. El MNE6 comenzó en el 2009 por la comunidad de Seguridad y Defensa de dieciocho países (no solo OTAN), investigando sobre aspectos tales como la concienciación cultural, la relación con la población local, los adversarios, los agentes desestabilizadores y el Gobierno de la nación anfitriona.

Más recientemente (2013), el Centro de Excelencia HUMINT de la OTAN ha desarrollado los aspectos humanos en el entorno operacional (*Human Aspects of the Operational Environment*, HAOE), editando un *Final Report*¹⁷⁵ (informe final) sobre este aspecto, no dejando de llamar la atención que sea el Centro de Excelencia HUMINT su promotor principal y manteniendo activo su interés mediante la promoción de paneles.

En EE.UU., además del HTS (del *Army*, ejército de tierra), los Marines (infantería de marina) tienen el *Center for Advanced Operational Culture Learning* (CAOCL, Centro para el Aprendizaje Avanzado de Cultura

¹⁷⁵ <http://www.nato/coe.org/e-library/> [Consulta: 1 septiembre 2014].

Operacional) con programas propios¹⁷⁶. Destacar especialmente aquí la iniciativa MINERVA¹⁷⁷, programa patrocinado por el Departamento de Defensa estadounidense que se lanza en el 2008 para la investigación universitaria de ciencias sociales sobre aspectos de interés estratégico para sus políticas de seguridad.

Las naciones han puesto gran énfasis en la formación lingüística y cultural, llegando a desarrollarse políticas de promoción interna ligadas al estudio y conocimiento de al menos una lengua extranjera. El enfoque más interesado está puesto en lenguas que se hablan en zona de operaciones, proliferando los centros de idiomas y culturales dentro de los propios ejércitos individuales (Tierra, Armada, Aire...)¹⁷⁸, además de centros inter-FAS (en España la EMID, la Escuela Militar de Idiomas de la Defensa).

4.2 EL FACTOR POLÍTICO

La política y la inteligencia tienen una larga e íntima relación en la historia, a veces buena (reflejado en la mejora de la toma de decisión con el uso de una inteligencia precisa) y otras veces no tan buenas (cuando no se puede apoyar la toma de decisión por falta de conocimientos o los mismos son inadecuados, considerado como un fracaso de la «inteligencia»).

El modelo conceptual neutral es que las organizaciones de inteligencia se deben relacionar con la política desde la objetividad mediante la aportación de información (informes) y valoraciones del entorno internacional, sin implicarse en la creación o implementación de políticas, con el objetivo de la producción de información y conocimiento.

A nadie se le escapa que esto, inevitablemente, sucede en un contexto político, siendo inevitable su imbricación debido a que la producción de conocimiento va enfocada al apoyo de las decisiones sobre política exterior y seguridad nacional. Más allá de los resultados, el debate sobre la politización de la

¹⁷⁶ <https://www.tecom.usmc.mil/caocl/SitePages/RCLF.aspx> [Consulta: 8 septiembre 2014].

¹⁷⁷ <http://minerva.dtic.mil/overview.html> [Consulta: 25 agosto 2014].

¹⁷⁸ *United States Air Force Culture and Language Center (AFCLC), Navy Language Regional Expertise and Culture Office*, con menor entidad debido a la naturaleza de estos ejércitos, que aún destacando personal de coordinación con el Army y Marines, y desplegados en bases aéreas, tienen una misión diferente. En España los Ejércitos también tienen escuelas de idiomas propias, aunque no tienen la consideración académica de la EMID.

inteligencia conlleva el etiquetado de unos y de otros en «partidos» que abogan o por el distanciamiento de la inteligencia de la política (Kent) o por la aproximación entre ambos (Kendall). Según esto, con la distancia, el producto es más preciso pero menos influyente, mientras que con el acercamiento es al contrario¹⁷⁹.

Otros en la misma línea, van más allá destacando la importancia de que se aporte el conocimiento sobre hechos inadecuados y también las interpretaciones que no se quieren oír, o lo que es igual, de decirle la verdad al Ejecutivo. Aún otros, ven el rol de la inteligencia en el apoyo a la decisión, en la reducción de la incertidumbre y de la incidencia del factor sorpresa. Finalmente, otra parte de la comunidad de inteligencia aboga por una influencia para bien de la inteligencia sobre las políticas.

La verdad puede ser tergiversada por las presiones para ganarse el favor del Ejecutivo, por lo que la corrupción de este proceso suele conllevar resultados negativos por la «fabricación»¹⁸⁰ de inteligencia para complacer, por lo que parece claro que una combinación de independencia y objetividad podría proteger los esfuerzos de los servicios. Diversos autores que han estudiado la politización desde distintas perspectivas observan los siguientes resultados¹⁸¹:

- En función del contexto se puede crear una tipología de diferentes clases de politización sin distinguir entre buena o mala, reconociendo solo que esta existe, y, que puede distinguirse entre politización «dura o suave».
- En buena medida, mucho de lo que se considera politización negativa es el proceso natural de la formulación de políticas. Se cuestiona la noción de la importancia de contar la verdad al Ejecutivo ante la ausencia de evidencia de su cambio de parecer tras el conocimiento de hechos inconvenientes. Salvo la manipulación explícita de un producto analítico para distorsionar los resultados, la politización no es inherentemente mala.

¹⁷⁹ MARRIN, S.(2013) "Revisiting Intelligence and Policy: Problems with Politicization and Receptivity". *Intelligence and National Security*, 28:1, p.2.

¹⁸⁰ Rafid Ahmed Alwan fuente HUMINT en Irak en 2002, apodo "Curve Ball" para los servicios de inteligencia alemanes, les convenció de que existían armas de destrucción masiva, información compartida con los enlaces estadounidenses. JOHNSON, L.(ed.)(2010) *The Oxford Handbook of National Security Intelligence*. Oxford University Press, p.18.

¹⁸¹ *Ibid.*, pp.3-4.

- El análisis histórico muestra que puede tener efectos positivos, pero que la politización suave por no decir mentiras (*sugarcoating*, dorar la píldora) en busca de maximizar la receptividad o influencia, no consigue ni lo uno ni lo otro.
- Existe también la despolitización, cuando el Ejecutivo no es receptivo al análisis y simplemente, no lo considera. En esto influyen dos factores: la importancia que se le dé al asunto o a la amenaza implicada y su confianza en la utilidad de la inteligencia.
- La inteligencia debe buscar oportunidades para que el Ejecutivo la escuche. Parte del propósito del análisis de inteligencia es convencer y que lo implícito en la inteligencia debe hacerse explícito, promocionando en lo posible la politización (positiva).

Cuando el Ejecutivo llega al poder, su educación en inteligencia es, *grosso modo*, la misma que la de la mayoría de la población. La comunidad de inteligencia está realizando un esfuerzo importante para promocionar la Cultura de inteligencia (en el caso de que sean equipos del Ejecutivo con experiencia de anteriores legislaturas, habría que analizar la experiencia previa entre ellos).

En lo que esto se traduce es en la falta de conocimiento de cómo funciona el sistema de inteligencia y qué productos puede proporcionar, productos que por otra parte, son responsabilidad de ese mismo Ejecutivo definir.

Las barreras son, como hemos visto, uno de los dilemas clásicos. Sin embargo, el contacto directo y el hablar el mismo lenguaje entre el Ejecutivo y los S.I., permite a los servicios por una parte, entender mejor qué productos son necesarios para la formulación de políticas, cómo presentarlas (traducirlas) a un lenguaje operativo para el Ejecutivo, y por otra, tener la oportunidad de explicar unívocamente el producto en cuestión que se trate, tratando sin embargo de mantenerse lo más neutral posible evitando errores y malas interpretaciones de lo ofrecido.

La neutralidad también puede ser objeto de discordia, de obstruccionismo y de deslealtad, y por tanto de falta de confianza desde el Ejecutivo ante noticias adversas, con el complejo de Casandra como su paradigma, por lo que a veces

da igual las certezas que ostenten y lo convincentes que sean los S.I. que, en ocasiones, no serán tenidos en cuenta por circunstancias ajenas a su comprensión.

Dice Stephen Marrin sobre la politización analítica que su mal radica en la incorporación de preferencias políticas en el producto, corrompiendo de facto el *ethos* profesional de independencia y objetividad, y, que las presiones y deseos tienden a alejar a los expertos de la realidad, teniendo como resultado malas decisiones.

Además, esto priva a los decisores de la incorporación en la perspectiva de su línea de acción de problemas potenciales, llevándoles al optimismo y a la credulidad del éxito de las políticas que implementen¹⁸².

La manipulación de la realidad puede suceder en más de una fase del ciclo de inteligencia, incluso teniendo el producto final, se pueden publicar editoriales, destacar partes de informes que hacen sombra a otras... para ajustar lo que se quiere vender por distintos motivos (hacer carrera, «ajustes» a la verdad bajo coacción, plegarse a las políticas ya establecidas...).

También cabría entender una distinción entre politización y privatización (uso de la inteligencia para fines personales o privados de la institución), que no necesariamente se traduce en una aplicación aislada de los conceptos, ya que pueden estar embebidas dentro de las asunciones que pueden causar distorsión analítica¹⁸³.

Vemos pues, que la politización en su acepción negativa está más relacionada con la intención que con los hechos, difícilmente demostrable pero inherente, y que tiene más que ver con el *ethos* profesional que con limitaciones o prohibiciones legales.

En su acepción positiva, puede ser además un riesgo que es conveniente correr si su alternativa es el aislamiento respecto a la formulación de políticas y de una nula influencia en el ejecutivo por la exclusión del círculo de consultas y confianza. El miedo a la influencia en el Ejecutivo es peor que la politización, ya

¹⁸² *Ibid.*, p.34.

¹⁸³ *Ibid.*, p.36.

que el sobredimensionamiento de este asunto podría hacer perder el objeto de la actividad de inteligencia. La proximidad, y por tanto, el conocimiento de las perspectivas de los decisores puede inducir a la politización en busca de ofrecer respuestas sobre las que realmente se pueda actuar. Además, la crítica de los decisores a las estimaciones pueden significar un revulsivo para la reconsideración de opciones y perspectivas descartadas.

En la búsqueda de una relación fluida y de mantener el acceso al Ejecutivo para el cumplimiento de la misión de la inteligencia, parece necesario evitar la confrontación directa cuando el equilibrio entre las fuerzas está descompensado y está en juego la confianza en los servicios, aportando una perspectiva asertiva, no combativa y abierta a debate, pero normalmente no sostenible a largo plazo.

Una inteligencia politizada tiende a presentar sus conclusiones bajo un aura de certeza (irreal), aun cuando la información de base sea incompleta o poco fiable, lo que amplifica cualquier error al no promoverse la revisión de las valoraciones debido al posicionamiento firme e «inequívoco», lo que hace extremadamente difícil corregirlas.

Cuando tras un largo romance entre la política y la inteligencia, la información sea disonante, se puede considerar como una «traición» ya que no solo no se apoya a las políticas, sino que las obstruye. El allanamiento de las discordias que generarían ante la postura contraria del Ejecutivo, podría reforzar sus expectativas, obteniendo un efecto rebote, y por tanto, la inteligencia perdería su eficacia y proximidad para los momentos claves.

Además, tras el «desenamoramamiento» los decisores vuelven a lo primario, a sus propias fuentes, lo que no es necesariamente malo pero que puede complicar las cosas si las motivaciones de las mismas se han hecho más rígidas en el sentido ideológico¹⁸⁴.

Podemos encontrarnos que tal regresión, sumada a una complacencia derivada del pensamiento ilusorio (*whisful thinking*) puede arrastrar hacia una

¹⁸⁴ ROVNER, J.(2013) "Is Politicization Ever a Good Thing?". *Intelligence and National Security*, 28:1, pp. 65-67.

inercia estratégica que impida cambiar el rumbo de las políticas, aún ante la evidencia del inminente descarrilamiento¹⁸⁵.

Por lo anterior y porque cada vez más cantidad de información procede de fuentes abiertas, los S.I. deben hacerse valer tanto ante el ejecutivo como ante el resto de los ciudadanos, no ya por conservar su influencia y sus presupuestos, sino porque la verdadera valía de los mismos reside en invertir con ventajas a todas las decisiones que acaban teniendo consecuencias en la sociedad y en las relaciones internacionales, pasando de la identificación del problema a la identificación de métodos de resolución.

4.3 EL FACTOR ECONÓMICO

La transición hacia la Edad Moderna y la expansión de los imperios está marcada por la necesidad de acceder a determinados recursos para poder mantener su influencia, metales para armas, madera para barcos, artículos exclusivos para su comercio. La interceptación de las rutas de aprovisionamiento se convierte en una de las estrategias de acoso de las fuerzas hostiles, preocupando la protección del patrimonio nacional contra saqueos.

Se dibuja así el panorama estratégico de la planificación militar de operaciones, tanto de ataque como defensa, y por tanto del control de las rutas comerciales y de los bloqueos navales, buscando alianzas incluso fuera de los poderes de la corona, con lo que hoy conocemos como actores no estatales (la piratería inglesa, por ejemplo). Se esboza también la comprensión de la soberanía económica y de su influencia en la seguridad nacional, ya que tal influencia exterior se debe extender en zonas que configuren un colchón que, por una parte, amortigue las sorpresas, y por otra, de margen de reacción a las respuestas del estado previo a la llegada de la amenaza a las puertas.

La *Serenissima Reppublica* veneciana es un magnífico ejemplo de la influencia de la inteligencia del poder económico en las políticas de Estado. El "Consejo de los Diez" era una de las herramientas del implacable control del entorno por parte de los servicios de inteligencia venecianos, infiltrados en la sociedad a

¹⁸⁵ *Ibid.*, p.67.

todos los niveles y en todas las conversaciones. Durante su apogeo, la potencia de su imperio marítimo se basaba en el control del comercio, en el mercadeo de esclavos y en los astilleros de galeras. Muchos puertos están en las redes de influencia venecianas, pioneros en los seguros marítimos y en la financiación de las guerras, con su beneficio tradicional del 20%. Hacia la mitad del siglo XV, Venecia era la única nación de la tierra que mantenía delegaciones permanentes en las principales Cortes y capitales del mundo conocido¹⁸⁶, vertebrando su acción exterior de inteligencia y diplomacia. Bram Champagne explica que los banqueros De Bardi y Peruzzi¹⁸⁷ de la época hacían un uso extensivo de su red de espionaje antes de conceder préstamo alguno.

La evolución del concepto de vulnerabilidades del enemigo desde la Primera Guerra Mundial prioriza el atacar al enemigo en su casa, privarle de sus líneas de suministro logísticos e influenciar la moral de las tropas y de sus conciudadanos. Luego el orden económico *keynesiano* impuesto tras la Segunda Guerra Mundial impera hasta la crisis del petróleo de 1973, que subraya la necesidad de estudiar los recursos naturales como instrumentos potenciales de política exterior y de la necesidad de desarrollo de modelos econométricos de prospectiva.

Más tarde, se impondrá la liberalización económica y las crisis de deuda de los países del tercer mundo de la década de los 80, el comienzo de la globalización después de la caída del muro, y desde finales de siglo, la sociedad globalizada con sus crisis financieras y los actores desestabilizadores. Todo esto marca a fuego la evolución de este factor.

La acepción de la inteligencia económica difiere, como no podía ser menos, según su intérprete. Los anglosajones se inclinan más hacia el concepto de *Business Intelligence*, en busca de herramientas de gestión del conocimiento para la toma de decisiones. Otros, entre los que se encuentra España, consideran que es una herramienta del Estado para competir, proteger y

¹⁸⁶ TARPLEY, W.(1981) "La conspiración veneciana". *Campaigner*, septiembre, en <http://pedroagudo525.blogspot.com.es/2012/11/la-conspiracion-veneciana-por-webster-g.htm> [Consulta: 20 enero 2015].

¹⁸⁷ CHAMPAGNE, B. (2006) *The United Nations and Intelligence*. Trabajo para obtención de certificado de entrenamiento en el Peace Operations Training Institute, p. 7.

defender sus intereses económicos a nivel internacional. En Europa, el término «inteligencia económica» apareció, en 1994 en Francia, en el informe Inteligencia Económica y Estrategia de Empresa encargado por la Comisaría General del Plan a un grupo de trabajo presidido por Henri Martre. Este primer informe, en su diagnóstico de la situación francesa, destacaba tres carencias básicas¹⁸⁸:

- La información económica se practicaba por y para el Estado.
- La inteligencia económica interesaba esencialmente a las empresas públicas de escala estatal.
- El sistema carecía de coordinación.

El final de la Guerra Fría ha arrastrado al mundo a la competición económica, entre otras cosas como parte de un todo que conforma la seguridad humana, mucho más allá de la exclusiva seguridad militar. La comunidad de inteligencia se tiene que ajustar tras la caída del Telón de Acero a este nuevo tipo de guerra, pero se enfrenta a problemas de comprensión similares a los demás tipos de inteligencia; su intención es evitar la sorpresa económica como lo es la militar, pero el compromiso de los recursos con este fin no evitan el desastre si viene.

Como ejemplo, citar que en 1991, la *National Security Review* (NSR-29) estadounidense hacía un sondeo de los requisitos de las distintas agencias y ramas gubernamentales hasta 2005. Resultó que el 40% de los requisitos de inteligencia eran económicos, mientras que en 1981, el 60% del total de los recursos de inteligencia se volcaban en la amenaza soviética¹⁸⁹.

Los riesgos económicos internacionales generan conflictos por la lucha por los recursos, la desigualdad y la pobreza y la economía ilegal desde el crimen organizado transnacional. Los Estados y otros actores no estatales compiten por unos recursos naturales estratégicos limitados por lo escaso de los recursos fósiles y la excesiva demanda de los recursos renovables (agua

¹⁸⁸ MARTÍN BARBERO, I.(2007) "Inteligencia económica: Tan lejos, tan cerca". *Inteligencia y Seguridad: Revista de análisis y prospectiva*, n.º 2, pp. 107-120.

¹⁸⁹ HASTEDT, G.(1998) "Seeking economic security through intelligence". *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, 11:4, p. 386

dulce, bosques, pesca, acceso a aguas continentales...) con el objeto de posicionar su influencia y la de sus empresas como estrategia de poder y dominación del mercado, afectando a la balanza del crecimiento de su economía, a su credibilidad, al valor de su moneda y por tanto, al diseño de su política tanto exterior como interior (sanitarias, empleo...).

La capacidad de los Estados de mantener su influencia en distintas partes de este mundo globalizado va más allá de la imbricación de su política exterior con las empresas. El marco normativo y regulador internacional que conforma el lecho de las operaciones comerciales y que impone unas reglas del juego limitadas, sostiene una economía dimensionada a dos escalas: la macroeconómica, producto de políticas de Estado más propia de los Ministerios de Exteriores y sus equivalentes, y la microeconómica, donde las dinámicas son más variables y el peso de las redes de embajadas se suplementan con la participación de los Ministerios de Economía, Comercio e Industria, y de empresas potentes que hacen del asta de la bandera del Estado que las ampara, a veces punto de apoyo y otras, de ariete, forzando con el poder que ostentan situaciones impensables hace no demasiado tiempo.

Un mundo globalizado significa un aumento exponencial del comercio internacional, y por tanto un gran movimiento de capitales entre países, migraciones de población y un acusado desarrollo de las tecnologías de información. Edward Luttwak, un reconocido experto geopolítico acuñó el término «geoeconomía». Para él, «la geoconomía es el mantenimiento de la antigua rivalidad existente entre las naciones utilizando medios económicos en lugar de bélicos», ampliado más tarde diciendo que «la geoconomía mide el progreso mediante la participación que un determinado producto alcanza en el mercado, en lugar de centrarse en el avance que una fuerza militar realiza sobre el mapa»¹⁹⁰.

En principio, el uso de la inteligencia económica por parte de un Estado democrático, choca de lleno con la idea del mercantilismo, implicando recursos del Gobierno en el mercado libre. Los mercados globalizados chocan con la

¹⁹⁰ Luttwak, c.p. OLIER ARENAS, E.(2013) "Inteligencia Estratégica y Seguridad Económica". *Cuadernos de Estrategia* nº162, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa, p.10.

incapacidad de los países de regular y controlar fuera de sus fronteras, confundiendo aún más la distinción de lo público y lo privado en este caso. Pero a su vez, un Estado tiene la responsabilidad de garantizar la seguridad y el bienestar de sus ciudadanos, y por tanto la intrusión en la soberanía económica de elementos «mercantilmente hostiles» pueden suponer una amenaza por la forma de manipular el mercado de recursos naturales y materias primas, ya que pueden deslegitimizar o desacreditar al Estado ante otros socios y también, pueden hundir las empresas nacionales identificadas como valor estratégico con compra de acciones para ponerlas luego en venta a precio de saldo.

Por tanto, ante la volatilidad de los mercados y el deber de protección a sus ciudadanos de las amenazas resultantes, el Estado debe hacer uso de sus herramientas de protección, y en concreto, de la comunidad de inteligencia.

Las estrategias de seguridad de distintos países, incluido el nuestro, contempla la «promoción de una economía internacional abierta, con un sistema de libre cambio comercial y de inversiones estable y funcional» y tratar de «mitigar los desequilibrios de los mercados mediante una regulación y supervisión efectiva, a la que es fundamental incorporar a los agentes económicos y sociales. De especial importancia es el sistema financiero, por su riesgo sistémico»¹⁹¹.

Stanfield Turner, director de la CIA en la era Carter, dijo acabando la Guerra Fría que «si espiamos para la seguridad militar, ¿porqué no deberíamos hacerlo para la seguridad económica?». Turner proponía asegurar la posición de liderazgo económico mundial norteamericano mediante una agresiva campaña de operaciones de inteligencia¹⁹², ya que era obvio que otras potencias recurrían a la inteligencia estatal para espiar sobre los recursos económicos estadounidenses.

En España, la Ley 11/2002 que establece la misión del CNI, señala como cometidos de dicho organismo para conseguir sus objetivos¹⁹³:

¹⁹¹ Estrategia Española de seguridad (2011). Gobierno de España, p.56.

¹⁹² GROLL, E.(2014) *How much economic espionage is too much?*, en http://blog.foreignpolicy.com/posts/2014/05/19/how_much_economic_espionage_is_too_much [Consulta: 22 septiembre 2014].

¹⁹³ Ley 11/2002, pp.16441-16442.

- Obtener, evaluar e interpretar información y difundir la inteligencia necesaria para proteger y promover los intereses políticos, económicos, industriales, comerciales y estratégicos de España, pudiendo actuar dentro y fuera del territorio nacional.
- Prevenir, detectar y posibilitar la neutralización de aquellas actividades de servicios extranjeros, grupos o personas que pongan en riesgo, amenacen o atenten contra el ordenamiento constitucional, los intereses económicos nacionales y el bienestar de la población.

Además, la Directiva de Inteligencia anual establece los objetivos encomendados al CNI sobre sectores estratégicos. En el área de inteligencia económica¹⁹⁴:

- Evaluar el riesgo político de los países según factores como la estabilidad política, seguridad jurídica y social, orientando el análisis a la inversión empresarial.
- Análisis macroeconómico, en lo referente a estabilidad económica, alianzas comerciales, seguimiento de sectores estratégicos y tendencias de inversión internacional.
- Vigilancia del comercio de la tecnología de doble uso, así como las actividades de blanqueo de dinero, fundamentalmente en su conexión con el crimen organizado y terrorismo.
- Análisis sobre el grado de eficacia y cumplimiento de sanciones económicas y embargos.
- Apoyar el acceso, la implantación y la consolidación de las empresas en el exterior, así como defenderlas de las agresiones o injerencias ajenas a las dinámicas de los mercados y que puedan perjudicar a los intereses nacionales.

Alain Julliet dice que hay que evitar caer en un proteccionismo retrógrado e inadaptado al mundo de hoy, alegrándonos de la llegada de empresas extranjeras creadoras de riqueza y de empleo en nuestros países, pero que debemos organizarnos para proteger mejor nuestro patrimonio material y no

¹⁹⁴ http://www.cni.es/comun/recursos/descargas/ev_113.pdf [Consulta: 1 octubre 2014].

material como lo hacen, todos los grandes países industrializados¹⁹⁵. Cada uno de nosotros debe convencerse de que cada información desviada, cada tecnología robada, cada producto copiado tiene un impacto directo sobre el empleo y el futuro industrial de nuestros países¹⁹⁶. El *Economic Espionage Act* estadounidense de 1996, hizo que el espionaje industrial pasase a considerarse delito federal, por lo que el FBI tiene jurisdicción sobre este.

Este tipo de inteligencia mantiene rasgos generales inherentes a las de su especie. En primer lugar porque necesita de una concepción ofensiva-defensiva, tanto en lo abierto como en las zonas oscuras, y en segundo lugar, porque el entorno volátil en el que trabaja necesita valorar la realidad del riesgo y dibujar escenarios para que se mantenga como una herramienta válida de los Gobiernos.

Se cuestiona el hecho de si el recurso a consultores del sector privado (como p. ej. la Agencia de Investigaciones Kroll) tiene su origen en vacíos de la cobertura que los SI deben proporcionar al Estado. Esto quizá responda a aspectos estratégicos o de eficacia como manera de obtener información/inteligencia en áreas que han sorprendido al Estado, y por ende, donde no tiene recursos asignados

No obstante, Mark Lowenthal en una audiencia ante el Comité de Inteligencia del Senado de los Estados Unidos en 1993¹⁹⁷, deja clara su opinión, al respecto de la responsabilidad que tienen las propias empresas sobre su éxito y su influencia y penetración en mercados extranjeros. Llama la atención, cómo desarrolla un esquema lógico que podría tumbar los argumentos de empresas que se quejan estrepitosamente sobre el abandono a su suerte por parte de los Gobiernos al preguntar:

- ¿Qué actividad de obtención por fuentes abiertas está llevando a cabo? ¿Si no lo hace, por qué?;

¹⁹⁵ JUILLET, A.(2006) "Principios y aplicación de la Inteligencia Económica". *Revista de Inteligencia y Seguridad* núm 1. p 119.

¹⁹⁶ GREVE, F.(1992) *In world espionage, France emerges as key U.S. Adversary. The quest is for Economic Secrets*, del Inquirer Washington Bureau http://articles.philly.com/1992-10-24/news/25999062_1_aerospace-industry-air-france-dgse [Consulta: 1 octubre 2014].

¹⁹⁷ <http://www.intelligence.senate.gov/pdfs103rd/103650.pdf> [Consulta: 28 septiembre 2014].

- ¿Podría detallar la naturaleza exacta de la amenaza del espionaje extranjero a la que cree que se enfrenta?;
- ¿Podría especificar sus pérdidas y cómo afectan a su competitividad? ¿Qué tipo de información podría darle los SI que aumentasen su competitividad?;
- ¿Está dispuesto a aceptar el precio de la información aunque eso signifique un mayor papel gubernamental en las políticas industriales?

En el desarrollo de la audiencia, demostró que según un estudio más del 70% de las empresas que se habían enfrentado a pérdidas, nada tenía que ver el espionaje industrial, y que del restante 30%, más de la mitad implicaba a exempleados de la empresa.

También paradójicamente, que la mayor parte de las empresas pedían información clasificada, cuando los S.I. confían un importante peso del trabajo a la OSINT. La inmensa mayoría de las actividades que solicitaban a las autoridades gubernamentales estaban dentro del espectro de sus capacidades como empresa, solo que en la escala de prioridades interna es un trabajo postergable.

Esta disertación tiene lecturas más profundas y que él mismo verbaliza sobre el impacto que tal actividad, realizada en pos de las empresas, tendrían sobre las prioridades de los S.I. en un panorama económico muy poco boyante. Si para lograr responder a las necesidades que se establezcan hubiera que priorizar o recortar en otras, ¿cuáles serían?. Por tanto, es el Gobierno, no los servicios de inteligencia, el que tiene la respuesta.

Evidentemente, existen otras circunstancias derivadas de la globalización en las empresas, como es el porcentaje de propiedad de los nacionales de un país, o lo que es lo mismo, ¿cuándo se está ayudando a una empresa extranjera que tiene un valor estratégico bajo la marca España?. Sin duda, los deberes están marcados.

En el desarrollo del conocimiento del entorno competitivo de los sectores estratégicos internacionales se requiere abarcar un campo de conocimiento que involucra a muchos más actores gubernamentales que los propios SI

De hecho, es toda la comunidad de inteligencia la que puede aportar la vanguardia al conocimiento del entorno competitivo: el círculo académico, los expertos en mercados y por supuesto, las empresas con un alto índice de impacto internacional, que serán los mejores modelos de estudio para la exportación del éxito. Los factores que requieren una protección más explícita son el conocimiento, la tecnología y la capacidad de innovación.

Lo que se necesita en este ámbito de inteligencia económica es la compartición de la información, la coordinación de los actores principales al nivel que sea necesario y la orientación de las pymes, particularmente en aquellas que por sus áreas de actividad o sus activos específicos sean objeto de interés nacional.

Son las pymes las que más acusan la carencia de recursos tecnológicos que facilitan el análisis del entorno que impulsa la ventaja competitiva, y las que más se pueden beneficiar del intercambio de experiencias e información. A su vez, es también a las pymes a las que más les puede distorsionar la asociación público-privado y la posibilidad de injerencia.

De estas relaciones, pueden diseñarse nuevos productos o, proponer versiones comerciales de aquellos que ya están establecidos, para mejorar la capacidad de ventaja competitiva de la empresa (p. ej. imágenes comerciales de satélite, programas informáticos dedicados a alertas o de aceleración de redes de compartición...).

Desde el CNI se propone crear un sistema de inteligencia económica como canal de comunicación entre los sectores público y privado con el fin de la alerta de oportunidades y de amenazas, de oportunidades de negocio en áreas geográficas que convienen al gobierno y de valoraciones del riesgo político y de la estabilidad y seguridad en zona.

Aunque el protagonismo esté compartido en diversas esferas de la administración para lograr las metas marcadas tanto para las empresas como para el gobierno, el CNI tiene una responsabilidad irrenunciable a la hora de establecer los criterios de necesidad de conocer y en la adecuada clasificación

de la documentación en cuestión para permitir el acceso a la misma por parte de las empresas¹⁹⁸.

¹⁹⁸ En 2007 Michael Hayden, siendo director de la CIA, propuso que para beneficiarse de la apertura a los espacios comerciales, algunas herramientas y aplicaciones deberían permanecer en la clasificación "Secret" en lugar de "Top Secret" para poder beneficiarse de la experiencia de los talentos del sector privado y ahorrar presupuestos. https://www.cia.gov/news-information/speeches-testimony/2007/strat_intent.htm [Consulta: 6 octubre 2014].

CAPÍTULO II: *JUNCTI SED NON UNCTI.*

FUNDAMENTOS DE INTELIGENCIA EN LAS NACIONES UNIDAS

La Organización de las Naciones Unidas es la única que, en términos generales, es reconocida por la mayoría de países como autoridad y referencia sobre seguridad en el plano internacional. La inevitable *geolocalización* de los conflictos o crisis que se producen en el mundo, ocasiona numerosos contratiempos a los que debe hacer frente como organización sobre cómo abordar problemas derivados de soberanía nacional, en tanto en cuanto el espacio físico sobre el que se desarrollan los conflictos está indisolublemente vinculado a los límites geográficos de la nación o naciones en las que se suceden tales hechos.

Además de esta primera realidad desde el derecho internacional, se le suman otras que desde el ámbito interpretativo, versan sobre los derechos humanos, el derecho internacional humanitario y el derecho del ejercicio de la defensa propia por parte de los países, así como la legitimidad del uso de la fuerza por las organizaciones internacionales cuando los derechos de los más desfavorecidos son aplastados desde la propia nación que se supone que tiene la obligación de protegerlos, desde la perspectiva más actual, inclusiva e irrenunciable de seguridad, la seguridad humana.

A su vez, esto genera el debate sobre la «responsabilidad de proteger» a dichas personas, a dichas comunidades, lo que colisiona estrepitosamente contra la libertad de injerencia entre Estados.

Las Naciones Unidas han crecido desde la ratificación de la Carta por los 51 miembros originales en el año 1945, hasta los 193 miembros actuales. Su misión principal, establecida en la Carta es el mantenimiento de la paz y seguridad internacional, el fomento entre las naciones de las relaciones de amistad y la promoción del progreso social, la mejora del nivel de vida y los derechos humanos.

Las competencias de su Carta fundacional trata de llevarlas a cabo mediante la toma de decisiones sobre una amplia gama de temas, fundamentalmente a

través de los siguientes órganos constitutivos principales: La Asamblea General, el Consejo de Seguridad, el Consejo Económico y Social, la Secretaría, la Corte Internacional de Justicia y el Consejo de Administración Fiduciaria. Además de estos seis, existen otros órganos, agencias y comisiones. Por ello, y para poder comprender el gigante operativo y burocrático que es este organismo, observaremos la estructura de toma de decisiones, fundamentalmente el Consejo de Seguridad, la Asamblea General y la Secretaría, dejando al margen de este repaso superficial pero imprescindible, el resto de organismos que siendo muy importantes, no contribuyen a desarrollar la línea conceptual que se pretende estudiar.

Centrándonos en las responsabilidades que se atribuye la Organización, estas decisiones a las que nos referimos y que deben transformarse en acciones eficaces y perceptibles por todo el público, constituyen el motor de la organización, de las que depende su justificación misma. La clave del asunto es que deben ser decisiones «informadas», no solo votadas: cada decisión es una tecla del piano, para componer una melodía coherente y sincronizada. Para que sean informadas, por más que haya habido una casi marginación en la relación con la inteligencia, cada vez más se consideran informaciones o inteligencia compartida de muy difícil comprobación, en especial de su fiabilidad y calidad.

Las especiales características legales de la ONU en el ámbito internacional, tomaron un singular cariz cuando se rompió el romanticismo postensión nuclear, al disolverse la U.R.S.S. Asistimos atónitos a la violencia y el salvajismo retransmitidos en tiempo real desde las misiones desplegadas, Ruanda, Bosnia... . Las Naciones Unidas comienzan entonces a desatarse las cuerdas que la mantiene paralizada.

La tríada formada por responsabilidad de proteger, el uso de la fuerza y la inteligencia (o información) arrancan una andadura sin vuelta atrás, en donde se madura el espectro de los diferentes tipos de operaciones de paz desde el observador militar hasta llegar a las acciones ofensivas que recientemente se han estado llevando a cabo en el Congo. Y es que la disuasión requiere una alta dosis de credibilidad.

Esta andadura recorre una justificación razonada que nace en la propia Carta fundacional, los mandatos y resoluciones, e incluye el paso por los intentos fallidos de constituir una capacidad de inteligencia formal en la ONU.

Pero cuando la necesidad aprieta, se agudiza el ingenio y amén de la compartición informal entre personas, a nivel institucional se ha logrado un acercamiento a la inteligencia de manera indirecta, hasta el punto de que es responsabilidad de determinadas agencias y departamentos de Naciones Unidas desarrollar productos de gran valor instrumental.

Haremos finalmente en este bloque dos incursiones: la primera cronológica, para lograr tener una perspectiva histórica del uso de la «infor-teligencia» en la ONU. En la segunda, nos adentraremos en la Organización para descubrir cuáles son los recursos departamentales de la ONU que tienen capacidad de producir cierta inteligencia.

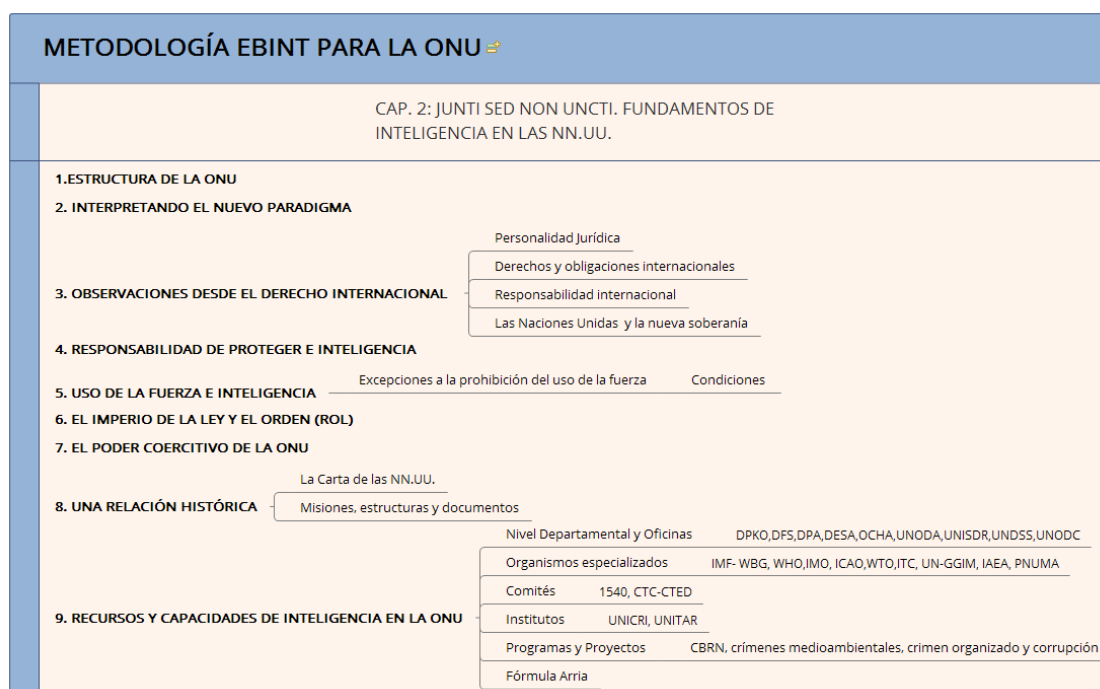


Fig. 2-i Mapa sinóptico Cap. 2¹⁹⁹

¹⁹⁹ Elaboración propia

1 ESTRUCTURA DE LAS NACIONES UNIDAS

En primer lugar, el Consejo de Seguridad (CS) tiene la responsabilidad primordial, en virtud de la Carta de Naciones Unidas, de mantener la paz y la seguridad internacionales. Se compone de quince miembros. Cinco de ellos son permanentes (P5, *permanent five*) y con derecho a veto: Estados Unidos, Rusia, China, Francia y Reino Unido. Los diez restantes son elegidos por la Asamblea General (AG) para formar parte del Consejo de Seguridad por el periodo de dos años. Las decisiones firmes del CS requieren una mayoría de nueve votos (excepto en asuntos de procedimiento), siempre que no exista veto por parte de uno de los P5, siendo sus decisiones vinculantes para los Estados miembros y puede hacer recomendaciones sobre la designación de un candidato a Secretario General y sobre las candidaturas de acceso de nuevos países.

Las resoluciones del CS se pueden imponer por medio de sanciones en todo el rango de opciones que van desde las económicas hasta las militares, y la figura del Secretario General y de los recursos a su disposición son elementos habituales en el proceso de imposición de sanciones. Es el órgano más importante en la toma de decisiones de la organización.

En segundo lugar, la Asamblea General, establecida en 1945 en virtud de la Carta de las Naciones Unidas. La AG ocupa un lugar central como principal órgano deliberativo, de formulación de políticas y representativo de las Naciones Unidas. La integran los 193 Estados miembros de las Naciones Unidas, cada uno con un voto, y sus decisiones se toman por mayoría simple, salvo aquellas que por su importancia requieran una mayoría cualificada de dos tercios.

Además de proporcionar un foro para el debate multilateral de toda la gama de cuestiones internacionales que abarca la Carta, el peso de las decisiones de la AG es mayor del que habitualmente se le reconoce, con el deber de la llamada de atención del Consejo de Seguridad sobre asuntos que amenacen la seguridad o la paz internacional (art. 11.3 Carta ONU), y aun sin poder forzar acciones por parte de los Estados, sus recomendaciones están secundadas por el peso de la opinión mundial. Puede establecer políticas y determinar

programas para la Secretaría, recibe informes de otros órganos, aprueba los presupuestos de la ONU, admite a los nuevos miembros y designa al Secretario General (SG). También desempeña un papel administrativo importante en el proceso de establecimiento de normas y en la codificación del derecho internacional. Es el siguiente órgano con mayor peso en la toma de decisiones de seguridad, tras el CS.

La labor cotidiana de las Naciones Unidas está a cargo de su Secretaría. La Secretaría presta servicios a los demás órganos principales de las Naciones Unidas y administra los programas y las políticas que estos elaboran. Es el centro de coordinación de la organización, desarrollando actividades que van desde el planeamiento y la administración de las operaciones de mantenimiento de la paz y la mediación en controversias internacionales, hasta el examen de las tendencias y problemas económicos y sociales y la preparación de estudios sobre derechos humanos y desarrollo sostenible, con una importante labor de comunicación y también de información a la organización.

2 INTERPRETANDO EL NUEVO PARADIGMA

Estamos viendo la naturaleza de la inteligencia, que vive y evoluciona dentro de los límites de su esfera sobre el conocimiento para la toma de decisiones, en su configuración hacia una inteligencia de seguridad integral.

Cuando nos planteamos cuál es el proceso que sigue el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, el órgano de toma de decisiones más reputado a nivel mundial, en su obsolescencia y con sus defectos, para resolver la forma en la que se debe actuar colectivamente, esperamos coherencia. Y para que la esencia y el sentido de la acción de la Organización Internacional por antonomasia sea coherente, debe mirarse en los principios que propugna en su documento constitutivo: la Carta de las Naciones Unidas.

Los derechos y principios referidos con anterioridad, nos servirán en primer lugar para desarrollar todo un diagrama de flujo que justifica el uso de la inteligencia por parte de la ONU por deducción obvia desde su naturaleza, y en segundo lugar nos mostrarán el proceso de aprendizaje, demasiado caro, triste

y vergonzoso, que recogen diversos informes de Secretarios Generales de Naciones Unidas. Desde la «Agenda para la Paz» y «Un Concepto más Amplio de Libertad» en adelante, se dice sin tapujos, lejos del tabú y de los problemas inherentes al secretismo de los SI nacionales, que es necesario romper la barrera de los intereses nacionales exclusivos en pos de una acción colectiva que funcione. En esta acción reside la justificación de la existencia de la organización.

La inteligencia es en ese conglomerado un catalizador de decisiones, no un añadido prescindible, de manera que el resultado de la decisión propicia que se esté en el sitio correcto, en el momento apropiado, con los medios adecuados y con el mandato unívoco para limitar o evitar sufrimientos y promover el desarrollo cuando corresponda. La inteligencia debe llevar en su código genético el conocimiento resultante de un trabajo legítimo e imprescindible.

Decíamos que la percepción del riesgo, es decir de que una amenaza encuentre una vulnerabilidad y la explote para convertirse en daño, es el marco que contiene todas las combinaciones posibles de reacciones desde los distintos sectores de la sociedad. La percepción requiere una valoración, la traducción a un lenguaje medible que transmite cuán reales y dolorosas pueden ser las pérdidas.

Las reacciones de los distintos sectores sociales a las autorizaciones para «saltarse» los límites establecidos son los límites de una comunidad, sean legales o de cualquier otro tipo y son un referente del momento social en el que los mismos se establecen²⁰⁰.

3 OBSERVACIONES DESDE EL DERECHO INTERNACIONAL

3.1 PERSONALIDAD JURÍDICA

La ONU posee personalidad jurídica internacional, reconocida doctrinalmente desde la posición de que esta es diferente de los Estados en tanto en cuanto persiga los objetivos fijados por sus fundadores. Este reconocimiento se lo

²⁰⁰ HARRIS, S.; STANDISH, R.(2014) *Fort Meade and the maple leaf*, en http://www.foreignpolicy.com/articles/2014/10/23/fort_meade_and_the_maple_leaf; FRANCIS, D.(2014) *New push for NSA Reform Bill Follows Terrorist Attacks in Canada*, en http://thecable.foreignpolicy.com/posts/2014/10/24/nsa_reform_bill_terror_attacks_canada_Patriot_Act_USA_Freedom_Act_Leahy_Sensenbrenner_spying. [Consultas: 20 noviembre 2014].

otorga la jurisprudencia internacional del Tribunal Internacional de Justicia en su dictamen de 11 de abril de 1949 a raíz de la duda que le plantean tras el atentado terrorista al diplomático sueco Folke Bernadotte en Palestina, extendiendo más allá tal reconocimiento de la subjetividad al de la capacidad de obrar internacionalmente de la ONU, pudiendo ser implícita y oponible a terceros Estados no miembros de la organización, aun cuando estos últimos no le hayan reconocido una personalidad objetiva²⁰¹.

3.2 DERECHOS Y OBLIGACIONES INTERNACIONALES

Desde la doctrina, se identifican los derechos y obligaciones internacionales que conforman el contenido mínimo de la personalidad internacional de las organizaciones internacionales (OI) en los siguientes ámbitos: derecho a celebrar tratados internacionales; derecho a establecer relaciones internacionales, derecho a participar en los procedimientos de solución de las diferencias internacionales; derecho a participar en las relaciones de responsabilidad internacional y derecho a disfrutar de ciertos privilegios e inmunidades internacionales.

De ellos, nos interesan principalmente los dos que pueden estar más vinculados a dos de los órganos principales de la O.N.U., el Consejo de Seguridad y la Asamblea General:

- Derecho a participar en los procedimientos de resolución de las diferencias internacionales.
- Derecho a participar en las relaciones de responsabilidad internacional.

3.2.1 Participación en la resolución de diferencias internacionales

Respecto a los procedimientos de resolución de diferencias, cuando se suscitan controversias internacionales se pueden someter a los «procedimientos de arreglo de diferencias» previstos en el derecho internacional: la negociación, la mediación, la conciliación, los buenos oficios, el arbitraje, el arreglo judicial...(art.33 Carta de la ONU). Estas controversias

²⁰¹ SOBRINO HEREDIA, J. M.(2008) "La Subjetividad Internacional de las Organizaciones Internacionales", en *Instituciones de Derecho Internacional Público*. Editorial Tecnos, Grupo Anaya S.A., 16ª ed. reimpresión de 2008, Madrid, pp 348-349.

pueden surgir entre OI (p. ej. conflictos de coordinación dentro del mismo campo de acción, o de solución de conflictos locales entre organizaciones regionales y la ONU por art. 52.2 de la Carta), entre O.I. y terceros Estados (normalmente solucionados con mediación de un tercero aún sin valor jurídico obligatorio, o por negociación o arbitraje) y entre OI y sus Estados miembros (controversia que afecta al derecho interno de la OI, o es una situación externa al orden jurídico interno pero relacionado con el funcionamiento de la organización).

Dentro de los medios de solución de diferencias, vemos que Sobrino Heredia agrupa los métodos de resolución pacíficos de diferencias entre los jurídicos y los diplomáticos²⁰². Los jurídicos son el arbitraje y el arreglo judicial, lo que supone el someterse voluntariamente las partes a un órgano judicial, creado *ad hoc* en arbitraje o a un órgano preexistente en el arreglo judicial que solucione las diferencias sobre la base del derecho internacional, salvo las decisiones *ex aequo et bono*, y que contiene la solución en un arreglo arbitral o judicial para las partes.

Por su parte, los medios diplomáticos son aquellos en los que intervienen los órganos normales de las relaciones internacionales, como los agentes diplomáticos y los ministros de asuntos exteriores, entre otros. Entre estos señalaremos las negociaciones diplomáticas, los buenos oficios y la mediación. También se incluyen las comisiones de investigación y de conciliación.

La principal característica de estos medios es que «su objetivo persigue facilitar la solución por medio del acuerdo entre los Estados interesados».

Nos llama poderosamente la atención la utilidad para sostener el marco legal de la inteligencia dentro del derecho internacional en una OI que supone la aplicabilidad de las Comisiones de Investigación Internacional²⁰³. Por iniciativa rusa en la Conferencia de la Haya de 1899, la misma conferencia de 1907 recoge su reglamentación. La misión de estas comisiones es la de establecer la materialidad de los hechos ocurridos origen de la desavenencia.

El articulado de la Haya de 1907 desarrolla los procedimientos, facultades y condiciones impuestas a la comisión, sirviendo de base de desarrollo para

²⁰² *Ibid.*, pp.916-937.

²⁰³ *Ibid.*, pp.922-924.

posteriores tratados como los de Bryan (EE.UU. y otros, 1913-1914), de Gondra (Conferencia de Estados americanos, 1923), de la Sociedad de Naciones, y más recientemente, del Consejo de Europa, de la OSCE y de la ONU, con frecuencia en la constitución de comisiones para la protección de derechos humanos o comités de expertos independientes que se desplazan a los países cuestionados para la evaluación de la situación²⁰⁴.

3.2.2 Participación en las relaciones de responsabilidad internacional

Podemos decir que las O.I. poseen aptitud general para participar activa y pasivamente en las relaciones jurídicas de responsabilidad internacional que surgen de la inobservancia injustificada de una obligación internacional de origen consuetudinario, convencional u otro²⁰⁵.

La adhesión de los Estados a la ONU, tiene como base de partida la plena aceptación del manifiesto recogido en el Artículo 4 de la Carta:

«Podrán ser Miembros de las Naciones Unidas todos los demás Estados amantes de la paz que acepten las obligaciones consignadas en esta Carta, y que, a juicio de la Organización, estén capacitados para cumplir dichas obligaciones y se hallen dispuestos a hacerlo».

Este artículo resume y manifiesta sin ambigüedades la intención reguladora por parte de la Organización de las condiciones de la composición de la Asamblea General respecto a la responsabilidad de los Estados en su seno, y la capacidad de la misma para participar como parte activa en la resolución de disputas.

Sin embargo, y teniendo en cuenta los índices de democracia, transparencia y corrupción que se publican desde distintas organizaciones pro democracia, la composición de la AG atendiendo al artículo 4 no sería muy coherente, ya que la práctica demuestra, en base a la posibilidad de suspensión de derechos y privilegios de voto (art. 8 de la Carta) que un país solo sería desprovisto de los derechos y privilegios en la Organización (art. 5) o expulsado (art. 6) si ha sido

²⁰⁴ Uso de armas químicas en la guerra de Iran-Irak en 1987, crímenes contra la humanidad en la ex Yugoslavia 1992, Ruanda 1994, Costa de Marfil 2002, Darfur 2004...

²⁰⁵ PÉREZ GONZÁLEZ, M.(2008) "La Responsabilidad Internacional (III): La Responsabilidad Internacional de los sujetos distintos de Estados", en *Instituciones de Derecho Internacional Público*, Editorial Tecnos, Grupo Anaya S.A., 16ª ed. reimpresión de 2008, Madrid, pp 886-889.

objeto de acción preventiva o coercitiva por parte del CS. Tales atribuciones descansan en la Asamblea a recomendación del Consejo de Seguridad, pero la restitución de derechos y privilegios la ostenta el CS.

3.3 RESPONSABILIDAD INTERNACIONAL

En cuanto a la responsabilidad internacional en diversos supuestos en la que pueden incurrir las OI por hechos atribuibles a la misma están los siguientes²⁰⁶:

1. Quebrantamiento por la Organización de un tratado concluido con un Estado o con otra organización.
2. Hechos dañosos cometidos por sus órganos o sus agentes y susceptibles de ser invocados como generadores de responsabilidad en el plano internacional con ocasión del desarrollo de actividades operacionales (programas de asistencia técnica, intervención de Fuerzas de ONU en zonas conflictivas...).
3. Responsabilidad por riesgo, caso de que una organización técnica o especializada realice actividades que puedan caer bajo tal supuesto (p. ej. de la NEA, la agencia de la OCDE para la energía nuclear, o instituciones similares).
4. Responsabilidad que surge del contexto de las relaciones jurídicas entre la organización y sus funcionarios y agentes, que si bien pudieran ser de derecho interno de la organización en cuanto derecho *sui generis*, no dejan de ser relaciones regidas en casi su totalidad por reglas de derecho internacional.
5. En acuerdos de sede u otros para regir las actividades de una organización internacional en el territorio de un Estado, a veces se incluyen cláusulas de exclusión de responsabilidad del Estado anfitrión por actos propios de la organización (p. ej: Acuerdo Austria y la Agencia Internacional de Energía Atómica, AIEA).
6. Por actos de administración internacional de territorios puestos bajo su gestión directa (p. ej. NN.UU. y Nueva Guinea Occidental, 1962-1963).

²⁰⁶ *Ibid.*, pp. 887-891.

3.3.1 Las garantías procesales

El mal empleo por Naciones Unidas de la tutela judicial efectiva, especialmente en el contexto de las sanciones selectivas, ha provocado litigios en más de treinta países sobre las debidas garantías procesales, causando un impacto sustancial en el sistema normativo al situarlo en una encrucijada legal. Ejemplos de esto en el entorno de las misiones de mantenimiento de paz, han llegado a provocar inauditas destituciones dentro del sistema de la ONU. Resulta evidente que tratar de ahorrar con respecto a las garantías procesales puede resultar bastante caro²⁰⁷.

La controversia y los discursos transnacionales en torno a las garantías procesales es síntoma de que la toma de decisiones de la ONU está emergiendo como un nuevo nivel de gobernanza aplicable a un electorado global híbrido y complejo, y ante el que por supuesto es responsable. Esto a pesar del ingente trabajo normativo por realizar en el boceto de las implicaciones reales dimanantes de la asunción de poderes decisorios «gubernamentales» en la esfera internacional, ya que en términos de la aplicación de estándares procesales, el problema principal es que no se ha establecido una base normativa para la adopción de salvaguardas de las garantías procesales respecto de la toma de decisiones de las Naciones Unidas²⁰⁸.

Hay que tener en cuenta que la aproximación formal sobre un criterio universal para las garantías procesales, carece de base legal, ya que si bien esta tutela judicial efectiva está reconocida en la mayoría de los sistemas legales, esto no significa que este principio sea universal ni que trate los mismos aspectos jurídicos en todos los sistemas legales²⁰⁹.

Históricamente, la idea de que las garantías procesales servían para restituir la legitimidad a raíz de los cambios suscitados en la autoridad del decisor, resulta muy adecuada para el entorno de decisión de la ONU, ya que en la asunción cada vez más común de la autoridad de decisión que ejercen las instituciones

²⁰⁷ HOVELL, D. (2016) *Due Process in the United Nations*. LSE, Law, Society and Economics Working Papers 02/2016, p.2

²⁰⁸ *Ibid.*

²⁰⁹ *Ibid.*, p.3

internacionales sobre los individuos, se observa una transición desde la esfera doméstica a la internacional. Esto ha suscitado los mismos recelos respecto del temor al ejercicio del poder sobre los individuos por un ente sin responsabilidades en ausencia de control judicial que cuando surgió el Estado administrativo moderno. La posición más consensuada es que el establecimiento de garantías procesales mejora la legitimidad del decisor, reforzando la conexión que actúa como fuente de esta legitimidad y proporcionando unos estándares legales que sirven para el establecimiento del diálogo entre los decisores y la comunidad afectada, garantizándose que se tienen en consideración los valores más importantes de la comunidad²¹⁰.

Existen varios modelos de garantías procesales, pero nos referiremos al que Devika Howell concluye que es el más idóneo respecto del concepto evolutivo de comunidad, enfatizando no tanto la amplitud de lo público como que sea la participación pública la que evalúe qué es lo que se entiende por interés público, de manera que no solo haya una amplia participación sino que esta se canalice, fomentando que los participantes infundan en sus demandas el significado del bien comunitario²¹¹.

En este modelo, que se basa en una aproximación basada en el interés general, el objeto real es la responsabilidad pública, ya que la justicia procesal es el mecanismo que mejora la representación del interés general mediante la toma de decisiones. Desde una perspectiva teórica, una mentalidad comunitaria impulsa la autoridad legal basada en la idea del consenso público y en el desarrollo de las creencias comunes que emanan de la deliberación pública por la pertenencia a esta comunidad²¹².

La idea que subyace en este modelo es que ningún régimen puede perdurar sin la base del consenso, y las garantías procesales sirven tanto para comunicar como para alegar, aumentando la oportunidad de participación en la toma de decisión que refuerzan así los lazos que unen el consentimiento racional entre los individuos y las decisiones. Bajo esta aproximación, el respeto a la autoridad de toma de decisiones se negocia, no se subordina a

²¹⁰ HOVELL, D. (2016) *Due Process in the United Nations*. LSE, Law, Society and Economics Working Papers 02/2016, pp.5-6.

²¹¹ *Ibid.*, p.49.

²¹² *Ibid.*, p.9.

regla formal, y la legitimidad se refuerza al reconocer que «la ley o la política en cuestión se ha adoptado justamente y según procedimientos que permiten ejercer su influencia a todos los ciudadanos, por limitada que esta sea, en cualquier cuestión particular»²¹³.

Manuel Ballbé se refiere a la sentencia de la Corte Suprema Estadounidense de *Hamdi v. Rumsfeld*, cuando un ciudadano norteamericano detenido y encarcelado en Guantánamo presentó un recurso de *habeas corpus* «[...] aunque la Administración norteamericana tiene poderes de detención en periodo de guerra, esta detención no puede ser indefinida. Ocho miembros de la Corte, de los nueve, sostienen que *Hamdi* ha sido privado de sus derechos al *due process* (garantía judicial efectiva) al no serle reconocido el derecho a ser oído por la regulación dictada por el Secretario de Defensa, Rumsfeld, de constitución y procedimiento de las comisiones militares»²¹⁴. Esto se imbrica con las sentencias sobre *habeas corpus* de *Rasul v. Bush.*, *Hamdan v. Rumsfeld* y la resolución militar sobre Omar Kahdr del coronel Brownback citadas por Ballbé, y que son muestras de que «los pretendidos poderes exorbitantes de la Administración presidencial al amparo de un estado de guerra *de facto* se han transformado en la lucha por el mantenimiento del Estado de Derecho, cuyo instrumento más eficaz es y seguirá siendo el sometimiento del Estado al Derecho administrativo, ahora ya global»²¹⁵. En palabras de C. Sunstein «debido a que los tribunales ordinarios y sus procedimientos de protección de los derechos son indispensables para nuestro sistema [constitucional] de gobierno, la Corte Suprema no podría construir un derecho ambiguo que permitiera al poder ejecutivo la sustitución de los tribunales ordinarios por tribunales militares»²¹⁶. «A nadie se le puede escapar que esta jurisprudencia tiene consecuencias globales, ya que supone un paso

²¹³ *Ibid.*

²¹⁴ BALLBÉ MALLOL, M.(2007) "El futuro del derecho administrativo en la globalización: entre la americanización y la europeización". *Revista de Administración Pública*. Septiembre-diciembre, p.273.

²¹⁵ *Ibid.*, pp. 272-276.

²¹⁶ SUNSTEIN, C., "Clear statement principles and national security: Hamdan and beyond", *Supreme Court Review*, 2006 c.p. BALLBÉ MALLOL, M.(2007) "El futuro del derecho administrativo en la globalización: entre la americanización y la europeización". *Revista de Administración Pública*. Septiembre-diciembre, pp.274-275.

decisivo en el control judicial de la Administración americana en cualquier parte del mundo»²¹⁷.

Sostiene Ballbé que es precisamente esa diferencia con España, «que ha conseguido un modelo constitucional de Administración Pública y de seguridad civil, una hegemonía de la jurisdicción ordinaria, y ahora es un modelo en la globalización incluso en la lucha contra el terrorismo internacional con eficacia, transparencia y garantías, como se ha comprobado con el proceso judicial ordinario del 11M»²¹⁸ la que ofrece a las Naciones Unidas una referencia, como modelo para la lucha antiterrorista y como garante de referencia de sistema de *checks and balances* en el Derecho global y por tanto en el mantenimiento del imperio de la ley y el orden.

3.4 LAS NACIONES UNIDAS Y LA NUEVA SOBERANÍA

La crisis del modelo estatocéntrico de la que nos habla Juan Pablo Fernández Pereira se manifiesta respecto de la seguridad de las personas en una dimensión interna del Estado y en una dimensión internacional, «la vida social contemporánea está asociada al Estado moderno, el cual determina la forma apropiada de casi todos los tipos de actividad humana»²¹⁹. «En nuestro mundo, la estabilidad política y la seguridad del Estado están amenazadas por muchos factores que exceden las capacidades inherentes a su propia soberanía»²²⁰.

Se establece un nuevo tipo de relaciones entre los pueblos y los Estados que se deben adecuar a la «nueva» situación de globalización y que pide una reinterpretación de las dimensiones éticas, políticas y jurídicas (normativas e institucionales) de la humanidad en tanto que comunidad universal.

«El Estado-nación ya no es la única unidad de referencia del sistema internacional, ha sido sobrepasado por la dimensión global de muchos problemas (...).

²¹⁷ BALLBÉ MALLOL, M.(2007) "El futuro del derecho administrativo...", p.273.

²¹⁸ BALLBÉ MALLOL, M.(2007) "El futuro del derecho administrativo en la globalización: entre la americanización y la europeización". *Revista de Administración Pública*. Septiembre-diciembre, p.270.

²¹⁹ FERNÁNDEZ PEREIRA, J.(2006) *La Seguridad Humana*. Editorial Ariel S.A., Barcelona, p. 145

²²⁰ FERNÁNDEZ PEREIRA, J.(2005) *Seguridad Humana*. Tesis doctoral, Universidad Autónoma de Barcelona, p.125.

El modelo estatocéntrico carece hoy de la capacidad explicativa que tuvo en el pasado ya que el nuevo contexto de las relaciones internacionales y la globalización han puesto en cuestión a la soberanía como pieza teórica clave del sistema internacional.

Con la progresiva realización de ese modelo pasaríamos de un orden basado en el estatocentrismo a una comunidad-mundo (...)»²²¹.

Continúa Fernández Pereira con que «este contexto afecta decisivamente a la seguridad humana. El rasgo distintivo es que la administración del Estado ya no es la única llamada a filtrar muchas de las interacciones más relevantes. El contexto global de interacción ha ganado espesura y lo perdió lo interestatal, pero eso no significa su desaparición ni su total sustitución»²²².

Según Ulrich Beck²²³ «lo que está surgiendo es la *política de fronteras* y de dinámicas que no pueden comprenderse nacionalmente sino transnacionalmente, en el marco de referencia de una política interior mundial. Precisamente la invocación de las antiguas seguridades (la lucha contra la criminalidad, la expulsión de extranjeros asiliados) obliga a las policías nacionales y fronterizas a renunciar a su monopolio de la violencia, o sea, a derechos de soberanía sagrados, con el fin de recobrar la seguridad y la soberanía nacionales».

Manuel Ballbé y Roser Martínez Quirante refieren que «a la discusión sobre la soberanía habría que darle el sentido formal y material que realmente tiene»²²⁴, citando la discusión sobre la suscripción al Tratado de Maastricht entre Thatcher y Leon Brittan cuando este último expone que:

«Soberanía no es algo que se tenga o no se tenga, no es como una joya de familia que conservamos cuidadosamente en una vitrina (...). Soberanía no es un áspero termino legal absoluto, es un concepto muy práctico en el mundo de hoy. Es la capacidad de un país de maximizar una efectiva influencia en el

²²¹ PUREZA, J. (2002) *El patrimonio común de la humanidad, ¿hacia un derecho internacional de la solidaridad?*. Ed. Trotta, Madrid, p.17; c.p. FERNÁNDEZ PEREIRA, op.cit, pp-145-146.

²²² FERNÁNDEZ PEREIRA, J.(2006) *La Seguridad humana*, p. 146.

²²³ BECK, U. (2004) Poder y contrapoder en la era global. La nueva economía política mundial. Paidós, Barcelona, p.111; c.p. FERNÁNDEZ PEREIRA, J. (2006) *La Seguridad humana*, p. 149.

²²⁴ BALLBÉ MALLOL, M.; MARTÍNEZ QUIRANTE, R. (2003) *Soberanía dual y constitución integradora. La reciente doctrina federal de la Corte suprema Norteamericana*. Editorial Ariel S.A., Barcelona, pp. 163-164

exterior y en el interior para determinar el propio futuro y conseguir un bienestar de la comunidad y de sus ciudadanos»²²⁵.

Continúan Ballbé y Martínez con que «efectivamente al final lo importante no es tanto la discusión del concepto sino qué poderes y qué capacidad de influencia se tiene tanto en el interior como en el exterior del propio país (...) Debemos tener una visión de la soberanía menos formalista y más funcional (...). Uno de los aspectos capitales del contenido sustancial de la soberanía es el derecho a participar en las instancias de poder y decisión, ya sean estatales, europeas o internacionales»²²⁶.

Si las Naciones Unidas son el garante último de la soberanía de los Estados, en esas atribuciones su capacidad de decidir y ejercer poder está estrechamente vinculada con su capacidad de influenciar, y por tanto en sí misma, busca funcionalmente una clase de soberanía global que en coherencia con el argumento provisto, es también una suerte de soberanía dual en convivencia con los Estados, una soberanía Global Dual.

Esto cobra una relevancia más plausible cuando los Estados que ven su soberanía cuestionada, apelan de diversas formas a la ONU como foro superior de resolución, no digamos cuando es esta la que tiene que actuar “de oficio”. Esto podemos interpretarlo desde un paralelismo con el sistema norteamericano en su concepción federalista como que «(...) el hecho básico de que cada ciudadano pertenece a dos comunidades, al Estado y a la Nación»²²⁷, cuando el ciudadano tiene un ámbito estatal/nacional y en el otro es un ciudadano globalizado.

«Cada vez con más fuerza pierde aceptación la visión absoluta de la soberanía nacional en un contexto mundial de interdependencia no solo económica sino también jurídica y cultural. Así, “la capacidad de los Estados para actuar efectivamente, depende de sus conexiones con otros Estados. En esta nueva visión la soberanía es relacional”»²²⁸. Más que eso incluso, es la necesidad de

²²⁵ *Ibid.*

²²⁶ *Ibid.*, pp.164-165

²²⁷ FRIEDRICH, C. (1968) *El hombre y el gobierno. Una teoría empírica de la política*. Madrid, c.p. BALLBÉ; MARTÍNEZ (2003) *Soberanía dual...*, p. 167

²²⁸ SLAUGHTER, A., “In memoriam: Abram Chayes”. *Harvard Law Review*, vol.114, nº3, p.685, c.p. BALLBÉ; MARTÍNEZ (2003) *Soberanía dual...*, p. 213

estar representados por la nueva diplomacia (que son también reguladores y funcionarios de la Comisión Nacional de Valores, de la Securities and Exchange Commission de Nueva York, de Hong-Kong...) en todos los organismos de cooperación interadministrativa, formales o informales, porque en definitiva, tienen un poder «tremendo» en la forma de que sus decisiones tienen un efecto global²²⁹. «Bajo las condiciones de una interdependencia intensiva y extensiva, la soberanía formal deviene menos como una barrera territorial definida y más como un recurso para llegar a acuerdos»²³⁰.

«En la *nueva soberanía* un compromiso internacional deviene una nueva fuente de energía en lugar de un enredo que deba ser evitado. Este compromiso supone, en la práctica, una soberanía dual y compartida»²³¹. «La soberanía en su versión real y práctica pasa mucho menos por el unilateralismo, la aplicación territorial de las normas y la fuerza armada y mucho más por la integración en una red global de negociadores con soberanía compartida y relacional»²³².

Para Ballbé y Martínez, «la nueva soberanía es, en efecto, la búsqueda por parte del Estado de nuevas formas de democracia en un mundo interconectado, y la búsqueda de mecanismos internacionales para superar el carácter parroquial y vacío de su anterior situación sin presencia real en el mundo:

"Bajo esta perspectiva, los Estados soberanos están sometidos a un poder regulador, puesto que lo que están legislando está inherentemente en un contexto transfronterizo y porque los ciudadanos de otros países o las empresas tienen el poder de recortar cualquier intento de regular su conducta bajo la amenaza de irse de ese país, deslocalizarse(...)"²³³.

²²⁹ BALLBÉ MALLOL, M.(2014) *La nueva soberanía: económica y relacional. Cataluña, ¿un modelo?*. Comparecencia en el Parlament de Catalunya (Comissió d' Afers Institucionals) en relación al proyecto de ley de acción exterior de Catalunya, 29 de abril. En <https://ballbe.wordpress.com/category/soberania-economica/> [Consulta: 15 mayo 2016]

²³⁰ KEOHANE, R. (2002) "Ironies of sovereignty: the european Union and the United States". *JCMS* vol.40, nº4, p.747, c.p. BALLBÉ; MARTÍNEZ (2003) *Soberanía dual...*, p. 213

²³¹ BALLBÉ; MARTÍNEZ (2003) *Soberanía dual...*, p. 214, refiriéndose a CHAYES, A.; CHAYES HANDER, A.(1995) *The New Sovereignty: Compliance with international regulatory agreements*. Harvard University Press

²³² BALLBÉ; MARTÍNEZ (2003) *Soberanía dual...*, p. 214

²³³ GERHART, P.(2003) "The two constitutional vision of the World Trade Organization". *University of Pennsylvania Journal of International Economic Law*, nº23, c.p. BALLBÉ; MARTÍNEZ (2003) *Soberanía dual...*, pp. 215-216.

«La soberanía no consiste en la libertad del Estado de actuar independientemente en su propio interés, sino asociarse, en ser miembro de los regímenes que constituyen la sustancia de la vida internacional»²³⁴.

En un mundo globalizado el poder debe estar compartido entre las naciones, de forma que la creación de instituciones y tribunales internacionales son los mecanismos de constitucionalización del derecho y las relaciones internacionales en un *international constitutional moment*²³⁵ irreversible. Y ello para limitar y equilibrar los poderes como prevención de la tiranía y protección de los derechos humanos.

En definitiva, una soberanía Global Dual seguiría el modelo constitucional de los Estados Unidos, de los Estados frente a Washington (soberanía federal, nacional) extrapolado, como se hizo con la creación del derecho internacional dimanante de la perfusión del derecho inter estatal y supra estatal (federal), en un modelo con visión global, al igual que enseñan los principios constitucionales estadounidenses de checks and balances. Es decir, que la soberanía Global Dual requiere el respeto y la fuerza de las soberanías estatales (nacionales) para frenar y equilibrar cualquier intento de dominación global o regional. La estabilidad del sistema global requieren unas Naciones Unidas capaces de mantener el equilibrio de fuerzas, manteniéndose vigilantes y previniendo las tentaciones y las alianzas que amenacen la Seguridad Humana global de una forma realista y eficaz. No se trata de frenar la inercia del sistema solar, solo de quitar o, en su caso, desplazar mínimamente la pieza de dominó que dentenga el efecto cascada. La inteligencia de Naciones Unidas, la inteligencia para Seguridad Humana, señalaría cuál es esa pieza crítica, cuáles son las idóneas caso de estar a tiempo, y cuándo deben quitarse.

²³⁴ CHAYES, A.; CHAYES HANDEY, A. (1995) *The New...* p.27, c.p. BALLBÉ; MARTÍNEZ (2003) *Soberanía dual...*, p. 216.

²³⁵ SLAUGHTER, A.; BURKE-WHITE, W. (2002) "An International Constitutional Moment". *Harvard International Law Journal* vol.43, nº1., c.p. BALLBÉ; MARTÍNEZ (2003) *Soberanía dual...*, pp. 216-217.

4 LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER Y LA INTELIGENCIA EN LAS NN.UU.

Teniendo en cuenta la misión que inviste a la organización en el preámbulo de la Carta sobre la responsabilidad de preservar de sufrimientos a las generaciones venideras y a crear las condiciones bajo las que la justicia y el respeto a las obligaciones legítimas del derecho internacional, además de las consabidas, puede parecer que la existencia de un sistema de inteligencia de la ONU es, en apariencia al menos, incompatible desde la perspectiva clásica de la inteligencia.

El artículo 24 de la Carta reconoce que los Estados miembros confieren al Consejo de Seguridad la responsabilidad de mantener la paz y seguridad internacionales, reconociéndole en sus acciones como actor en nombre de los Estados, constituyéndose como mecanismo primario de respuesta de acción colectiva. Retrotrayéndonos a un plano Estatal democrático, son las responsabilidades como las anteriores, asimilables (con sus límites) para con sus ciudadanos, las que hacen necesarios los SI de los Estados.

El nuevo paradigma de inteligencia y el propio desarrollo de la Organización como organismo vivo y cambiante, se convierten en un binomio de imposible disolución. Desde la caída del muro de Berlín, el romance inicial que parecía iba a vivir la ONU con el desarrollo de los cometidos a los que está llamada se acabó rápido, atravesando una década de los 90 tan conflictiva que para las NN.UU. supuso la necesidad de reconsiderar sus posiciones sobre los conceptos de soberanía estatal y de libertad de injerencia externa.

La adolescencia de la ONU ha dado paso a la edad adulta, en la que el reconocimiento de los errores cometidos en el pasado se entonan como *mea culpa*, tras los desastres de Somalia, Ruanda, Bosnia-Herzegovina y la acción de la OTAN en Kosovo sin mandato del Consejo de Seguridad.

No debemos perder de vista la definición operacional de inteligencia que se ofreció en el capítulo anterior, para analizar su aplicabilidad particular, por compatibilidad de principios, con las Naciones Unidas:

«Aquellas actividades no cinéticas (sin consecuencias físicas) con carácter secreto que, realizadas por un actor (estatal o no) sobre un determinado

objetivo (o conjunto de objetivos), propicien explotar al ajeno y proteger el propio con un fin legítimo para tal actor».

De ella, podemos desprender una de las características esenciales de la inteligencia, cuando nos referimos a «acciones no cinéticas». Según esta definición, podemos entender la inteligencia como un facilitador del recurso a la solución pacífica de controversias de acuerdo con los artículos 2.3 y 2.4 de la Carta.

Partiendo de la misma definición, el «secreto» es lo que en principio es menos compatible dentro del enfoque multilateral de la inteligencia, pero veremos que todo lo expuesto con anterioridad al respecto de los medios de obtención de la información sigue en vigor, estando en los aspectos de compartición y confianza la llave del éxito de un sistema de estas características. Este secretismo tampoco es ajeno a la ONU, dentro de las praxis de la protección de la información que es común a la actividad de cualquier servicio de inteligencia y que, en función de las medidas concretas que impongan determinadas resoluciones del CS, debe ser implementado²³⁹.

Originalmente, el concepto de «responsabilidad de proteger» (*responsibility to protect*, R2P) surge sobre todo a raíz del Informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados de diciembre de 2001, también conocido como Informe de la Comisión Canadiense, retomado posteriormente en la serie documental promovida por el secretario general de la ONU: el «Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio»; el informe del propio SG «Un concepto más amplio de libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos» y el «Documento final de la cumbre mundial de 2005».

La controvertida intervención humanitaria, y el principio de no intervención del derecho internacional, vinculado al concepto de soberanía estatal, se ha venido ejerciendo por los países desde antaño, pero casi siempre con un interés escondido en pos de ventajas estratégicas en la zona de intervención, o en

²³⁹ Observamos un ejemplo en el procedimiento 1503, mecanismo extraconvencional de los procedimientos de control, modificado recientemente por Res. 2000/3 del ECOSOC de 16 de junio de 2000, acerca del tratamiento de las comunicaciones sobre violaciones de derechos humanos. Este procedimiento se caracteriza por su confidencialidad y afecta tanto a las comunicaciones como a los debates de los órganos competentes y a las decisiones, conociéndose únicamente el nombre de los Estados estudiados en el procedimiento.

apoyo de minorías originarias del país interviniente, y la protección de los nacionales en el extranjero, lo que ha venido a reconocerse como derecho en el derecho internacional consuetudinario bajo las siguientes premisas: a) las personas a las que se quiere proteger tienen que tener la nacionalidad del estado interviniente; b) tiene que haber un peligro inminente y real para la vida o las propiedades de esos ciudadanos.

Bermejo García y López-Jacoiste Díaz, definen la «intervención humanitaria» como el derecho de los Estados a recurrir a la fuerza sobre el territorio de otro Estado —sin el consentimiento del Gobierno de este país— con el fin de proteger a las personas que se encuentren en este último de los tratos inhumanos a los que están sometidas por ese Estado, y que no se puede evitar más que por un recurso a la fuerza²⁴⁰. Según estos autores, no conviene excluir *prima facie* otras medidas coercitivas que no impliquen forzosamente el uso de la fuerza armada y responde a consideraciones de humanidad y solidaridad, afirmación legal de un concepto de sociedad basada en el respeto de la persona.

El artículo 2.7 de la Carta no autoriza a la ONU a intervenir en asuntos de jurisdicción interna de los Estados, pero sostiene que este principio no se opone a la aplicación de las medidas coercitivas prescritas en su Capítulo VII.

La redacción del artículo 2.4 «...se abstendrán de recurrir a la amenaza o uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política...» permite una interpretación a algunos autores y a algunos Estados tal que, ante el conflicto de la soberanía de los países frente a violaciones de derechos fundamentales contra sus ciudadanos cometidos por estos, la intervención armada no vulnera lo establecido en su redacción, ya que su acción no está dirigida ni contra la integridad territorial ni contra la independencia política.

Otros por su parte, no encuentran base jurídica para la intervención humanitaria en la redacción de este artículo.

²⁴⁰ BERMEJO GARCÍA, R.; LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ, E.(2013) "De la intervención por causas humanitarias a la responsabilidad de proteger. Fundamentos, similitudes y diferencias". *Cuadernos de Estrategia* nº160, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa, p.27.

Para que pueda justificarse, la doctrina y la práctica internacional determinan que tienen que darse los siguientes criterios²⁴¹: a) existencia de una violación grave de los derechos humanos fundamentales, b) situación de urgencia y necesidad de actuar, c) agotamiento de otros medios de protección sin que se haya conseguido salvaguardar esos derechos humanos, d) proporcionalidad entre el uso de la fuerza y los objetivos perseguidos, e) carácter limitado de la operación en el tiempo y en el espacio, f) informe inmediato de la intervención al Consejo de Seguridad y en su caso, al organismo regional correspondiente

Llegado el caso de que se autorice el uso de la fuerza u otro tipo de medidas bajo articulado del Capítulo VII, un SI de la ONU, externo pero complementario con la inteligencia militar inherente al desarrollo de las operaciones militares, permitiría mantener la alerta situacional de la zona de operaciones desde una perspectiva diferente de seguridad, siendo tan respetuosa con la soberanía del Estado o Estados donde se desarrollen las operaciones como la legitimidad de las resoluciones que autorizan a la intervención multilateral para la protección de las poblaciones civiles contra el genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad cuando las autoridades locales no están a la altura de sus responsabilidades²⁴².

García Pérez²⁴³ propone que pensemos en una conjunción de factores que permitan: a) la percepción de un crimen por toda la comunidad internacional de manera homogénea, con sentencia condenatoria, provocando que el concepto pase de ser en sí un crimen concreto a que se le asocie como amenaza internacional y por tanto, la responsabilidad de proteger no sería una obligación jurídica diferente del compromiso de la salvaguarda de la paz y seguridad internacional; b) la alerta temprana: está demostrado que los Gobiernos que han perpetrado genocidios, son sensibles a la presión internacional y que a su

²⁴¹ Gutiérrez Espada, c.p. BERMEJO GARCÍA ; LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ, op.cit,p.32.

La Resolución 794 del CS de 3 de diciembre de 1992 es histórica por aprobar una fuerza multinacional sin bandera ONU, invocando el Capítulo VII y considerándose como la primera aplicación del derecho/deber de injerencia por la ONU.

²⁴² NN.UU.: Documento Final de la Cumbre Mundial 2005. Nueva York, 20 de septiembre de 2005 (A/60/L.1*) (www.un.org/spanish/summit2005/fact_sheet.html)[Consulta: 11 noviembre 2014].

²⁴³ GARCÍA PÉREZ, R.(2006) "La Responsabilidad de Proteger: Un nuevo papel para Naciones Unidas en la gestión de la seguridad internacional". 11 *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, www.rei.org, pp.17-18.

ejecución le precedieron actos criminales, ocasionales pero importantes, que en su día fueron ignorados; c) intervención equitativa y eficaz, de manera que no se perciba un doble rasero en función de la necesidad de salvaguardar los intereses nacionales de los intervinientes vs. los derechos vitales de las personas, adopción de un código de conducta .

Según Escobar Hernández²⁴⁴, la gran innovación introducida por las normas del derecho internacional de los derechos humanos radica en la presencia en todos los sistemas que lo integran de un elemento esencial que se convierte en su principal rasgo distintivo, a saber: la consideración del individuo y de su dignidad como un valor autónomo de la sociedad internacional que, por tanto, se convierte en bien jurídico protegible en sí mismo por el derecho internacional, con independencia de la condición o circunstancias en que se encuentre el particular objeto de protección. De tal forma, la garantía del disfrute efectivo de los derechos humanos se convierte en el objetivo inmediato y único de los sistemas de protección.

Sigue Escobar²⁴⁵ con que el resultado de este proceso ha sido la adopción de normas sustantivas que enuncian derechos, como el derecho a la vida o la prohibición de la tortura, que han llegado a integrarse en el bloque de normas de *ius cogens*. Junto a estas, las normas procesales han definido mecanismos de control que protegen al particular frente al Estado en el plano internacional. Ambas categorías de normas integran los denominados «sistemas internacionales de protección de los derechos humanos», autónomos frente a los estatales y con ámbito universal (sistema universal) como la ONU o ámbito regional (sistemas regionales) como la UE o la Unión Africana, por ejemplo.

De las características y elementos comunes de los sistemas que enumera esta autora, vamos a destacar tres en especial:

- Son sistemas de protección del individuo en sí mismo considerado, en su relación con el Estado, y en principio, tan solo frente al Estado. Las obligaciones de garantía de los derechos se dirigen al Estado y las

²⁴⁴ ESCOBAR HERNÁNDEZ, C.(2008) "La protección Internacional de los Derechos Humanos (I)", en *Instituciones de Derecho Internacional Público*, Editorial Tecnos, Grupo Anaya S.A., 16ª ed. reimpresión de 2008, Madrid, p.649.

²⁴⁵ *Ibid.*, p. 650.

actividades imputables a este son las sometidas al control y supervisión internacional.

- Los sistemas internacionales son subsidiarios respecto de la protección de los derechos humanos a nivel interno y, por consiguiente, solo operan tras la actuación de los sistemas internos.
- Los sistemas internacionales de promoción y protección de los derechos humanos están íntimamente ligados al fenómeno de las organizaciones internacionales, que les aportan apoyo y autonomía.

Podemos observar que el respeto a la soberanía de los Estados por parte del derecho internacional respecto a los derechos humanos de sus ciudadanos está monitorizado por los sistemas internacionales de protección, reconociendo su posición primigenia pero a la vez de responsabilidad, teniendo los sistemas internacionales la responsabilidad subsidiaria tras la actuación del primero.

Pero, ¿y si el Estado no actúa? o, si es el mismo garante de estos derechos el que los viola, ¿los sistemas internacionales de protección, la ONU, tiene la responsabilidad de protegerlos?.

Si el Estado viola sus obligaciones, la población está padeciendo graves daños por la violencia de la guerra, levantamientos o una brutal represión gubernamental, o es un Estado fallido y no puede o no quiere evitar esos sufrimientos, el derecho a intervenir, o la responsabilidad internacional de proteger tendrá prioridad sobre el principio de no intervención.

El informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados, recoge seis normas de actuación, que serían un criterio de mínimos para la intervención militar, cuatro criterios cautelares y un criterio de autoridad²⁴⁶:

- Mínimo de causa (o causa justa);
- Recta intención (detener o impedir sufrimiento de personas);
- Último recurso (se han descartado todas las opciones no bélicas);

²⁴⁶ GARCÍA PÉREZ, R.(2006) "La Responsabilidad de Proteger: Un nuevo papel para Naciones Unidas en la gestión de la seguridad internacional". *11 Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, www.rei.org, pp.9-10.

- Medios proporcionales (la escala, duración e intensidad deben ser las mínimas necesarias);
- Perspectivas de éxito razonables (las consecuencias de la actuación valorada contra la pasividad);
- Autoridad competente (el más complejo ante parálisis del Consejo de Seguridad)²⁴⁷.

El fracaso de la ONU con Ruanda fue estrepitoso. La retirada de los contingentes abrió las puertas del infierno para más de 800.000 personas que allí perecieron. Las Naciones Unidas mantienen en su web un programa de divulgación sobre el genocidio de Ruanda y la ONU, dedicado además a la difusión del concepto R2P, manteniendo un listado de las resoluciones que el CS ha aprobado con el concepto de «responsabilidad de proteger», desde la primera en abril de 2006, con la Resolución 1674 sobre la protección de los civiles en los conflictos armados, posteriormente autorizando el despliegue de las tropas de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas en Darfur (Sudán)²⁴⁸. La de Libia, fue el primer mandato para proteger a una población de su propio Gobierno (UNSCR 1970).

5 EL USO DE LA FUERZA Y LA INTELIGENCIA EN LAS NN.UU.

El uso de la fuerza en el contexto internacional ha ido evolucionando a lo largo de la historia bajo la idea de la legitimidad del uso de la misma dentro del contexto del derecho de guerra (frente al derecho de la paz), desde el requisito de la declaración por el «Príncipe» (la autoridad legítima competente) para hacer una guerra justa (causa justa) con una recta intención (buscando el bien común, no por odio, venganza o codicia). También como atributo de los

²⁴⁷ "La responsabilidad de proteger", Informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados, <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/57/303> [Consulta: 20 noviembre 2014].

Los fundamentos que establece la Comisión para esta responsabilidad de proteger son los siguientes: a) las obligaciones inherentes al concepto de soberanía; b) la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales que tiene el Consejo de Seguridad (art. 24 de la Carta de la ONU); c) el cuerpo jurídico de normas en materia de protección de derechos humanos, así como del derecho internacional humanitario, y d) la práctica creciente de los estados, las organizaciones regionales y el propio Consejo de Seguridad.

²⁴⁸ <http://www.un.org/es/preventgenocide/rwanda/about/bgresponsibility.shtml> [Consulta: 20 noviembre 2014].

Estados en el *ius ad bellum* para imponer el respeto del derecho mediante la coerción, como medio de auto tutela o para asegurar su conservación. En la evolución, y ya que la guerra se hace entre naciones civilizadas, se deben aplicar reglas para evitar daños innecesarios (*ius in bello*), reglas obviadas en las guerras civiles o conflictos por la expansión colonial.

El profesor Casanovas y La Rosa, observa cómo a lo largo del siglo pasado y hasta la promulgación de la Carta, se sucedieron pactos fundamentales que progresivamente irían minando la competencia de guerra» de los Estados hasta su abolición²⁴⁹.

La Convención Drago-Porter (1902) establecía el compromiso de no recurrir a la fuerza contra un país deudor salvo que aquel no aceptase solución por arbitraje. El Pacto de la Sociedad de Naciones (1920), buscaba preservar la paz por medio de una acción colectiva, para lo cual las controversias se remitirían al Consejo de la Sociedad con fines de arbitraje, arreglo judicial y conciliación. Con un pacto de defensa mutua ante agresiones, no prohibía la guerra, deseando promover la cooperación internacional en asuntos económicos y sociales, pero también con el objetivo de evitarla o retrasarla hasta consumir todas las opciones de resolución pacífica.

Del mismo marco pos Tratado de Versalles, el Protocolo de Ginebra de 1924, que sin llegar a estar en vigor, calificaba en su Preámbulo a la guerra de agresión como «crimen internacional», y el Pacto Briand-Kellogg (1928) o Pacto *de París*, en el que su primer artículo establece que las partes «condenan recurrir a la guerra para el arreglo de las diferencias internacionales y renuncian a ella como instrumento de política nacional en sus relaciones mutuas» y en el segundo, el compromiso de las partes para la solución de controversias por medios pacíficos.

Llegamos así al artículo 2 de la Carta de las Naciones Unidas que establece los principios que seguirán tanto la Organización como todos sus miembros para la

²⁴⁹ CASANOVAS Y LA ROSA, O.(2008) "El principio de prohibición del uso de la fuerza", en *Instituciones de Derecho Internacional Público*, Editorial Tecnos, Grupo Anaya S.A., 16ª ed. reimpresión de 2008, Madrid, pp.1033-1034.

realización de los propósitos consignados en el artículo 1, que es la prohibición genérica del uso de la fuerza.

El art. 2.4 reza: «Se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los propósitos de las Naciones Unidas». Casanovas y La Rosa²⁵⁰ señala con acierto que esta norma tiene una formulación más completa que el Pacto Briand-Kellogg porque no se refiere a la guerra sino al uso de la fuerza y la prohibición comprende no solo el «uso de la fuerza» sino también la «amenaza» de uso de la fuerza.

La fuerza, entendida como tal expuesta a la misma óptica que se utilizó para la definición operacional propuesta de inteligencia, es la «acción cinética». Esto es, que su uso siempre causará un impacto de consecuencias físicas, por tanto asociándose con el concepto de «fuerza armada» en las referencias posteriores en la Carta a este concepto.

Eduardo Jiménez de Aréchaga²⁵¹, sostiene la interpretación del concepto «fuerza» en la Carta de las Naciones Unidas también como «fuerza armada» en contraposición a Hans Kelsen.

En la coexistencia hasta el momento de la inteligencia con «fuerza», podemos deducir que su parte común es el concepto de «acción», con la diferencia de que la inteligencia es en sí misma un proceso de revisión continua en el que se generan acciones para obtención de información y posterior transformación dentro del ciclo, para la producción de conocimiento que apoye en la toma de decisiones que, a su vez generarán más acciones posteriores, desde quizá el «uso de la fuerza» o la «amenaza de su uso» hasta todas las posibles acciones preventivas con los recursos a disposición de la ONU que eviten la necesidad de recurrir a la fuerza.

Así se puede observar la diferencia entre «acción puntual de la fuerza», contra la «acción sostenida de la inteligencia», estableciendo que, independientemente del uso que se quiera dar a ambas, «la inteligencia es un fenómeno sistémico y omnipresente», mientras que la fuerza es la

²⁵⁰ *Ibid.*, pp.1035-1036.

²⁵¹ C.p. CASANOVAS Y LA ROSA, op.cit., p.1036

manifestación física de un fenómeno finito en el tiempo y que solo tiene aplicación sobre los elementos constituidos por materia.

Entonces, ¿tienen los Estados el derecho de utilizar la fuerza de forma anticipada para defenderse contra amenazas inminentes?, ¿tienen el derecho de usarla de manera preventiva para defenderse contra amenazas latentes o no inminentes?, ¿tienen el derecho, o quizá la obligación, de usarla de manera protectora para rescatar a los ciudadanos en otros Estados del genocidio u otros crímenes similares?.

Las razones argumentadas para unos u otros casos son tan variadas como complejas son las respuestas, y enfrentan todas las posiciones tanto de los Estados, como las de los defensores del principio de soberanía, y las de los defensores de los derechos humanos.

No obstante debemos subrayar diversos matices diferenciales entre las preguntas formuladas. La «defensa anticipada» busca su justificación en una acción militar para evitar el ataque inminente de su adversario. La «defensa preventiva» constituye la acción militar con el objetivo de que el adversario no pueda desarrollar la capacidad futura de constituirse en amenaza inminente. Entre estas dos, en la preventiva la intensidad del ataque puede ser menor, más selectiva y con menor riesgo para la pérdida de vidas humanas, sin entrar a valorar la legalidad de una con respecto a la otra. La tercera pregunta apela al uso de la fuerza de un Estado en otro Estado soberano para la protección de los ciudadanos de este último.

Lo que no cabe duda es que el uso de la fuerza, la amenaza de hacer uso de la misma o la opción del recurso a las opciones no beligerantes, requieren el recurso a la inteligencia, cada una con circunstancias y requisitos distintos, pero no se puede actuar contra algo que no se sabe qué es. ¿Por qué es una amenaza?, ¿dónde está ubicada?, ¿cuál es su vulnerabilidad?, ¿cuándo es el momento oportuno para actuar?, ¿quién tiene la autoridad para autorizar el uso de las medidas?, ¿quién tiene los mejores recursos materiales o humanos para la actuación?... no son sino una muestra de muchas preguntas que solo la disposición de esta capacidad permite responder, ya se etiquete con este nombre o no, y sea o no finalmente, una acción cinética.

5.1 EXCEPCIONES A LA PROHIBICIÓN DEL USO DE LA FUERZA

Nada puede impedir a ninguna persona ni a ningún Estado el recurso a la fuerza en legítima defensa. Aunque la generalidad en la redacción del artículo 2.4 de la Carta sobre la abstención del recurso a la fuerza va en sintonía con la tendencia histórica a deslegitimar el uso de la misma como monopolio del Estado, de su final «...o en cualquier forma incompatible con los propósitos de las Naciones Unidas» se desprende en primer lugar, la ya mencionada legítima defensa, comprendida en el art. 51 de la Carta:

«Ninguna disposición de esta Carta menoscabará el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado contra un Miembro de las Naciones Unidas, hasta tanto que el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales...» y, aquellas «compatibles» con los propósitos de las Naciones Unidas, es decir, el uso de la fuerza una vez autorizada por el Consejo de Seguridad, para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales (art.42) y el desfasado (al menos en definición y marco histórico) artículo 107 en la acción contra Estados enemigos.

El derecho a la legítima defensa en el derecho internacional público, no está claramente definido como noción distinta del derecho de conservación, el estado de necesidad, el derecho de intervención y otras justificaciones alegadas por los Estados durante el s.XIX para hacer uso de la fuerza.

El desarrollo de esta noción ha ido de la mano de la evolución antes señalada por Casanovas y La Rosa a la consolidación del principio de prohibición del uso de la misma, manteniendo el derecho internacional consuetudinario la legítima defensa del Estado agredido como una respuesta inmediata, necesaria y proporcional al ataque²⁵².

El artículo 51 de la Carta reconoce el derecho de legítima defensa en caso de «un ataque armado», definición estudiada durante años por un comité especial sobre la cuestión, hasta que en 1974 la AG adoptó la Resolución 3314 (XXIX) que estableció la siguiente definición de la agresión en su artículo 1:

²⁵² Condiciones reconocidas en 1837 con el incidente británico-estadounidense del "Caroline".

«La agresión es el uso de la fuerza armada por un Estado contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de otro Estado, o en cualquier otra forma incompatible con la Carta de las Naciones Unidas, tal como se enuncia en la presente Definición»²⁵³.

El artículo 2 de esta misma resolución dice: «El primer uso de la fuerza armada por un Estado en contravención de la Carta constituirá prueba *prima facie* de un acto de agresión, aunque el Consejo de Seguridad puede concluir, de conformidad con la Carta, que la determinación de que se ha cometido un acto de agresión no estaría justificada a la luz de otras circunstancias pertinentes, incluido el hecho de que los actos de que se trata o sus consecuencias no son de suficiente gravedad». Con esta disposición, se admite la «legítima defensa anticipada», ya que la evolución tecnológica permite la detección, la selección y el ataque de objetivos remotos con armamento *stand-off* (fuera del alcance de las defensas del objetivo) de precisión, pudiendo justificarse únicamente ante un «ataque inminente».

Surge a continuación la diferencia entre «amenaza inminente», que constituye una agresión potencial y por tanto podría llegar a justificar la «legítima defensa anticipada» del Estado amenazado y las «amenazas latentes», que no justifican según el propio secretario general de Naciones Unidas el uso preventivo de la fuerza como «legítima defensa preventiva», quedando en cualquier caso el juicio de si se ha cometido una agresión en manos del Consejo de Seguridad según la Resolución 3314 (XXIX)²⁵⁴.

El artículo 3, apartado f) de esta resolución, contribuye a ampliar las justificaciones de legítima defensa que puede buscar un Estado en alusión al concepto de «agresión indirecta» cuando un tercer Estado actúa como multiplicador o elemento de proyección del uso de la fuerza de otro que está preparándose para un ataque inminente sobre el primero, permitiendo este tercer Estado, por ejemplo el uso de su espacio aéreo, sus bases o sus sistemas logísticos como un empleo indirecto de la fuerza.

²⁵³ En esta definición el término Estado: a) se utiliza sin perjuicio de las cuestiones de reconocimiento o de que un Estado sea o no miembro de las Naciones Unidas, b) incluye el concepto de un “grupo de Estados”, cuando proceda.

²⁵⁴ CASANOVAS Y LA ROSA, op. cit., p.1041.

5.1.1 Condiciones adicionales del art. 51 de la Carta sobre la legítima defensa

Esta disposición, sin menoscabar el derecho inmanente de legítima defensa individual o colectiva, obliga a los Estados miembros a «comunicar» al Consejo de Seguridad todas aquellas medidas que en el ejercicio de tal derecho sean tomadas, práctica que se muestra poco habitual tanto que, son los Estados «víctimas» de la acción de legítima defensa las que denuncian ante el CS.

La comunicación de las medidas tomadas no afectarán en manera alguna la autoridad y la responsabilidad del Consejo para ejercer en cualquier momento la acción que estime necesaria, por lo que Casanovas y La Rosa²⁵⁵ argumenta que el *carácter* de la legítima defensa por parte de los Estados es «provisional y subsidiario».

La legítima defensa colectiva se puede entender como la respuesta colectiva ante un ataque armado dirigido contra varios Estados o bien como la defensa por uno o más Estados de otro Estado víctima de un ataque armado, sobre la base del interés en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Si el bien que esté siendo atacado en el Estado que se defiende es replicable o esté igualmente amenazado por el mismo agresor, este Estado que se suma a la acción colectiva, estaría actuando a su vez desde la legítima defensa «anticipada».

6 EL IMPERIO DE LA LEY Y EL ORDEN (ROL)

La descripción de este concepto por el propio secretario general de la ONU es : «Un principio de gobernanza en el que todas las personas, instituciones y entidades, públicas y privadas, incluyendo al propio Estado, tienen responsabilidad ante las leyes que se promulgan públicamente, de imposición y juicio independiente y que son coherentes con las normas y estándares internacionales sobre derechos humanos. Requiere también de medidas para asegurar la observancia de los principios de la supremacía de la ley, igualdad ante la ley, responsabilidad ante la ley, imparcialidad en la aplicación de la ley,

²⁵⁵ *Ibid.*, p.1042.

separación de poderes, participación en la toma de decisiones, seguridad jurídica, no arbitrariedad y transparencia legal y procesal»²⁵⁶.

El mismo concepto de imperio de la ley está embebido en la Carta de las Naciones Unidas, estableciendo su preámbulo que uno de los objetivos de la ONU es «establecer las condiciones bajo las cuales la justicia y el respeto a las obligaciones dimanantes de los tratados y otras fuentes del derecho internacional puedan mantenerse». La Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 también le otorga al imperio de la ley un lugar preeminente cuando dice que «...es esencial, si el hombre no se ve obligado a recurrir, en última instancia, a la rebeldía contra la tiranía y la opresión, que los derechos humanos sean protegidos por el imperio de la ley...»²⁵⁷.

Por otra parte, se observa en el Informe Brahimi un reenfoque sobre el restablecimiento del imperio de la ley en la recuperación del postconflicto, conviniéndose en el Consejo de Seguridad tres años más tarde el primer debate temático sobre el asunto. En el año 2005 el informe del secretario general *In Larger Freedom*, relaciona nodos críticos entre el disfrute de los derechos humanos y el imperio de la ley con el éxito en el desarrollo y la mejora de la seguridad. En la guía del SG sobre el apoyo al imperio de la ley, se establece un marco en el contexto del conflicto, postconflicto y desarrollo, en el que se incluye la promoción de la Constitución, un marco legal, sistema electoral, instituciones jurídicas, gobernanza, seguridad y derechos humanos, procesos de justicia transicional y el apoyo a la sociedad civil²⁵⁸.

Peter Thomson²⁵⁹ diserta sobre las diferentes zonas de contacto que existen sobre el terreno donde se desarrollan operaciones de paz y del riesgo que corre el imperio de la ley de perder peso específico en el mandato, que cada vez con más frecuencia, y en especial desde la resolución para la misión MONUSCO en 2010 (extendida por res. CS 2053/2012) combina la protección

²⁵⁶ Report of the Secretary-General: *The rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict societies* (S/2004/616), y <https://www.un.org/ruleoflaw/what-is-the-rule-of-law/> [Consulta: 20 abril 2016].

²⁵⁷ <https://www.un.org/ruleoflaw/what-is-the-rule-of-law/> [Consulta: 20 abril 2016].

²⁵⁸ THOMSON, P. (2013), *Protection of civilians and the rule of law: the need to build synergies between the two agendas*. Centre for International Governance and justice, Canberra, p.7, en <http://regnet.anu.edu.au/research/publications/2747/working-paper-no-57-protection-civilians-and-rule-law-need-build> [Consulta: 20 abril 2016].

²⁵⁹ *Ibid.*, p.9

de civiles y la restauración del imperio de la ley, requiriéndose una aproximación multidisciplinar y multiagencias para el cumplimiento del mandato. Apela también este autor al informe del Banco Mundial del año 2011 en el que su mensaje central es «el refuerzo de la legitimidad de las instituciones y de la gobernanza para proveer a los ciudadanos de seguridad, justicia y puestos de trabajo es crucial para romper con los ciclos de violencia», y que concluye entre otras, con que los países con mayor debilidad en la legitimidad institucional y de gobernanza, son los más vulnerables a la violencia y al conflicto.

Hillary Charlesworth y Jeremy Farrall, editores de la obra *Strengthening the Rule of Law through the UN Security Council*, estudian la influencia e impacto recíproco de este concepto sobre el propio Consejo de Seguridad. En una disertación el 11 de marzo de 2016, en el Cuartel General de la ONU (Nueva York), mediadas por las representaciones permanentes de Australia y Japón, exponen un boceto marco para propuestas de políticas para examinar las intersecciones del imperio de la ley y el Consejo de Seguridad, para evitar el abuso de poder y la transparencia en los procesos de toma de decisión.

Con un marcado interés sobre la aproximación de un abogado al imperio de la ley (regulación *esponsorizada*), observan la limitada capacidad de poder real sobre este asunto de los sistemas legales en el ámbito internacional, presionados además por intereses políticos.

Charlesworth incide sobre este asunto, enfatizando que la regulación *esponsorizada* marca un contraste en el terreno internacional mediante la promoción de la autorregulación, con implementación de medidas más severas donde la regulación internacional no llega o falla, ya que la autorregulación va más allá de la dependencia exclusiva en la ley y aboga por la identificación de instituciones que contribuyan a estos procesos para promocionar la flexibilidad y evitar la sobre-reacción. Se apela al principio de *transparencia*, de manera que el uso del poder en el CS debería ser abierto y sujeto a escrutinio respecto de por qué se ha tomado una determinada decisión (Farrall); a la coherencia, mediante la estabilidad de las políticas y la regularidad del «tono» en la toma de decisión; al principio de «responsabilidad», según el cual los decisores deben poder justificar las mismas ante los tribunales de ser necesario y del

«compromiso», según el cual se establece un vínculo de conexión entre los decisores y aquellos afectados por las mismas, no ya desde un prisma de corrección sino de eficacia, aceptación y cumplimiento.

Farrall por su parte, alude a los principios anteriores en todas las fases de la toma de decisión, que se implementa sobre las operaciones de paz, las sanciones y el uso de la fuerza. Sobre las operaciones de paz se incide en la respuesta eficaz a los escándalos y la mala conducta de las tropas, deberían ser investigados y procesados por los propios países contribuyentes. Sobre las sanciones, en la necesidad de poner a disposición de los objetivos de las mismas, el porqué están siendo sancionados. Respecto del uso de la fuerza, la incidencia es sobre una implementación flexible acompañada de la debida responsabilidad de aclarar, anular o revocar la autorización del uso de la fuerza según el caso (uso de las reglas de enfrentamiento, *rules of engagement* — ROE), y que en toda situación que sea necesaria, los países contribuyentes que hagan uso de la misma deberán proveer los informes específicos y normalizados por la ONU, para justificar o aclarar las condiciones que han obligado a hacer uso de la misma.

En la importancia de la adherencia estricta a la ROE, y en especial sobre la circunstancia referida de «aclarar», es fundamental describir unívocamente lo que significan palabras clave de los textos de las resoluciones al respecto del grado o «contundencia» de la misión exigida. Un representante especial del secretario general en Irak en 2003 recordaba su experiencia en Bosnia sobre el significado de las palabras cuando citaba la inconsistencia de la resolución del Consejo de Seguridad 836 sobre la misión en los Balcanes: « "impedir ataques en las zonas seguras", sí, pero ¿qué se requiere para "impedir"?, ¿qué constituye un ataque?, ¿qué son y dónde están las "zonas seguras"?»—en la resolución no había recintos delimitados—, y «no es coincidencia ya que si nadie sabe qué es lo que está oficialmente protegido, no se le puede exigir a nadie que lo haga».

Sigue con las sutilezas: «la resolución dice que, *coma*, actuando en defensa propia, *coma*, tomen las medidas necesarias, *coma*, ¡incluyendo el uso de la fuerza para responder a los ataques a civiles!. ¿Qué significan las *comas*? Acaso que la ONU sólo puede usar la fuerza en defensa propia? ¿O

que se puede emplear la fuerza en defensa propia y también para proteger a los Bosnios?»²⁶⁰. Ningún jefe de misión debe permitir intentar resolver las dudas una vez desplegado, y en todo caso, disponer de los medios de autodefensa necesarios y proporcionales a los presentes en el escenario de despliegue. A pesar de la imagen belicista que pueda suponer esto (aunque se pueden disponer medidas escaladas de respuesta como tener las armas más potentes a disposición y no encima), es lo único coherente con una resolución que en un momento dado pueda autorizar el uso de la fuerza. La inteligencia debe asesorar y monitorizar que se cumplen estas condiciones referidas.

Las reglas de enfrentamiento, que no son nada más y nada menos que la tipificación de la condición a cumplirse para el empleo de la fuerza, son una irónica plasmación en letras de un devastador poder de destrucción residente en los botones que unos pocos pueden accionar. El controvertido caso del uso de la fuerza extraterritorial por los Estados sobre actores no estatales tiene un exponente más en la reciente cuestión de legalidad de los ataques aéreos contra DAESH en Siria.

En esta particular situación en la cual un grupo terrorista con ambición de dominación global, se ampara en territorio soberano de un país que no puede controlar parte de su territorio, se cuestionan los siguientes asuntos: si Siria tiene que consentir los ataques en su territorio sobre esos actores por una coalición que ataca en virtud del artículo 51 de la carta de las Naciones Unidas y la defensa propia colectiva, habida cuenta de las atrocidades cometidas por DAESH, cuando sí ha pedido auxilio a Rusia y consentido los ataques sobre, al menos, parte de los mismos actores; de cuál es el marco legal aplicable que permite la defensa propia contra actores no estatales que tienen el estatus de régimen *de facto*; si la situación de falta de intención o incapacidad (*unwilling or unable test*) se ha convertido en norma consuetudinaria internacional y si su desarrollo legitima los ataques sobre DAESH; si ha surgido una nueva doctrina *sui generis* a consecuencia de las barbaridades cometidas por el grupo terrorista; y por último, si a pesar de la ilegalidad de los ataques sobre los

²⁶⁰ POWER, S.(2008) *Chasing the flame: One man's fight to save the world*. The Penguin Press, Nueva York.

terroristas la comunidad internacional ha decidido ignorar este hecho como consecuencia de la situación extrema en Siria²⁶¹.

La complejísima situación sobre el terreno y el comportamiento de los Estados implicados podría sugerir ciertos cambios en el marco legal, como el desarrollo de una nueva doctrina de derecho internacional, pero a juicio de Olivia Flasch este es difícilmente el caso, ya que «existe un tradicional rechazo por los Estados al desarrollo de doctrinas que permitan circunvenir el marco legal existente bajo el temor de los abusos potenciales que esto pueda significar, así como que el desarrollo de una nueva doctrina *sui generis* o el *unwilling or unable test* sea resultado del oportunismo político. Podría ser un crudo recordatorio de que el derecho internacional no siempre puede proporcionar la respuesta a la gestión de graves amenazas internacionales»²⁶².

Una inteligencia al servicio de la ONU debe apoyar la resolución de dudas sobre los matices y las verificaciones de hechos que conllevan a la redacción de sus documentos en términos ambivalentes que la deslegitiman y no ofrece más vía que la que los Estados ya elegirían sin su presencia. Por tanto, en la búsqueda de la verdad, de la imparcialidad y de una mayor transparencia, podemos observar cómo esta inteligencia se configuraría como una de las herramientas más valiosas y un recurso fundamental del Estado de Derecho.

7 EL PODER DE COERCIÓN DE LA ONU

La Carta establece las competencias conferidas al CS en el antes mencionado art. 24 por parte de los Estados, estableciendo el art. 25 la aceptación y el cumplimiento de las decisiones del Consejo.

Bajo el Capítulo VI y si las condiciones son permisivas, el CS investiga las controversias potencialmente desestabilizadoras (art. 34), y ya bajo Capítulo VII, decidiendo sobre la evidencia de agresión o quebrantamiento de la paz (art. 39) activará las medidas necesarias en virtud del innecesario recurso a la fuerza (art. 41) mediante la imposición de sanciones de múltiples tipos, o el

²⁶¹ FLASCH, O.(2016) "The legality of the air strikes against ISIL in Syria: new insights on the extraterritorial use of force against non-state actors". *Journal on the Use of Force and International Law* vol.3, issue 1, pp.37-69.

²⁶² *Ibid.*, p.69.

recurso a operaciones de las Fuerzas Armadas de los países miembros (art. 42, en el uso legítimo de la fuerza por parte de las Naciones Unidas). El art. 43 necesita de la existencia de convenios especiales inconclusos sobre la forma de poner a disposición del CS Fuerzas Armadas de los países miembros, dificultado por la falta de convergencia de intereses de los países, tanto por razones históricas (Guerra Fría) como por el ratio coste/beneficio respecto a los intereses nacionales según la zona geográfica de que se trate la acción en cuestión.

Respecto al Capítulo VIII de la Carta, el art. 52 promueve que las organizaciones regionales que sean compatibles con los propósitos y principios de la ONU, sean parte activa en el arreglo de controversias. El Consejo puede llegar a utilizar a dichos organismos para la aplicación de medidas coercitivas únicamente bajo su autoridad, siendo explícito el art. 53, salvo aquellas en virtud del art. 107.

El carácter de las fuerzas puestas a disposición de la ONU, ha sido variable, y no siempre ha estado a la altura de las circunstancias requeridas según la situación, a veces por mandatos confusos o tardíos y otras por mandatos demasiado «tibios», con el factor económico metido también en la ecuación.

Como reacción al veto ruso en el Consejo de Seguridad en la situación de la invasión de Corea del Sur por Corea del Norte (1950), la AG en Resolución 377(V), *Uniting for peace*, reaccionó al primer envite con que se topó el Consejo ante la parálisis del mismo, dirigiendo a los miembros recomendaciones apropiadas para la adopción de medidas colectivas incluyendo el uso de fuerzas armadas «cuando sea necesario»..

De esa manera las autorizaciones para el uso de la fuerza se han ido sucediendo en diversas operaciones a la actuación en legítima defensa de las tropas, en ocasiones extendidas para la protección de la asistencia humanitaria.

Ejemplos de la terminología que se usa en las resoluciones son «usar todos los medios necesarios...» (Iraq, 1991), «...actuando en legítima defensa, adopte todas las medidas necesarias, incluido el uso de la fuerza, en respuesta....» (UNPROFOR, Bosnia y Herzegovina, 1993), perdiendo timidez y en el ejemplo

que sigue, configurando con el tiempo una respuesta efectiva a la probada ineficacia de mandatos anteriores.

La Brigada de Intervención de la ONU en la misión MONUSCO en la República Democrática del Congo, (*United Nations Force Intervention Brigade in DRC*) autorizada por Resolución 2098 del Consejo de Seguridad (28 de mayo de 2013), pasa de ser una fuerza «defensiva» a tener como misión la «conducción de operaciones ofensivas» específicamente dirigidas a la neutralización de grupos armados que amenacen la autoridad del Estado y la seguridad civil en la parte oriental de la RDC, en operaciones tanto combinadas como independientes del Ejército de la RDC.

Las necesidades de las diferentes crisis han hecho que las fuerzas de la ONU según las distintas resoluciones, hayan pasado por todas las situaciones posibles que comprenden las operaciones de mantenimiento de Paz, desde las fuerzas de mantenimiento de la paz (Peace Keeping), pasando por misiones de interposición, consecución o pacificación (Peace Making), de consolidación de la paz (Peace Building), de ayuda humanitaria (Humanitarian Aid), de observación (habitualmente sin armamento) o de imposición (Peace Enforcement²⁶³), como fuerzas de combate en puridad.

Las funciones del Consejo con las Resoluciones autorizadas, según Ortega Carcelén²⁶⁴ se aproximan a «funciones casi gubernamentales» que exceden el marco previsto en los artículos de la Carta sobre la potestad coercitiva del CS de las Naciones Unidas. Este ejercicio de función policial global del Consejo no siempre ha sido al amparo del Capítulo VII de la Carta, aunque haya habido referencias genéricas, de manera que ante la barrera del art. 43 sobre la provisión de tropas por la ausencia de los convenios especiales, no son medidas coercitivas basadas en el art. 42 y siguientes.

Casanovas y La Rosa argumenta que según el art. 48 «la acción requerida para llevar a cabo las decisiones del Consejo de Seguridad....será ejercida por todos los miembros de las Naciones Unidas o por alguno de ellos, según lo determine el Consejo de Seguridad » pudiera proporcionar base jurídica a las

²⁶³ El término Peace enforcement, si bien está aludido en el documento "Una Agenda para la Paz" del secretario general de la ONU Butrous-Ghali, no llega a definirlo. No así los otros conceptos, que quedan unívocamente explicados.

²⁶⁴ C.p. CASANOVAS Y LA ROSA, op. cit., p.1046.

resoluciones, si bien aún queda en duda la posibilidad de la aplicación del art. 48 con independencia del resto de las disposiciones del Capítulo VII. Si se realiza una interpretación dinámica de la Carta, no se excluye la posibilidad de poder tomar medidas coercitivas con independencia de las expuestas en el Capítulo VII, ya que la Carta más que un conjunto rígido de normas, se puede considerar un marco normativo evolutivo que deja cierto margen de discreción al Consejo para aplicar el Capítulo VII en función de la situación, atendiendo a la idea expuesta en el preámbulo de que «no se usará de la fuerza armada sino en servicio del interés común». En la evolución se da la paradoja de que se ha hecho más frecuente la autorización para el uso de «todos los medios necesarios», a la vez que el control es cada vez más estricto, soliendo corresponderse con un menor uso de la fuerza armada.

Pero la misión de las NN.UU. va más allá de la decisión del uso de la fuerza legítima como acción colectiva o del planeamiento y conducción de las operaciones de mantenimiento de paz. La prevención de conflictos y su gestión, una vez originados, deben conformar el núcleo de la actividad de la Organización, estando diseñada para poder promover acciones que conlleven a tal fin. La necesidad que tienen las Naciones Unidas en la creación de conocimiento en apoyo a la toma de decisiones, como organización que representa la decisión y la acción colectiva, resulta aún más evidente desde la perspectiva de que el conocimiento que tienen los diversos organismos y Estados miembros de forma individual, puede ser errónea o incompleta.

La incertidumbre es también uno de los motivos por los que los Estados se dedican a buscar información de su entorno o que puede afectar a sus intereses nacionales, en un intento de contrarrestar las amenazas percibidas. Por ello, uno de los retos es conseguir la compartición y la coordinación de inteligencia por parte de las naciones, con el problema que supone desde el punto de vista legal de su ordenamiento interno y desde el peso relativo que cada país tiene en la organización con respecto a la cantidad de información que se comparte.

Sin embargo, esta información colectiva también reporta beneficios a los Estados, sirviendo para corregir desviaciones (*biasing*) y aprender mediante la reconsideración de la información que otros aportan, ajustando su perspectiva

al volver analizar los requisitos de información sobre las cosas en la casilla de salida de sus ciclos de inteligencia, lo cual indirectamente puede acercarlos al «conocimiento de asuntos de interés mutuo», convirtiéndose así en un «bien colectivo».

Este bien colectivo tiene un problema de «tasación». Primero, porque la cuestión del valor que aporta depende mucho del conocimiento que originalmente tuviera un Estado del mismo. Segundo, porque es un bien intangible o abstracto, que en el ambiente de la ONU compite contra otros igualmente abstractos pero cuya percepción internacional dimana de su naturaleza, como la «salud», y que a su vez, no consigue tener un efecto directo en la formulación de políticas. Otros conceptos sí lo consiguen, como el cambio climático, la inmigración, el fundamentalismo religioso u otros, que provocan una respuesta de políticas por la consistencia de su asociación a amenaza, sea percibida, real o imaginaria²⁶⁵.

El valor de este *bien* se debe considerar teniendo en cuenta el contexto temporal-interpretativo que lo define (si aporta algo y si es inmediato o no) y el entorno, en nuestro caso, institucional en el que se va a considerar. Podemos pensar en la comparación de una capacidad de inteligencia de la ONU con sistemas como los de la OTAN o alianzas como la "Five-eyes" anglosajona (FVEY, alianza de inteligencia de Australia, Canadá, Nueva Zelanda, Gran Bretaña y EE.UU.).

8 RELACIÓN HISTÓRICA ENTRE LA INTELIGENCIA Y LA ONU

«Creo que solo hemos comenzado la exploración de las capacidades plenas de las Naciones Unidas como instrumento de diplomacia multilateral, especialmente de las combinaciones más útiles de la discusión pública de un lado y del otro de las negociaciones privadas y de la mediación».

Dag Hammarskjöld²⁶⁶, SG

No cabe más perspectiva para nosotros que la de desgranar la relación que la historia refleja entre las Naciones Unidas y la inteligencia, ya que otra visión,

²⁶⁵ EKPE, B.(2009) *The United Nations and the rationale for collective intelligence*. Cambria Press, NY, cap.7, pos.2827 de 6636.

²⁶⁶ Vicesecretario general de las NN.UU., acuñó el concepto de "diplomacia preventiva", "*Preventive diplomacy: Delivering results*", S/2011/552, 26 de agosto de 2011, p.1

como pudiera ser la evolución histórica de la inteligencia al servicio de las Naciones Unidas o cualquier otra construcción semántica con similar significado, vendría a reflejar un vacío que la Organización, a pesar de sus esfuerzos y sin dejar de reconocer la necesidad y la existencia de ese vínculo indispensable, no ha sabido llenar.

El temor de la ONU por que se pueda producir alguna asociación malentendida por el uso de la inteligencia hace que de entrada no esté reconocida formalmente en ninguna de las estructuras establecidas por la Organización, dando origen a su vez las ideas de incompatibilidad de un sistema de inteligencia de las NN.UU con la propia ONU. La falta de visibilidad de tal actividad nace del miedo a las susceptibilidades por parte de los Estados miembros de que se pueda adquirir o utilizar información sensible, pero por otra parte y como hasta ahora se ha venido argumentando, ninguna de sus decisiones ha estado exenta de la necesidad de inteligencia, la cual ha sido obtenida, proporcionada o requerida desde la hipócrita posición, aun justificada, de negar no ya la existencia, sino hasta el mismo concepto de inteligencia.

La línea que se ha seguido desde los fracasos en la era que iniciaba el mundo globalizado, tiende a que si bien aún no se ha hecho de forma explícita, la cultura de inteligencia va dejando su impronta en las resoluciones e informes de los altos funcionarios.

Cierto es que tradicionalmente, y tanto por razones derivadas de la neutralidad de la Organización como por motivos políticos durante la Guerra Fría, el término inteligencia ha sido sustituido, cuando la ha habido, por el de información.

Anteriormente hemos señalado la diferencia de base que existe entre estos términos y la confusión que produce a nivel conceptual e institucional, porque ni la propia ONU ha sabido exactamente con cuál de las dos estaba trabajando. Además como la provisión de la misma (de la «información») procede normalmente de los Estados que voluntariamente la aportan, si se utiliza el término inteligencia, podrían percibir una amenaza a su soberanía y requerir acuerdos para un sistema de protección a esa «información» que la ONU no está preparada para implementar.

Afloran así los motivos que justifican la necesidad para muchos niveles dentro de las NN.UU. de que exista una inteligencia que incluya los aspectos estratégicos (Consejo de Seguridad, Asamblea General), operacional (determinadas agencias de apoyo de la ONU, el DPKO-*Department of Peace Keeping Operations*, los Comandantes jefes de la misión) y táctico (jefes de Contingente sobre el terreno), no solo para la protección de la fuerza, sino con necesidades policiales, económicas, medioambientales, tecnológicas, en fin, multidisciplinar. Se hace imprescindible que independientemente del nombre que se le quiera dar, se sepa exactamente qué se está utilizando, para que estos mismos consumidores participen de forma activa en el ciclo de inteligencia con el objeto de mejorar la eficacia del mismo.

Si bien es cierto que las Naciones Unidas son criticadas por los países ante su incapacidad política, ya que es «incapaz de gestionar la amenaza que [...] representa, incapaz de exigir el cumplimiento de sus propias resoluciones, incapaz de enfrentarse a los desafíos que nos acechan en el siglo XXI»²⁶⁷, una y otra vez acaban recurriendo a esta cuando ven que la tarea a la que se enfrentan resulta ser más complicada de lo que se esperan. «Una de las cosas que tienes que recordar es que las principales potencias patearán a la ONU. La reprocharán a gritos. Pero al final, lo que tienen son las Naciones Unidas que quieren y que se merecen. Si los Estados Unidos y Europa quieren una operación de mantenimiento de paz con músculo en un sitio, insistirían en aportarlo. Si realmente hubiesen querido parar a (los serbios), lo hubiesen hecho hace ya tiempo»²⁶⁸.

Tras la caída de Saddam Hussein, los tumultos, pillajes y desgobierno que sucedió, reflejaban la incapacidad de gestionar las consecuencias de su derrocamiento. La posición que lograba más apoyos, después del desencuentro con los líderes europeos tras la decisión de EE.UU. y Gran Bretaña de atacar, era que el Secretario General de la ONU desplazase a un equipo de especialistas para apoyar en la devolución del control a los iraquíes. Vislumbrando el peligro una nueva tiranía chií de la mayoría, la ONU presionó

²⁶⁷ Dick Cheney, en referencia de similitud a la ineficacia de la Liga de Naciones, c.p. POWER, S. (2008) *Chasing the flame: One man's fight to save the world*. The Penguin Press, Nueva York.

²⁶⁸ Sergio Vieira de Melho, c.p. POWER, S. (2008) *Chasing the flame: One man's fight to save the world*. The Penguin Press, Nueva York.

para la inclusión de líderes suníes en el proceso de transición con el apoyo de clérigos chiíes que no querían relacionarse con Paul Bremer, reaccionando a la influencia externa que los exiliados iraquíes aplicaban sobre Washington y que no se correspondía a lo que se encontraban sobre el terreno. «La única manera de lograr una estabilidad global duradera es presionar a los países para que se ciñan a las reglas internacionales, a las normas de las Naciones Unidas»²⁶⁹.

Esto, sumado a la exigencia de un calendario para una Constitución, de elecciones y de retirada de las tropas, y los esfuerzos fallidos para que la Coalición ralentizase la «de-Bahatificación» de las instituciones iraquíes y la reforma del Ejército, acabó forzando desencuentros a corto plazo. Pero a pesar de las reticencias de compartición de inteligencia con la ONU, esta tenía una especial comprensión y acceso a la red terrorista de Al-Zarqawi, red que la inteligencia estadounidense apenas lograba comprender²⁷⁰.

Sergio Vieira de Mello, representante especial del secretario general para Irak, perdió la vida en un atentado que marcó un cambio de paradigma en la Organización, marcándolos como objetivo y por tanto, estallando su burbuja, su halo de inmunidad. Sobre la pérdida de neutralidad, Vieira de Mello se refirió a la percepción de los Marines en el Líbano poco antes del atentado del 83:

«Sin que nadie se diera cuenta al principio, los Marines se han transformado durante el último mes de los enfrentamientos desde una fuerza simbólica de mantenimiento de paz bienvenida por todos, a otra mera facción del conflicto interno libanés. Han tomado partido. Han perdido la apariencia de neutralidad. Y cuando te despojas de la neutralidad, lo mejor que puedes esperar es que hayas escogido el bando adecuado». En su opinión los líderes mundiales tenían que «hacer tres grandes cosas: la primera, invertir muchos más recursos para asegurarle a la gente la ley y el orden. La segunda, tienen que dialogar hasta con los militantes más despreciables, ya que aunque no se logre un entendimiento común con los rebeldes, al menos se puede adquirir un mejor conocimiento que permita aventajarlos. Y tercero, sería inteligente la reorientación de las actividades más hacia la dignidad individual que hacia la democracia, y la mejor forma para un extranjero de hacer mella en esa

²⁶⁹ *Ibid.*

²⁷⁰ POWER, S. (2008) *Chasing the flame...*

dignidad es mejorar su conocimiento lingüístico y cultural, el ser conscientes de su falibilidad, empoderar a los que más conocen a su sociedad y ser resiliente y adaptable a la luz de los inevitables contratiempos²⁷¹.

El atentado, que sesgó la vida del diplomático y de otros veintiún miembros de la ONU, provocó la retirada de 600 miembros de la Organización, y con ella la consiguiente pérdida de su soberanía, promocionando en cierto modo con este «rotundo éxito» al perpetrador del ataque, el Partido del Monoteísmo y de la Yihad que acabó siendo la rama iraquí de Al Qaeda en evolución posterior hacia el DAESH (*Jamat al Tawhid al Yihad*, luego ISIL—ISIS—DAESH)

La pérdida de la capacidad política de la ONU de estar presente sobre el terreno es un vacío que llama a ser rellenado, una ventana de oportunidad para el resto de actores. Significa también una irreparable pérdida de capacidad de información sobre el terreno desde fuentes y redes diferentes a las que manejan los Estados. Esto, que se traduce en una «privación sensorial» del entorno, puede abocar a la Organización a posiciones insostenibles y de las que se supone ha tomado buena nota para no justificar su inacción.

El presidente estadounidense Jimmy Carter en 1979 declaró sobre el holocausto que «debemos forjar un juramento inquebrantable con todo el mundo civilizado que nunca otra vez volverá el mundo a fallar actuando a tiempo para evitar este terrible crimen de genocidio». Más tarde Reagan dirá «¡nunca otra vez!». Bush padre, sobre Auschwitz «...la determinación no solo de recordar, sino de actuar». Clinton, sobre Bosnia «si los horrores del holocausto enseñaron algo es el alto coste de permanecer en silencio y paralizados frente al genocidio», y sigue sobre los crímenes de la Segunda Guerra Mundial: «aunque nuestro conocimiento fragmentado se tornó en hechos indiscutibles, hicimos muy poco. No debemos permitir que suceda de nuevo»²⁷².

Por tanto, a la luz de lo conocido, las Naciones Unidas no pueden permitirse «fallar» como lo ha hecho una de las potencias con mayor capacidad para haber evitado el curso de los eventos tal y como fueron, ya que el sistema político americano en realidad no solo no falla, sino que es escandalosamente

²⁷¹ *Ibíd.*

²⁷² POWER, S.(2003) *A problem from hell: America and the age of genocide*. HarperCollins Publishers, Nueva York.

efectivo. «Ni un solo presidente de los EE.UU. ha hecho de la prevención del genocidio una prioridad, así como tampoco ninguno ha sufrido políticamente las consecuencias de que sucedan. Es por ello que el genocidio tiene esa fuerza»²⁷³. Para no fallar, la inteligencia aún siendo un elemento crítico, no es sino una de las patas del sistema. Su desafío no consiste solamente en que sirva para la toma de decisiones en aras de la seguridad humana, sino que las decisiones que se tomen sean eficaces.

La caída de la zona segura de las Naciones Unidas en Srebrenica fue la consecuencia de un lenguaje político que no iba de la mano de acciones necesarias para «usar todos los medios necesarios» (texto de la resolución) con la esperanza de la disuasión y de que no fueran cayendo las zonas seguras, sirviendo solamente para reforzar la misión ya desplegada de la ONU.

Las palabras de Clinton «nadie debe dudar la determinación de la OTAN» y «Cualquiera» [énfasis], «cualquiera que se atreva a bombardear Sarajevo debe... prepararse para las consecuencias» cayeron en saco roto cuando los EE.UU. veían una pesadilla humanitaria, pero no un genocidio, y actuando con determinación en el apoyo humanitario, compraron un lapso de tiempo a los Bosnios en una falsa vuelta a la calma. Tras la disuasión inicial, los serbios entendieron que podían volver a tomar miras sobre los objetivos. Los 40.000 musulmanes «protegidos» en manos de la ONU, se desvanecieron²⁷⁴.

«Se ha explicado la inacción de los EE.UU. sobre los genocidios diciendo que o no sabían lo que estaba ocurriendo, o que lo sabían pero no les importaba, o, que a pesar de lo que se pudiera saber, no se podía hacer nada útil. He averiguado que de hecho, los gobernantes conocían bastante bien los crímenes que se estaban perpetrando. Algunos americanos se preocuparon y lucharon para que se actuase, al coste de grandes sacrificios profesionales y personales. Y los EE.UU. tuvieron incontables oportunidades de mitigar y prevenir las matanzas. Pero como en otras tantas ocasiones, hombres y mujeres decentes optaron por mirar para otro lado. Hemos sido espectadores del genocidio. La cuestión crucial sigue siendo por qué. Las respuestas

²⁷³ *Ibid.*

²⁷⁴ *Ibid.*

parecen residir en las decisiones críticas—y en las decisiones sobre no decidir— hechas antes, durante y después de los genocidios».

Entre las respuestas posibles se encuentra que los casos están relacionados respecto de la alerta, el reconocimiento, las respuestas y las secuelas subsiguientes²⁷⁵:

- A pesar de la cobertura mediática, los gobernantes, periodistas y ciudadanos americanos son extremadamente lentos en conseguir reconocer la maldad (creencia en las bondades del ser humano racional).
- La batalla contra el genocidio se pierde en la política doméstica (interpretación del silencio de la sociedad como indiferencia, creencia de no perjuicio a sus intereses y falta de presión política a los líderes).
- No sólo no se envían tropas sino que hay muy poca vinculación en el proceso de intervención para evitar el genocidio.
- Se gira en torno a la naturaleza de la violencia y el impacto de su intervención, el derramamiento de sangre no se ve genocida sino que es inevitable para los dos bandos; se esgrime que las respuestas pueden ser inútiles, que su intervención puede hacer más daño que beneficio, evitando el riesgo de intereses morales y estratégicos americanos. Se evita la palabra genocidio y se tilda a los intervencionistas de «emocionales», mientras que con un lenguaje frío movido por los intereses logran aparentar participar en parar el genocidio mientras simultáneamente se oponen a la implicación estadounidense.

El «no lo sabíamos» no es cierto. Es verdad que la cobertura de la guerra, con los movimientos de diplomáticos que conlleva, la pérdida de equipos de comunicación (pérdida física y guerra electrónica inhabilitante), la cautela de los medios de comunicación con sus corresponsales y la confusión inicial reinante dificulta el cotejo de los huidos con las historias que cuentan. La inteligencia, además, satisfaciendo las demandas de su cliente, puede llegar a proporcionar informes sobre el lobo de caperucita en lugar de lo que sucede si es lo que están priorizando los decisores, ante la evidencia de la negación.

Habitualmente las atrocidades se perciben abstractas y remotas, no

²⁷⁵ *Ibid.*

logran esa reacción pública inmediata por el desafío que supone ver ese salvajismo desde la cotidianeidad, provocando ceguera cognitiva, en una lucha de constatar que la historia no es solo historia, y en hacer de lo increíble algo creíble. No es una coartada, ya que se es responsable de la propia incredulidad, y ante los sesgos, ya es hora de que se tienda más a la credulidad que a la incredulidad, transmitiendo la carga desde los refugiados hacia los escépticos²⁷⁶.

La vinculación de la ONU con el «espionaje» es a menudo repudiada, pero la necesidad de inteligencia existe como verdad de igual manera que la Organización tiene sus responsabilidades, y si para un servicio de inteligencia estatal la obtención es en su inmensa mayoría por fuentes abiertas, en el caso de las NN.UU. sería casi la totalidad, quedando las reservas de información sujeta a motivos de seguridad a priori temporales.

Pasada la situación que requiera esas medidas, la documentación podría desclasificarse siempre y cuando no comprometa o ponga en riesgo la seguridad de operaciones en curso o futuras que utilicen medidas de protección similares. El boletín ST/SGB/2007/6 del 12 de febrero 2007, recoge las medidas y procedimientos para el tratamiento, clasificación y desclasificación de la documentación de las NN.UU. que en virtud de su naturaleza sensible requieran protección.

8.1 CARTA DE LAS NACIONES UNIDAS

Aproximadamente en un 25% de los artículos de la Carta de la ONU podemos observar indirectamente, en virtud de la misión de la Organización, de sus órganos de decisión o del ejercicio de sus derechos y responsabilidades atribuidas (incluyendo el uso de la fuerza), una necesidad de recurso a la inteligencia como herramienta de las Naciones Unidas.

Tabla 2-1. Artículos Carta de las Naciones Unidas que pueden justificar la Inteligencia.

ARTÍCULO	MISIÓN	JUSTIFICACIÓN
1.2	Fomentar entre las naciones, relaciones de amistad basadas en el respeto al	Relaciones de confianza y de conocimiento mutuo,

²⁷⁶ POWER, S.(2003) *A problem from hell: America and the age of genocide*. HarperCollins Publishers, Nueva York.

	principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, y tomar otras medidas adecuadas para fortalecer la paz universal.	transparencia de las actividades de los países.
1.3	Realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos...	Tener los recursos desarrollados para asesorar en los cursos de acción más realistas para la resolución del conflicto concreto
2.5	Los miembros de la Organización prestarán a esta, toda clase de ayuda en cualquier acción que ejerza de conformidad con esta Carta, y se abstendrán de dar ayuda a Estado alguno contra el cual la Organización estuviere ejerciendo acción preventiva o coercitiva.	Proporcionar los recursos, en este caso de inteligencia, si fuera necesario para garantizar el éxito de la acción propuesta.
13.1 a	Fomentar la cooperación internacional en el campo político e impulsar el desarrollo progresivo del derecho internacional y su codificación.	Medidas de transparencia entre los gobiernos y ser foro de intercambio de información en áreas de interés común. Regulación operativa que permita el desarrollo legal de la actividad sin interferencias a la soberanía.
13.1 b	Fomentar la cooperación internacional en materias de carácter económico, social, cultural, educativo y sanitario y ayudar a hacer efectivos los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos...	Promover la cultura del conocimiento y desarrollar sistemas de Alerta Temprana de Desastres Medioambientales y Pandemias según indicadores.
24.2	En el desempeño de estas funciones, el Consejo de Seguridad procederá de acuerdo con los Propósitos y Principios de las Naciones Unidas.	Mantenimiento de un sistema de recursos activables a requerimiento con un núcleo permanente en el que la inteligencia es un apoyo básico.
24.3	El Consejo de Seguridad presentará a la Asamblea General para su consideración informes anuales y, cuando fuere necesario, informes especiales.	Proporcionar análisis de las situaciones a estudiar planteadas. Obtención de información en el que se basa el análisis. Gestión del conocimiento y aportación de lecciones aprendidas.
29	El Consejo de Seguridad podrá establecer los organismos subsidiarios que estime necesarios para el desempeño de sus funciones.	Implementación de la función inteligencia de forma visible para la organización.

31	Cualquier miembro de las Naciones Unidas que no sea miembro del Consejo de Seguridad podrá participar sin derecho a voto en la discusión de toda cuestión llevada ante el Consejo de Seguridad cuando este considere que los intereses de ese miembro están afectados de manera especial	Proporcionar informes de inteligencia para el asunto. Colaboración llegado el caso, con los servicios de inteligencia del Estado para resolución de disputas o aportación de información.
32	El miembro de las Naciones Unidas que no tenga asiento en el Consejo de Seguridad o el Estado que no sea miembro de las Naciones Unidas, si fuere parte en una controversia que esté considerando el Consejo de Seguridad, será invitado a participar sin derecho a voto en las discusiones relativas	Proporcionar informes de inteligencia para el asunto. Colaboración, llegado el caso, con los servicios de inteligencia del Estado para resolución de disputas o aportación de información.
33	Las partes, en una controversia cuya continuación sea susceptible de poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, tratarán de buscarle solución, ante todo, mediante la negociación, la investigación, la mediación, la conciliación, el arbitraje, el arreglo judicial, el recurso a organismos o acuerdos regionales u otros medios pacíficos de su elección.	Proporcionar informes de inteligencia para el asunto. Colaboración llegado el caso, con los Servicios de Inteligencia de los Estados para resolución de disputas o aportación de información.
34	El Consejo de Seguridad podrá investigar toda controversia, o toda situación susceptible de conducir a fricción internacional o dar origen a una controversia, a fin de determinar si la prolongación de tal controversia o situación puede poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.	Elementos de investigación reforzados por HUMINT.
41	El Consejo de Seguridad podrá decidir qué medidas que no impliquen el uso de la fuerza armada han de emplearse para hacer efectivas sus decisiones, y podrá instar a los miembros de las Naciones Unidas a que apliquen dichas medidas...	Elementos de investigación reforzados por HUMINT. Aportación desde las Embajadas de los Estados y red de oficinas regionales de la ONU.
42,43,45,46,47 y 49	Planeamiento, disponibilidad y estructura operativa para el uso legítimo de la fuerza	Aportación de inteligencia para operaciones defensivas y ofensivas.
55,56,57,58 y 59	Creación de organismos especializados para crear condiciones de estabilidad y	Información social. Participación activa con enlaces en esos

	bienestar. Recomendaciones.	organismos.
62, 64 y 71	Informes y recomendaciones por el ECOSOC (Consejo Económico y Social). Consultas con ONG y otras organizaciones	Información. Datos adyacentes o de fondo según la organización, para explotación de los datos aportados con fines legítimos.
76	Objetivos régimen administración fiduciaria. Mismo fin general.	Relaciones de confianza y de conocimiento mutuo, transparencia de las actividades de los países, desarrollo de redes de recursos.
99	El secretario general podrá llamar la atención del Consejo de Seguridad hacia cualquier asunto que en su opinión pueda poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.	Asesoramiento a la Secretaría y por ende al SG; alerta temprana o actualización de situaciones en curso.
104 y 105	La Organización gozará, en el territorio de cada uno de sus miembros, de la capacidad jurídica necesaria/ privilegios e inmunidades para el ejercicio de sus funciones y la realización de sus propósitos	Marco legal para la conducción de actividades de obtención de información dentro de los límites legales, protección del personal desarrollando esas labores.

Fuente: Elaboración propia.

8.2 UNITED NATIONS COMMISSION ON KOREA (UNCOK), 1948-50.

Durante el desarrollo del mandato en 1949 la comisión recibió instrucciones de informar sobre la evolución de situaciones en la península de Corea que pudieran desembocar en acción militar. Meses antes de la invasión, la comisión obtuvo información del desarrollo de preparativos para una invasión inminente por parte de desertores, prisioneros, operativos surcoreanos encubiertos y hasta del liderazgo político del Sur. Sin embargo, la Comisión, dependiente de información provista por norteamericanos, no alertó de forma urgente al Cuartel General de la ONU incluso después de haber observado despliegue de tropas en el Paralelo 38, sin percibir indicadores de una invasión inminente, ni la debilidad en la composición de las fuerzas surcoreanas para resistirlo. Seúl cayó cinco días después del informe.

Para Walter Dorn²⁷⁷, la misión de observación no fue fútil. El secretario general Trygve Lie pudo confirmar la invasión con la misión antes de informar al Consejo de Seguridad ese mismo día. Los datos convencieron a los escépticos en el Consejo, consiguiendo promover las resoluciones que frenaron y luego repelieron la invasión norcoreana. El sucesor de Trygve, Dag Hammarskjöld, fue el pionero que, junto con el canadiense Lester Pearson promovieron la UN Emergency Force (UNEF) para la intervención en la crisis de Suez en 1956, configurando la primera fuerza de mantenimiento de paz. De su éxito y enseñanzas, se desarrolló una fuerza mayor que posteriormente intervino en el Congo.

8.3 MILITARY «INFOR-TELLIGENCE» BRANCH, ONUC, 1960.

La intervención en el Congo es la única en la que en puridad el secretario general ha invocado el artículo 99 como responsabilidad del aviso de amenazas para la paz y seguridad. Si bien el secretario general y su *staff* han lanzado avisos en numerosas ocasiones, formalmente este evento no ha sido registrado en la agenda o se ha hecho llamamiento formal para una reunión²⁷⁸. En la mayoría de las escaladas con tendencia a desembocar en conflicto (Corea, Kuwait, Ruanda, Bosnia, Kósovo...) no hubo aviso formal previo a los miembros de la ONU, incluso en aquellas ocasiones en las que ya había en las proximidades de la zona despliegue presencia de tropas de las Naciones Unidas.

El motivo principal fue la ausencia de inteligencia.

En una clara alusión a los métodos ilegales más comunes de los S.I. en plena Guerra Fría, Dag Hammarskjöld rechazó ese mismo año la implantación de una agencia permanente de inteligencia de las Naciones Unidas ya que la organización «debe mantener sus manos limpias»²⁷⁹.

²⁷⁷ DORN, W.(2010) "United Nations Peace Keeping Intelligence", Cap.17 en *The Oxford Handbook of National Security Intelligence*, p.283.

²⁷⁸ DORN, W. (2004) *Early and Late Warning by the UN Secretary-General of Threats to Peace: Article 99 Revisited*, en http://ismor.com/cornwallis/cornwallis_2000/CV_30_Dorn.pdf pp. 358-361

²⁷⁹ O'BRIEN, C.(1962) *To Katanga and back*. New York: Grosset and Dunlop, p.76, c.p. DORN, W.; BELL, D.(1995) "INTELLIGENCE AND PEACEKEEPING: The UN Operation in the Congo 1960–64". *International Peacekeeping*, Vol. 2, No. 1 (Spring), pp.11–33, extraída en

La ONUC presagió en cierto modo las tendencias en operaciones complejas que han ido surgiendo tras la Guerra Fría, siendo la operación más importante hasta entonces, con más de veinte mil componentes en su momento álgido y con 234 bajas, la operación con mayor índice de atrición de la ONU.

El mandato no solo fue de interposición entre contendientes, sino que además tenía competencias policiales y de desarme, de la restauración del imperio de la ley y el orden (*Rule of Law*, RoL), de «mentorización» a las fuerzas de seguridad congoleñas y de asegurar la retirada, incluso por la fuerza, de los mercenarios, siendo la única ocasión hasta el momento en la que el uso de la fuerza por parte de la ONU ha incluido el empleo ofensivo del poder aéreo. Además la situación del entorno era complicada, con un Gobierno central ausente y facciones hostiles contra las fuerzas de la ONU.

La naturaleza de la misión, con uso bastante potente de fuerza militar según el caso, llamaba a la necesidad práctica de la inteligencia, como es habitual en operaciones de combate.

Esto provocó fricciones tempranas entre el elemento militar y civil de la misión, ya que era algo demandado por los Comandantes debido tanto a la percepción de amenaza al personal de la fuerza como para una mayor eficacia en el planeamiento de las operaciones. Sin embargo, los responsables civiles de la misión argumentaban que no era necesario ya que la misión era de mantenimiento de la paz y de entrenamiento, reiterando Hammarskjöld su posición al respecto antes señalada.

El deterioro de la situación política en 1961 forzó a la ONUC a adoptar un mandato más ambicioso, con medidas de imposición de la paz, autorizando el uso de la fuerza autorizado si fuera necesario. Esto hizo imperativa la necesidad de una estructura de inteligencia que tuvo que ser aceptada por el liderazgo civil de la misión, naciendo la Military Information Branch (MIB, «Agencia» de Información Militar), origen de las sutilezas cognitivas de la terminología. Sin embargo, tanto a los jefes de la MIB como los informes, se

http://walterdorn.net/40-intelligence-and-peacekeeping-the-un-operation-in-the-congo-1960-64-#_edn [Consulta: 12 abril 2015].

llamaban o acuñaban con el sello Military Intelligence Branch (el jefe de la MIB firmaba como «jefe de inteligencia»)²⁸⁰.

La MIB experimentó en su seno los problemas del trabajo de una inteligencia neófita en entorno multinacional, en la que las escasas vacantes se cubrían con personal sin experiencia previa en inteligencia, con problemas derivados de los idiomas (la mayoría no hablaban inglés y francés), la habitual escasez de personal y la inmadurez de los procesos de producción, afectando cómo no a su eficacia. Mucha información subía desde la División de Operaciones del Comandante de la Fuerza hasta el Cuartel General de Nueva York, sin pasar ni de soslayo por la MIB²⁸¹.

En 1962, el jefe de la MIB, sabidos en Nueva York los problemas anteriores y de la situación sobre el terreno, fue provisto con una inyección de recursos, reajustándose los procedimientos y las capacidades (escuchas de estaciones radio, sección de fotointerpretación de reconocimiento aéreo...).

La paralización de la ONUC ante la hostilidad de los aviones de ataque Katangueses (principalmente «Fouga Magister» y T-6) forzó el nacimiento de la UN Air Force en octubre de 1961 con cuatro cazas F-86 «Sabre» etíopes, cinco cazas Saab J29 suecos y cuatro bombarderos ligeros B(I)Mk.58 Canberra indios. El marcado de los cazas es insólito, manteniendo las escarapelas de nación de origen y las marcas UN/ONU en fuselaje o deriva²⁸².

La falta de medios de reconocimiento aéreo causó errores iniciales entre los que por ejemplo, se confundió el hospital de Shinkolobwe con un objetivo y fue atacado por cazas de la ONU, por falta de material de estudio en el planeamiento de la misión y en especial, de inteligencia.

Los éxitos de la operación tras la campaña de Katanga en 1963 llevaron a la fusión de las Divisiones de Operaciones y de Inteligencia, perdiendo personal en paralelo al descenso de actividad que estaban experimentando, hasta la salida de la Fuerza de la ONUC del Congo en 1964.

²⁸⁰ DORN,W.; BELL, D., op.cit., pp.11–33.

²⁸¹ *Ibid.*

²⁸² *Ibid.*

Con todo, la MIB fue el primer servicio de inteligencia de las NN.UU. desempeñando labores de interceptación de comunicaciones (SIGINT), inteligencia de reconocimiento aéreo (IMINT/PHOTINT) y HUMINT²⁸³.

8.4 ORCI, 1987

El secretario general Javier Pérez de Cuéllar creó la Oficina de Investigación y Obtención de Información (Office for Research and Collection of information, ORCI) frustrado por la falta de respuestas proactivas, inhibidas por la escasez de información para alerta temprana. El mandato de la Oficina era valorar las tendencias globales, elaborar perfiles de diversos países, regiones y conflictos, proporcionar alerta temprana de situaciones emergentes y monitorizar emergencias y los flujos de refugiados. Se creó para racionalizar el Secretariado en medio de un ambiente de ajuste presupuestario²⁸⁴ y para eliminar duplicidades en funciones relativas al análisis y a la información política.

Otro fundamento detrás de la justificación de la ORCI fue la constitución de una unidad analítica e investigadora diferenciada que gradualmente fuera sirviendo también a aquellos funcionarios implicados en negociaciones, mediante la investigación de antecedentes, la alerta temprana y la producción de opciones estratégicas.

En la guerra Irán-Irak, la ORCI mantuvo dos equipos de investigación en segunda línea para apoyar a los equipos mediadores que formaban parte de las negociaciones. La Oficina consiguió instaurar una aproximación sistemática a la información en el seno de la ONU, desarrollando contactos con instituciones académicas y agencias exteriores, contribuyendo al rol de la información que Boutros-Ghali asigna en el documento Agenda para la Paz ²⁸⁵.

Desde el principio los críticos cuestionaron la utilidad de la ORCI, ya que en el miedo a la intrusión en la soberanía estatal, y más si cabe en el entorno de la

²⁸³ *Ibid.*

²⁸⁴http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/40/237

<http://www.un.org/documents/ga/res/41/a41r213.htm> [Consulta: 3 diciembre 2014].

²⁸⁵ EKPE, B.(2009) *The United Nations and the rationale for collective intelligence*, Cambria Press, NY, cap.7, pos.3060-3095 de 6636.

Guerra Fría, parecían intuir su incapacidad o su inevitable inclinación a uno u otro lado de la balanza.

El estudio de Tapio Kanninen²⁸⁶ concluye que el cierre de la ORCI estuvo directamente vinculado al mismo proceso de su creación. Esto es, la racionalización de recursos que obligó a la fusión del Departamento de Información Política y las funciones de determinación de hechos de la *Office for Field Operations and External Support Activities* (OFOESA, Oficina de operaciones y de actividades de apoyo externo), el Department of Political and Security Council Affairs (PSCA, Departamento de Asuntos Políticos y del Consejo de Seguridad), y el *Department of Political Affairs, Trusteeship, and Decolonisation* (PATD, Dept. de Asuntos Políticos, Fideicomisos y Descolonización) con la idea de que la concentración en el Secretariado de las dispares funciones analíticas y de investigación redundaría en una mayor eficacia. Connie Peck²⁸⁷ refiere que se había asumido un funcionamiento en base a indicadores de alerta temprana (*Early Warning Indicators*, EWI) que podían programarse y obtenerse para realizar las predicciones de problemas en cualquier parte del mundo desde los despachos de Manhattan, constatándose el envío de EWI desde la ORCI a la Executive Office del secretario general, que son los que deciden si se deben tomar medidas y en su caso, cuáles, sin obtenerse reacción alguna.

El resultado fue que la ORCI no proporcionó el producto que se esperaba contra las esperanzas depositadas, imposible de garantizar incluso en el caso de los S.I. estatales, avalados por fondos reservados, personal cualificado y control judicial regulado.

Según Bassey Ekpe²⁸⁸, la falta de apoyo y el desmantelamiento de la ORCI pudo promoverse desde los Estados que desean que la ONU no pueda desarrollar una capacidad de inteligencia independiente, ya que entraría en competición con los SI estatales, y por tanto minaría los esfuerzos intergubernamentales, limitando su acceso a información o desacreditando sus análisis y por tanto, limitando su impacto potencial. Tanto si los análisis son

²⁸⁶ C.p. EKPE, op.cit., cap.7, pos.3106 de 6636.

²⁸⁷ C.p. EKPE, op.cit., cap. 7, pos.3140 de 6636.

²⁸⁸ EKPE, op.cit., cap. 7, pos. 3163-3173 de 6636.

redundantes como si son diferentes (y por tanto una de las agencias está equivocada), no es una situación cómoda para un SI estatal.

Los instintos de «autoconservación» priman en la no publicidad de lo que se quiere ocultar, o lo que de saberse, puede avergonzar a una nación entera. La alerta temprana en una organización internacional puede convertir asuntos que son internos de un país en internacionales, y por tanto, susceptible de que las naciones reciban presiones. La línea que separa una actividad de obtención percibida como hostil de otra a la que se le permite desarrollar su misión es muy fina, y siempre dependiente de las circunstancias del momento.

Por su parte, los países en vías de desarrollo, aun pudiendo tener que ocultar tanto como otros, pueden percibir una amenaza en el uso de la inteligencia por la ONU, en especial aquellos con pasado colonial, que ven las intenciones de influencia de países más poderosos en sus asuntos, por lo que incluso tienen una potencial capacidad desestabilizadora en estos países²⁸⁹.

El resultado fue la saturación por sobrecarga de trabajo de la ORCI, con otra desventaja: sus jefes no contaban con confianza plena del secretario general, con lo que el producto no gozaba del prestigio adecuado. Aunque la guía fundamental del Departamento era la Diplomacia Preventiva, había una aparente falta de dirección y de objetivos, con discrepancias sobre cuáles eran los indicadores más útiles para la elaboración de informes y valoraciones.

Además, la ORCI no estaba dotada adecuadamente ni en personal ni en equipos, mantenían sistemas de mensajería antiguos y estaban sobrecargados con la redacción de alocuciones para el secretario general y otros altos funcionarios, haciendo casi imposible el cumplimiento de su mandato. De hecho, no llegó a lanzar alertas útiles²⁹⁰.

²⁸⁹ En numerosos países del Sahel, con la crisis humanitaria de los 80 se expulsó a ONG bajo el pretexto de que los países occidentales las utilizaban para espiarles y como consecuencia, la obtención se redujo a la recopilación de recortes de prensa y de otras fuentes abiertas.

²⁹⁰ DORN, W.(2005) "Intelligence at UN Headquarters? The Information and Research Unit and the Intervention in Eastern Zaire 1996".*Intelligence and National Security* 20, Vol. 3 (september), p.443.

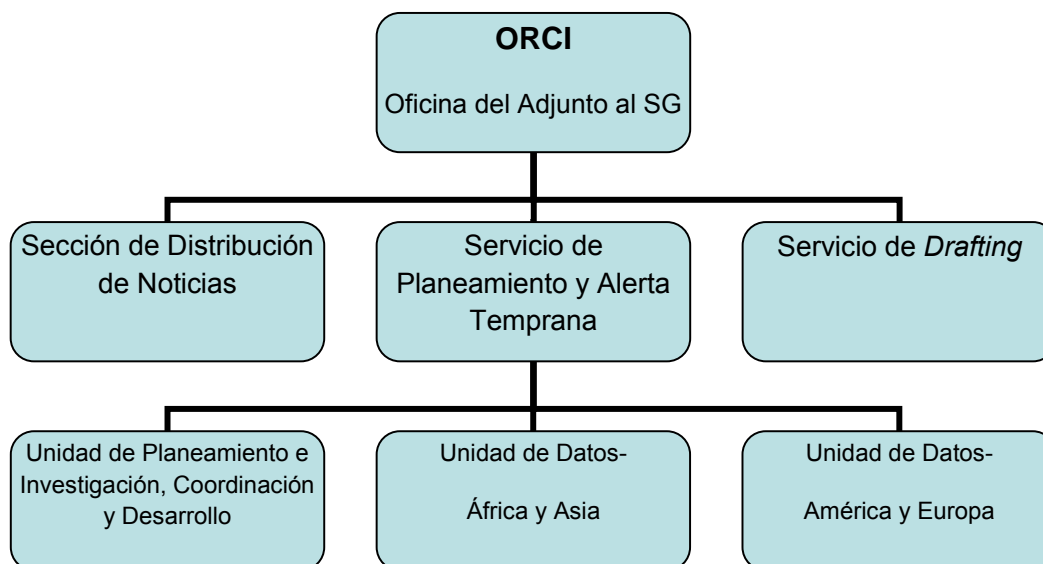


Fig.2-2 ORCI 1987-1991²⁹¹.

La caída del muro provocó en las Naciones Unidas una euforia de proyectos sobre su papel eminente en la seguridad y paz mundial, lo que dio una oportunidad a los intereses renovados en conseguir una inteligencia de la ONU como herramienta que apoyase la toma de decisiones para la implementación de las políticas de la Organización.

8.5 UNTAG, 1989-90. NAMIBIA

En la misión de Namibia (United Nations Transition Assistance Group, Grupo de Ayuda a la Transición de la ONU) los errores iniciales por falta de información permitieron identificar errores para hacer mejor uso de la obtención por parte de los observadores, desplegados de forma que cubrían mejor la frontera entre Namibia y Angola.

También se usó SIGINT interceptando mensajes radio, con las que pudieron desmontar las aseveraciones de invasión inminente por parte del SWAPO (South West Africa's People Organization, Organización de la gente del África sudoccidental) que argumentaba Sudáfrica, así como la acusación al SWAPO de torturas masivas en sus campos en Angola y Zambia como medida de desestabilización política en las jornadas previas a las votaciones en Namibia que presagiaban que la facción a la que Sudáfrica apoyaba perdería. El uso de HUMINT por parte de la misión de la ONU sobre detenidos y las entrevistas

²⁹¹ Fuente: Adaptación desde DORN (2005), p.442.

con miembros de guerrillas del SWAPO capturadas desmontaron tales argumentos. En cualquier caso, la alerta temprana de la misión en base a indicadores «deberían habernos avisado de un posible intento de infiltrar guerrilleros en Namibia»²⁹².

8.6 UNSCOM 1991. IRAK

La misión para la comprobación del desarmado de Irak (United Nations Special Commission on Iraq) desempeñó un papel directamente relacionado con la inteligencia a varios niveles. Establecida por UNSCR 687 de 3 de abril de 1991 para la eliminación de las armas de destrucción masiva (ADM) y su desarrollo, producción y conducción de ensayos, se mantiene activa hasta diciembre de 1998, cuando se retira por incumplimiento de la resolución por parte de Irak²⁹³.

Para la implementación de la sección C de la Resolución 687 se requerían las siguientes fases

1. Valorar la capacidad que poseían los iraquíes en los campos de armamento biológico, químico, nuclear y de misiles.
2. Junto con la OIEA (Organismo Internacional de Energía Atómica, pertenece a la ONU), proceder a la destrucción de las ADM y sus instalaciones y equipos relacionados.
3. Ejecución de programa de Monitorización y Verificación (OMV) para asegurar cumplimiento por la parte iraquí. Al final motivó la salida de la comisión del país.

La relación con la inteligencia a varios niveles podemos interpretarla por los siguientes indicadores²⁹⁴:

- Estratégica, los informes de cumplimiento o no con la resolución se dirigen al Consejo de Seguridad. Cuando no cumple, el CS expresa la necesidad de hacer uso de la fuerza para restablecer el cumplimiento, reanudándose las hostilidades bajo liderazgo norteamericano en una coalición internacional sin mandato de la ONU. En este nivel, se interpreta

²⁹² Javier Pérez de Cuéllar, c.p. DORN (2010), p.287.

²⁹³ EKPE, op.cit., cap.9, pos 3759 de 6636.

²⁹⁴ JACOBS, I.(1999) *A United Nations Intelligence Organization*. National Security Studies Course 01, Canadian Forces College, mayo.pp.7-10

desde la posición que se influencia la formulación de políticas en el plano internacional.

- Operacional, relacionada con las fases antes señaladas, es razonable que el Gobierno iraquí considerase que la UNSCOM desarrollaba actividades de inteligencia, o como mínimo de información, por lo que le dedicó numerosos recursos de contrainteligencia para frustrar las inspecciones. Scott Ritter²⁹⁵ asevera que los equipos de inspección recibían apoyo de los SI estadounidenses e israelíes. Esto provocó la conducción de una campaña de UNSCOM para probar cómo Iraq obstruyó el programa en el pasado y su pretensión de confundir sus actividades de inteligencia.
- Táctica, por la metodología usada por los inspectores, en especial en la tercera fase (OMV) que requería el uso de declaraciones de ciudadanos iraquíes, inspecciones en las instalaciones, revisión de inventarios de equipos y otros, pasando por el reconocimiento aéreo.

Si la UNSCOM hacía alguna actividad directamente clasificable como inteligencia, solamente con su presencia sobre el terreno, era indudablemente HUMINT.

Es razonable que derivado de toda la actividad de entrevistas y por la mera observación de las instalaciones y el señalamiento de las localizaciones, desarrollase ese tipo de actividad de forma abierta. La parte encubierta era que determinados países, en respuesta a las exigentes cualificaciones personales requeridas (*job descriptions*) para los equipos de inspección, alistaron al esfuerzo de inspección personal en parte proveniente de sus SI.

Por otro lado, tampoco hay que sorprenderse de que si en el equipo de inspectores se necesita la capacidad de fotointerpretación de productos IMINT de un avión de reconocimiento U-2 a 80.000 pies de altitud que solo tiene la USAF y suele trabajar con la Agencia Central de Inteligencia estadounidense, no lo puede hacer cualquiera²⁹⁶.

²⁹⁵ C.p. JACOBS, op.cit., p.8.

²⁹⁶ JACOBS, op.cit., pp.10-13.

8.7 UNTAC, 1992. CAMBOYA (UNITED NATIONS TRANSITIONAL AUTHORITY IN CAMBODIA)

La UNSCR 745 de 28 de febrero de 1992, autorizó al despliegue en Camboya de una misión multidimensional para comprobar la implementación de diversos acuerdos políticos acordados en París en octubre de 1991.

En el seno del componente civil de la misión se creó la División de Información/Educación (IED), con una misión no del todo clara pero que incluía *grosso modo* campañas de información/educación sobre los derechos humanos, el desarrollo de elecciones libres y con garantías legales, concienciación sobre el peligro de las minas y otros.

Por la variedad de tareas desarrolladas se obtenía una enorme cantidad de información de la sociedad camboyana, influyendo sobre la promoción del acceso libre de los partidos políticos a los medios de comunicación.

Toda la información se canalizaba hacia los niveles de formulación de políticas a través de la Unidad de Análisis (UA), cuyo papel comenzó a ser controvertido, ya que si bien estaba diferenciado de las unidades de Monitorización/Investigación (ambos dentro del programa de Derechos Humanos²⁹⁷) las funciones de obtención y análisis de información estaban formalmente establecidas.

Esto le permitió reaccionar al recopilar material electoral y revisar los programas y tácticas electorales, de la exaltación del odio hacia la etnia vietnamita (con una presencia muy extendida en el país), informando al componente militar de UNTAC. Las inspecciones militares a los cuarteles expusieron el rol de la Unidad de Análisis, recibiendo duras críticas que llamaban al desmantelamiento de la unidad²⁹⁸.

8.8 AGENDA PARA LA PAZ.1992

El informe del Secretario General «An agenda for peace. Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping» (Boutros-Ghali, 1992) fue un

²⁹⁷ Esta última unidad, la UA, visitaba prisiones y centros de detención para la vigilancia de abusos, mientras que el IED establecía medidas preventivas mediante talleres de educación de derechos humanos a muchos niveles

²⁹⁸ EKPE, op.cit., cap.7, pos.3189-3243 de 6636.

documento ambicioso que identificaba y hacía recomendaciones sobre aspectos claves en aspectos de seguridad, gestión y prevención de conflictos.

Según este, la reacción oportuna que emana desde un sistema de alerta temprana en base a indicadores proporcionados por la información obtenida y del conocimiento de hechos, puede evitar o parar la escalada de una situación.

Dentro del primer capítulo del informe, llamado «Un Contexto cambiante», el artículo 15 establece los objetivos que deben buscar las NN.UU, de los que destacamos tres:

- La búsqueda para la «identificación al menor indicio de situaciones que puedan provocar conflicto», y el intento de la eliminación de los peligros en su origen a través de la diplomacia para evitar la violencia.
- Trabajar mediante las operaciones de mantenimiento de paz para su preservación, por frágil que sea, donde se han detenido los combates y ayudar a la implementación de los acuerdos conseguidos por los pacificadores.
- En el sentido más amplio, «abordar las raíces del conflicto»: la desesperanza económica, la injusticia social y la opresión política...

En el cap. III del informe, denominado «Diplomacia preventiva», en «Determinación de Hechos», se establece la necesidad de que las acciones preventivas sean en base al conocimiento preciso y en tiempo de los hechos (art. 25). En «Alerta Temprana», se reconoce la labor de las NN.UU. en la creación de redes de sistemas de alerta sobre amenazas, accidentes nucleares, catástrofes naturales, migraciones masivas, la amenaza del hambre y la dispersión de las enfermedades, pero advierte de la necesidad de que la información se sintetice conjuntamente con indicadores políticos para valorar si es que existe una amenaza para la paz y para analizar qué acciones debería promover la ONU para paliarla (art. 26).

El capítulo VIII «Seguridad del Personal», dice que existe la necesidad de proteger al personal de la ONU desplegado en zonas de conflicto, sea con el objeto de diplomacia preventiva, pacificación, consolidación de la paz o propósitos humanitarios, y que en función de la situación se necesitará considerar las configuraciones y composiciones de los despliegues de

seguridad para reaccionar a la amplia variedad de amenazas a las que se enfrenta el personal de las NN.UU. (inteligencia de seguridad, contrainteligencia y medidas de protección de la fuerza).

8.9 SITCEN INFORMATION & RESEARCH UNIT, 1993

El número y el tamaño de las Operaciones de Mantenimiento de Paz, OMP (de todo tipo) hacían necesario la creación de un Departamento que prestase apoyo al secretario general, proporcionando a las OMP desplegadas por todo el mundo directrices políticas y ejecutivas. Lo habitual era que la conducción de las operaciones fuese a través de la Oficina de Asuntos Especiales de las Naciones Unidas, hasta el establecimiento del DPKO (Departamento de OMP) en 1992, con el secretario general Boutros Boutros- Ghali.

La ORCI fue desmantelada y en el seno del DPKO se creó el SitCen (Situation Center²⁹⁹) en Nueva York, con personal de servicio permanente con alta experiencia, como respuesta a la expansión y el aumento de complejidad de las OMP. El centro actúa de punto de contacto del Cuartel General de Naciones Unidas (UNHQ) para todas las misiones desplegadas del DPKO, conectando el *staff* del HQ (Cuartel General) con las misiones, con las organizaciones humanitarias y con los Estados miembros a través de sus misiones diplomáticas, monitorizando en especial las amenazas potenciales al personal de la ONU.

También existe un Centro de Crisis para apoyar la gestión de crisis en los casos de la implementación rápida de despliegue de OMP. El flujo de obtención es principalmente OSINT, estadísticas, mapas, informes políticos, seguimiento de noticias y fusión de datos desde las misiones desplegadas y también aportaciones nacionales del personal destinado en el centro, habitualmente militares con empleo comandante-teniente coronel con contactos en sus respectivos SI³⁰⁰.

En el núcleo del SitCen, nació la Unidad de Información y de Investigación (IRU, o I&R) en septiembre de 1993, para la alerta temprana mediante el

²⁹⁹ Anterior *Situation Room*,

<http://unterm.un.org/dgaacs/unterm.nsf/0f99a7d734f48ac385256a07005e48fb/5bf4df39d3b87f3d852569fa0000bb1e?OpenDocument> [Consulta: 8 diciembre 2014].

³⁰⁰ EKPE, op.cit., cap.8, pos.3506-3516 de 6636.

análisis en profundidad, aprovechando las redes de información y el personal de los Gobiernos que lo aportaron para su constitución, provenientes de sus servicios de inteligencia.

Inicialmente lo formaron seis oficiales proporcionados de forma gratuita para la organización, por Francia, Rusia, Estados Unidos y Reino Unido, que apoyaban además del DPKO a otros departamentos, incluyendo al secretario general. Los informes eran tan valiosos como controvertidos, tratando desde el tráfico de armas a los apoyos encubiertos de terceros a las partes del conflicto, las tendencias, valoraciones de amenaza y motivaciones de las partes, incluso informes sobre intentos de asesinato y de asesinatos cometidos³⁰¹.

Era razonable que hubiese sesgos por parte de los países que proporcionaban la información, por lo que normalmente se aceptaban, teniendo en cuenta además que de algún modo se «compensaban» entre sí. La producción escrita la lideraban los oficiales que tuvieran experiencia sobre el asunto en cuestión, no necesariamente los del país que había «alimentado» la unidad con más información. Para Bram Champagne, la única información independiente era la obtenida de los observadores de la ONU sobre el terreno, quienes se quejaban de una demanda excesiva de información para una distribución del producto final más bien escasa³⁰².

La IRU fue disuelta en febrero de 1999 tras una votación en la AG en la que ciertos países en desarrollo pidieron que se cesase en la utilización «gratis» del personal aportado, por la percepción de que esto les posicionaba aún en mejores condiciones para ejercer su influencia, requiriendo que la cobertura de vacantes (en Nueva York) que solo se podían permitir esos países se abriesen a todas las naciones a través de dotación presupuestaria de las Naciones Unidas.

Con la pérdida de la IRU, las Naciones Unidas volvían a quedarse ciegas en términos de análisis de información, pero la experiencia y los modelos de

³⁰¹ DORN, W. (2005) "Intelligence at UN Headquarters? The Information and Research Unit and the Intervention in Eastern Zaire 1996". *Intelligence and National Security* 20, Vol. 3 (september), p.456.

³⁰² CHAMPAGNE, B. (2006) *The United Nations and Intelligence*. Trabajo para obtención de certificado de entrenamiento en el Peace Operations Training Institute, p. 10.

funcionamiento aportados por ella aún permanecen, sabedores de la capacidad que en su momento aportaron³⁰³.

8.10 HEWS, HUMANITARIAN EARLY WARNING SYSTEM, 1993

El Departamento de Asuntos Humanitarios (DHA) lanzó el proyecto HEWS (Sistema de Alerta Temprana Humanitaria) con el mandato de compilar información para la identificación de crisis potenciales, inicialmente en unos pocos países pero pasando rápidamente a más de 55, con la intención de producir informes con carácter semanal, indicadores de alerta temprana y perfiles de país (*country profile*), para compartirlos con otros departamentos, tales como el DPKO y el DPA (Dept. Political Affairs). Fue un proyecto con una duración de dos años³⁰⁴.

La resolución A/RES/46/182³⁰⁵ de 19 de diciembre de 1991, sobre el refuerzo de la coordinación de la ayuda humanitaria de emergencia de las Naciones Unidas, contemplaba en su anexo segundo, los principios para la prevención (13 al 17). En el tercero los de preparación (18 al 20), refiriéndose en el aspecto humanitario a la alerta temprana en los apartados 19 y 20 de este último.

El grupo de trabajo del Comité Interagencias (Inter-Agency Standing Committee, IASC) relanzó el Humanitarian Early Warning Service (ahora es un Servicio) en septiembre del 2004, reactivando su web en el 2010. Esta web fue desarrollada y está mantenida en nombre del IASC³⁰⁶ por el Programa Mundial de Alimentos (PMA o WFP) perteneciente a la ONU.

8.11 MISIÓN EN RUANDA (UNAMIR), 1993-94

De haber existido una capacidad de inteligencia adecuada en las Naciones Unidas, se podrían haber destapado los planes para el genocidio. En enero de 1994, el *Human Rights Watch Arm Project* afirmaba que el régimen de mayoría

³⁰³ *Ibid.*, p.459.

³⁰⁴ BOWERS, G.(1997) *The United Nations: Enhancing its Early-Warning mechanism*. U.S. Army War College, Carlisle Barracks, p.11.

³⁰⁵ <http://www.un.org/Depts/dha/> [Consulta: 8 diciembre 2014].

³⁰⁶<http://www.gripweb.org/gripweb/?q=countries-risk-information/databases-information-systems/humanitarian-early-warning-service-hewsweb> y <http://www.hewsweb.org> [Consulta: 8 abril 2014].

Hutu tenía planes para distribuir alrededor de dos mil fusiles de asalto entre los civiles afines al presidente, a pesar de la prohibición de entrada en Ruanda de armamento tras el Acuerdo de Paz de Arusha (1993).

Los oficiales de la misión UNAMIR sabían que en los mercados, entre la fruta, se vendían granadas de fragmentación, pero eran incapaces de lidiar con el asunto. El general de División canadiense, Comandante de la UNAMIR, Roméo Dallaire pidió autorización a la ONU para incrementar la obtención de inteligencia, efectuar registros y confiscar armamento, sin conseguirlo. Una fuente próxima al presidente y a los líderes de las milicias *Interahamwe* le avisó de las instrucciones que recibió para la compilación de los nombres de los Tutsis, en lo que sospechaba iba a ser una exterminación. De igual manera les enseñó dónde estaban los depósitos de armas que iban a ser utilizados.

Dallaire envió varios faxes a Nueva York con toda la información, entre ellos el tristemente conocido como «fax del genocidio»,³⁰⁷ unos tres meses antes de la masacre. En ellos, además de la solicitud de protección para el informador, informaba sobre la planificación de una operación para asaltar los depósitos de armas para evitar que fueran utilizados en la trama. No se autorizó nada de lo anterior y no se pidió más información ni hacer un seguimiento. Además se le requirió que informase al presidente Habyarimana, en cuyos círculos habían miembros activos urdiendo el plan. Solo se autorizó a correr riesgos en el rescate de expatriados, llegando a sacar a 3.900 personas de 22 nacionalidades³⁰⁸.

Si se hubiesen tomado medidas de verificación de la información recibida y de poder haberlas cruzado por otros procesos con otras informaciones de las fuentes, se hubieran aprobado medidas preventivas y, probablemente, precipitado un cambio en el mandato de la misión que le permitiera a Dallaire dejar de estar «ciego y sordo» sobre el terreno, ya que «las NN.UU. no tienen

³⁰⁷ Fax con prioridad INMEDIATA, de Roméo Dallaire en Kigali a DPKO en Nueva York, requiriendo protección de "fuente", 11 de enero de 1994. <http://www2.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB53/rw011194.pdf> También véase PHILPOT, R.(2014) *The Rwanda "Genocide Fax". Who was behind the 1994 Massacres?*, en <http://www.globalresearch.ca/the-rwanda-genocide-fax-who-was-behind-the-1994-massacres/5365731> [Consulta: 3 diciembre 2014].

³⁰⁸ MELVERN, L.(2015) "United Nations Observer Mission Uganda-Rwanda (UNOMUR) and United Nations Assistance Mission for Rwanda I (UNAMIR I)", en KOOPS, j. et al.(2015) *The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operation*. Oxford University Press, p.468.

una estructura de obtención de inteligencia [...] eso no está en nuestra filosofía ni en nuestro mandato»³⁰⁹.

El presidente del Consejo de Seguridad en abril de 1994, el embajador neozelandés Colin Keating dijo que «la experiencia de Ruanda ha probado que la ONU necesita una mejora drástica en la calidad de la información que le proporciona al CS»³¹⁰.

8.12 FRAMEWORK FOR COORDINATION ON EARLY WARNING AND PREVENTIVE ACTION

En 1994 se creó el Marco Interdepartamental para la Coordinación en Alerta Temprana y Acción Preventiva (el *Framework Team*), como mecanismo informal para la identificación de países que requieren un seguimiento especial antes de que comiencen los conflictos armados. Comenzó siendo catorce³¹¹ departamentos, número que ha ido en evolución y según la situación en concreto participado de actores como el Banco Mundial, cubriendo una variedad de sectores relacionados con la paz, la seguridad, los sectores de desarrollo y de ayuda humanitaria.

Se reunían semanalmente con el objetivo del intercambio de información en sus áreas competenciales respectivas para valorar la posibilidad de una implicación de la ONU en situaciones de conflicto armado, emergencias complejas u otras circunstancias.

Su misión era desarrollar «estrategias integrales de largo plazo que combinen un amplio espectro de medidas políticas, económicas sociales y otras dirigidas

³⁰⁹ Entrevista, CBC News, 29 noviembre 1994.

<https://www.google.es/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjRiN-Ni8HMAhUDLsAKHR8QDxYQFggfMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.cbc.ca%2Farchives%2Fto-pic%2Fwitness-to-evil-romeo-dallaire-and-rwanda&usg=AFQjCNExpDgoTWptFP2v31W0rKELMw6xFw&sig2=f33IIfmTgLMqQp6-Jx7ZtQ>
[Consulta: 3 diciembre 2014]

³¹⁰ MELVERN, L.(2015) "United Nations Observer Mission Uganda-Rwanda (UNOMUR) and United Nations Assistance Mission for Rwanda I (UNAMIR I)", en KOOPS, j. et al.(2015) *The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operation*. Oxford University Press, p.470.

³¹¹ DPA, DPKO, OCHA, UNDP, UNHCHR, FAO, UNHCR, UNICEF, WFP, WHO, DESA, DDA, ILO, World Bank, IMF...

a reducir o erradicar las causas subyacentes del conflicto»³¹². Desde la resolución de la Asamblea General 51/242, se ha ido convirtiendo en un importante mecanismo para la formulación de estrategias preventivas en el sistema de las Naciones Unidas.

8.13 INFORME BRAHIMI, 2000

El Panel en Operaciones de Paz de la ONU, A/55/305-S/2000/809 de 21 de agosto del 2000, liderado por Lakhdar Brahimi, más conocido como «Informe Brahimi», fue el resultado del encargo del trabajo para la transformación de la Organización en busca de un cambio derivado desde la clara observación de los obstáculos que la ONU no supo salvar, debido a la evolución en la naturaleza de los conflictos y donde mostró su falta de eficacia.

Reconoce que las teorías del comportamiento de los actores locales y los planes para la actuación en los escenarios planificados (*best-case*), no son realistas ya que en muchos casos la realidad plausible y finalmente encontrada es la de peor caso posible (*worst-case*). Los mandatos deben especificar la autorización para el uso de la fuerza cuando sea necesario, con fuerzas más adecuadamente dimensionadas y equipadas, también más caras, pero con mayor credibilidad disuasoria.

En particular, las fuerzas de la ONU en operaciones complejas deben contar con la «inteligencia» y todas aquellas capacidades que se necesiten para constituir una defensa efectiva contra contendientes violentos³¹³.

El Capítulo II, *Doctrina, Estrategia y Toma de Decisiones para Operaciones de Paz*, el aptdo. «C», sobre «Implicaciones para la acción preventiva», reconoce la labor del referido *Framework Team* del Comité Ejecutivo para la Paz y la Seguridad (Executive Committee for Peace and Security, ECPS), manteniendo su posición de marco de coordinación interdepartamental para la identificación de medidas preventivas, no como gestor de conocimiento ni de planeamiento estratégico.

³¹² www.undp.org/eo/documents/thematic/.../annex6.pdf, UN Coordination Mechanisms for Peace Strategies [Consulta: 27 noviembre 2014].

³¹³ Informe Brahimi, p.X, en <http://www.un.org/documents/ga/docs/55/a55305.pdf>. [Consulta: 27 noviembre 2014].

El amplio interés suscitado por la prevención de conflictos promovió diversos estudios, entre los que más destacan los de *The Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict* y la *United Nation Association of the U.S.A.* (Comisión Carnegie para la prevención de los conflictos mortales y la Asociación estadounidense de las Naciones Unidas), desarrollándose también un programa de entrenamiento en Turín para la formación en alerta temprana del *staff* de la ONU.

En el mismo Capítulo, el apartado «G» del informe, sobre «las Capacidades de Obtención de Información, Análisis y Capacidades de Planificación Estratégica», habla de la necesidad de desarrollar herramientas para obtener y analizar la información importante para el apoyo al ECPS, el que es el foro nominal de alto nivel para la toma de decisiones sobre asuntos de paz y seguridad, sirviendo este además, como promotor de intercambio de información y cooperación entre departamentos.

Este informe señala la dificultad de que el ECPS consiga funcionar debido a la frenética actividad cotidiana que impide activar la unidad de planes y políticas con la que cuenta, provocando que el Secretariado sea una institución reactiva por la falta de capacidad analítica y de creación de conocimiento.

Es por esta necesidad, sumada a la gestión del conocimiento sobre los conflictos y al requerimiento de formular políticas sostenibles a largo plazo, que se considera la creación de la EISAS (ECPS Information and Strategic Analysis Secretariat).

8.14 EISAS

El EISAS debería constituirse por todas aquellas unidades departamentales que tuvieran algo que ver con el análisis de información y de políticas relativas a la paz y a la seguridad, incluyendo el SitCen y la *Policy Analysis Unit* del DPKO, la *Policy Planning Unit* del DPA, la *Policy Development Unit* (o alguno de sus elementos) del OCHA (Office for the Coordination of Humanitarian Affairs) y la *Media Monitoring and Analysis Section* del Departamento de Información Pública (DPI).

El recurso humano debería proporcionar expertos en varios campos, como analistas militares, expertos policiales, y analistas de sistemas de información

para la gestión y el acceso a las bases de datos desde los distintos puestos, tanto de Cuartel General como desde misiones desplegadas, a través de redes de banda ancha comercial, fusionando la eficacia económica con la revolución en la forma de operar.

Se tendría que relacionar con numerosas unidades tales como la *Strategic Planning Unit* del Secretario General, la *Emergency Response Division* del *United Nations Development Programme*, UNDP, la *Peace-Building Unit*, la *Information Analysis Unit* del OCHA, los enlaces en Nueva York de las oficinas del OHCHR y del UNHCR, la Office of UN Security Coordinator, y la rama de *Monitoring, Database and Information* del DDA (Department of Disarmament Affairs), además del World Bank Group.

El valor del EISAS para mantener actualizado y reforzar los informes del SitCen y también como referencia de expertos para los informes al Secretario General se estimaba tal que en realidad debería gestionar la agenda del ECPS, teniendo en cuenta que las estrategias a medio y largo plazo requieren una aproximación multidisciplinar, para convertirle en el organismo de toma de decisiones que pretendían las reformas del secretario general.

Se esperaba una capacidad de predicción fruto de la calidad de los expertos (y no se puede negar que también se esperaba calidad en sus contactos exteriores a la organización), de las consecuencias de la implicación de la ONU en los conflictos, del resultado y de la valoración de si resulta de utilidad aumentar la implicación de las Naciones Unidas. Debería proporcionar el núcleo de información para el trabajo inicial de las *Integrated Mission Task Forces* (Grupo de trabajo de integración de misión), y de la gestión y análisis de la información con éstas una vez se lanzase la misión.

El informe A/55/502 del secretario general Kofi Annan respecto a la implementación del informe Brahimi, incide en su párrafo 45 en que:

«...la información y las funciones de análisis en el Secretariado no deben confundirse en modo alguno con la creación de una "capacidad de obtención de inteligencia" en este. El Secretariado actuará como vehículo para el mejor uso de la información que ya existe en el sistema de las Naciones Unidas o que

ha sido producido para consumo público de los medios de comunicación, ONG, instituciones académicas,... »³¹⁴.

Este párrafo, imperiosamente necesario según parece para el secretario general Annan, vislumbra el conflicto entre las pretensiones sobre el EISAS y la desconfianza de los Estados, que no se implicaron en los presupuestos del mismo.

Para Ekpe³¹⁵, el EISAS, que debería haber comenzado a funcionar en enero de 2001, estaba herido de muerte desde su fase conceptual por la misma arma que acabó con la ORCI: el intento de separar la inteligencia de la actividad de una entidad que se diseñó justamente para desempeñar ese papel.

Las similitudes con las funciones de la ORCI eran abundantes y por tanto, a falta de haberse producido un cambio especialmente significativo a nivel conceptual del reconocimiento de la necesidad de inteligencia en la ONU, los diseñadores forzaron un producto de alta demanda que la cadena de producción de las Naciones Unidas no se podía permitir.

8.15 INFORME LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER, 2001

El informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía (A/57/303, 14 de agosto de 2002, CIISE), remitido al secretario general por el representante permanente de Canadá ante las Naciones Unidas, es el producto de la solicitud de estudio de la conciliación de la respuesta internacional ante violaciones masivas de las normas humanitarias con el respeto de los derechos soberanos de los Estados, según pedía el secretario general en su informe a la Asamblea del Milenio.

Se reconoce que la alerta temprana hasta esa fecha fue resultante de una labor realizada *ad hoc*, descoordinada y gracias a aportaciones «voluntarias» (ONG, embajadas, CICR- Comité internacional de la Cruz Roja, Fuerzas de la ONU desplegadas, mundo académico...), con una calidad de producto muy variable, con una coordinación pobre y que no se podía beneficiar de una forma fiable del aporte de indicadores provenientes de los propios organismos de NN.UU.

³¹⁴ <http://www.peacekeepingbestpractices.unlb.org/Pbbs/library/%28A-55-502%29%202000.pdf> [Consulta: 9 diciembre 2014].

³¹⁵ EKPE, op.cit, cap.7, pos 3034 de 6636.

que estaban sobre el terreno, ya que carecían de los recursos humanos, de la especialización necesaria, y de un mandato en este sentido para facilitar información precisa.

El vacío ha sido ocupado por organizaciones no gubernamentales dedicadas exclusivamente a la alerta temprana en materia de conflictos (p. ej. el International Crisis Group), suplementadas con otras ONG sobre derechos humanos (p. ej. Human Rights Watch, Amnistía Internacional...), con el tiempo han ido puliendo sus mecanismos de acción conjunta, ganando una relevancia cada vez mayor en el panorama internacional.

Este informe admite que la lógica de centralizar en Naciones Unidas las actividades de alerta temprana (art. 99 de la Carta, entre otros), choca con la disposición de los Estados acerca de la divulgación de información que pueda comprometer la fiabilidad de la información o las redes de inteligencia. Por ello, y para facultar al secretario general en su función de informe al Consejo de Seguridad, se propone la creación de una dependencia especial encargada de recibir y analizar la información confidencial facilitada por los Estados miembros y otras fuentes.

Por otra parte, aboga por una mayor implicación de las organizaciones regionales, que conocen más de cerca las dinámicas locales, si bien hay que tener en cuenta diversas consideraciones: en un lado tenemos el componente económico y la posible persecución de un interés a priori no visible por la mayoría de los Estados que componen el organismo.

Por ejemplo, en el caso del reciente conflicto centroafricano, Chad, miembro del ECOWAS, juega bazas muy importantes en la estabilización de su frontera sur, donde la acción del Gobierno centroafricano no llega a ese nrtte tan remoto y donde hay intereses potenciales sobre yacimientos de petróleo en la que empresas extranjeras tienen intención de realizar prospecciones.

También la religión es otro aspecto a considerar, así como la etnia o el grupo social al que pueda pertenecer los nacionales de contingentes como Fuerza desplegada, muy importante en el caso de la Unión Africana, ya que si se percibe una inclinación a favorecer a una parte del conflicto según la perspectiva del otro contendiente, deslegitima el motivo de la presencia de esa Fuerza desprestigiándola, exponiéndola además a un mayor nivel de amenaza.

La prevención no puede entenderse sin pasar por el conocimiento de las «causas profundas» como la pobreza, la represión política y la desigual distribución de los recursos, debiendo ser conscientes de las barreras culturales para poder interpretar la información sobre la zona en cuestión, así como las posturas propias sobre los asuntos y sus posibles repercusiones en los países con problemas. La colaboración, y especialmente la coordinación, entre Estados, la ONU, organismos regionales, ONG, grupos religiosos... es una de las claves para poder desarrollar estrategias sostenibles que amparen las actividades preventivas, desde la diplomacia hasta en casos extremos la amenaza del uso de la fuerza para la prevención directa³¹⁶.

La CIISE determina que es preciso que la comunidad internacional modifique radicalmente su mentalidad y pase de una «cultura de reacción» a una «cultura de prevención». Se debe velar para que la información concluya un análisis práctico para conseguir que la alerta temprana se traduzca en una acción temprana.

8.16 UN MUNDO MÁS SEGURO: NUESTRA RESPONSABILIDAD COMPARTIDA, 2004

El informe del Panel de alto nivel sobre Amenazas, Desafíos y Cambio (A/59/565, 2 de diciembre de 2004) revisa el concepto de seguridad colectiva, que contempla tanto amenazas tradicionales como las nuevas amenazas a todos los países, ya sean ricos o pobres, poderosos o en desarrollo. El objetivo principal es evitar que las amenazas prosperen, y si lo hacen, se debe disponer de herramientas adecuadas. Establece que los esfuerzos deben encaminarse a la articulación de una estrategia ejemplar de contraterrorismo, reconociendo la baja eficacia de los recursos de la ONU en la lucha contra el terrorismo, incluyendo la falta de consenso en su definición³¹⁷.

A su vez, propone la creación de un nuevo organismo intergubernamental, la Comisión de Consolidación de la Paz, para concentrar los recursos necesarios

³¹⁶ La Fuerza de Despliegue Preventivo de las Naciones Unidas en Macedonia, UNPREDEP, se considera uno de los ejemplos más ilustrativos a este respecto.

³¹⁷ En septiembre de 2005 en la Cumbre Mundial celebrada en Nueva York, los dirigentes mundiales condenaron inequívocamente el terrorismo "en todas sus formas y manifestaciones, independientemente de quién lo cometa y de dónde y con qué propósitos, puesto que constituye una de las amenazas más graves para la paz y la seguridad internacionales".

en el apoyo a los Estados en transición desde la fase de posconflicto a la reconstrucción y desarrollo a más largo plazo, y para reforzar las capacidades de los Estados miembros a requerimiento de estos.

De igual manera, insta al ECOSOC a crear el Comité en los Aspectos Económicos y Sociales de las Amenazas a la Seguridad, para apoyar las deliberaciones sobre las causas y consecuencias de las interconexiones entre las amenazas que nos afectan.

El cuerpo del informe se desarrolla en cuatro partes:

1. «Hacia un nuevo consenso de seguridad», donde profundiza en las diferencias entre las circunstancias que rodean el nacimiento de la Organización en 1945 y el del 2005, así como el reconocimiento de que las amenazas son transnacionales, los límites a la autoprotección y la responsabilidad y soberanía estatal, identificando los elementos que compondrían un sistema de seguridad colectiva creíble.
2. «Seguridad colectiva y el desafío de la prevención», donde establece tipos de amenazas: a. pobreza, enfermedades infecciosas y degradación medioambiental; b. conflictos entre e intra Estados; c. armas NBQR³¹⁸; d. terrorismo; e. crimen organizado transnacional,

Entra a desgranar cada una de estas amenazas y se plantea el desafío que supone prevenirlas, identificando herramientas para ello. Entre las medidas menciona explícitamente la inteligencia, y la compartición de inteligencia, además de otras que indirectamente se alimentan de los sistemas de inteligencia de los Estados miembros o cuya fórmula precisa de una agencia de inteligencia supranacional para legitimar los informes finales.

3. «Seguridad colectiva y el uso de la fuerza», donde distingue entre cuestiones de legalidad (art.51 en autodefensa, Cap. VII de la Carta vs. a. amenazas externas, b. amenazas internas y c. la responsabilidad de proteger) y las capacidades de imposición de la paz (*peace enforcement*, PE) y mantenimiento de la paz (*peacekeeping*, PK), la consolidación de la paz (*peace building*, PB) en el posconflicto y la

³¹⁸ NBQR: Nuclear, biológico, químico y radiológico.

protección de los civiles. Como ya hemos visto en otras ocasiones, la implicación de la necesidad de la inteligencia se deduce por naturaleza, acompañando siempre y como poco, a las fuerzas de una nación que despliegan bajo bandera de la ONU, lección aprendida a sangre y fuego en anteriores conflictos, además de proporcionar al DPKO inteligencia sobre el terreno.

Lisa Hultman³¹⁹ observa un cambio en el comportamiento del Consejo de Seguridad a partir de 1999, con la probabilidad de que se despliegue una OMP en una situación de conflicto directamente relacionada con que la población civil sea objeto de la violencia de al menos una de las partes, concluyendo que solo puede imbricarse en este caso la pronunciación del Consejo de Seguridad a las atrocidades contra los civiles, no pudiendo pronunciarse sobre la respuesta al mandato en calidad, dotación o número de tropas. Sí afirma sin embargo, que los efectos de una OMP son ambiguos, ya que «solo» los mandatos para proteger a los civiles que son específicos y contundentes resultan eficaces en la reducción de la violencia contra los civiles.

4. «Unas Naciones Unidas más efectivas para el siglo XXI», repasando los cambios necesarios en su estructura principal, las comisiones antes referidas y la revisión de la propia Carta.

8.17 UN CONCEPTO MÁS AMPLIO DE LA LIBERTAD, 2005

El informe *Un concepto más amplio de libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos (A/59/2005, 21 de marzo de 2005)* desarrollado en cinco capítulos de cuerpo, se refiere en cuatro de ellos a las capacidades de prevención, alerta temprana o la necesidad de disponer y compartir información.

En el Cap.II, «Libertad de vivir sin penuria»³²⁰, se refiere al establecimiento de un sistema global de alerta temprana sobre catástrofes naturales, basadas en las capacidades nacionales y regionales que ya existen, instando a sus

³¹⁹ HULTMAN, L. (2012) "UN peace operations and protection of civilians: Cheap talk or norm implementation?". *Journal of Peace Research* 2013 50:59, p.60.
<http://jpr.sagepub.com/content/50/1/59> [Consulta: 26 marzo 2014].

³²⁰ Freedom from want.

organismos responsables que desarrollen e identifiquen las capacidades y los vacíos, revisando las necesidades para acelerar mediante acuerdos de respuesta inmediata la ayuda humanitaria cuando suceden los desastres.

En el Cap. III, «Libertad de vivir sin miedo»³²¹, se refiere al terrorismo transnacional y al terrorismo con armas biológicas, señalando la capacidad de la Red de Alerta Global GOARN³²² de la Organización Mundial de la Salud para monitorizar y responder a los brotes de enfermedades infecciosas que pueden ser letales, instando a los países a que aporten los recursos necesarios.

El crimen organizado es una lacra que debilita a los Estados, obstruyendo el crecimiento económico y que aviva conflictos, traficando con personas, armas y drogas, financiando el terrorismo. Los Estados deben implementar los tratados y convenios que han acordado, pero normalmente no sucede porque los que son parte de ellos suelen tener sus sistemas de enjuiciamiento criminal domésticos debilitados y afectados por la corrupción. Por ello se requiere a los Estados miembros que provean a la UNODC (UN Office on Drugs and Crime, Oficina contra Drogas y Crimen) los medios necesarios para que supervise la implementación de los tratados.

Respecto a la amenaza NRBQ, se debe reforzar la autoridad de verificación de la AIEA, y en el marco de los tratados de no proliferación de armamento, los Estados deben adoptar medidas eficaces para el control de exportaciones de cualquier medio (principalmente contempla misiles y cohetes) susceptible de ser usado como vector NRBQ, incluyendo prohibiciones taxativas sobre su transferencia a actores no estatales.

La mediación ha contribuido a resolver numerosos conflictos de forma pacífica, mediante el uso de las «buenas prácticas» del SG, ofreciendo numerosas oportunidades para la negociación, y las sanciones deben ser impuestas conocidas las consecuencias colaterales a terceros, debiendo ser ese

³²¹ Freedom from Fear.

³²² GOARN, *Global Outbreak Alert and Response Network, World Health Organization*. Cabe decir que la red reaccionó tarde a los primeros indicadores del virus ébola en el primer brote de febrero de 2014 en Conakry porque los informes médicos que describían los síntomas de los pacientes estaban en francés, por lo que no se activaron palabras clave de sus buscadores. La demora no fue crítica, sirviendo este hecho para identificar los problemas que pueden causar el idioma respecto a los sistemas de traza automática, llevando a la ampliación de las bases de datos.

conocimiento el resultado de los cursos de acción más probables si se impone esta o aquella medida, para evitar sufrimiento de inocentes.

Las capacidades de PK y PB de los países deben estar alineadas, evitando duplicidades, en comunión con los organismos regionales. Especialmente se le pide a la Unión Africana la integración de sus fuerzas de reserva en el sistema de *standby* de la ONU, UNSAS (*UN Standby Arrangements System*, Sistema de disposición de retén). Si bien no pretende que la Comisión de Consolidación de la Paz funcione como un órgano de alerta temprana, sí que espera que pueda dar asesoramiento al Estado miembro que se encuentra en problemas para la consolidación, incluyendo las instituciones de ley y orden público.

La autorización para el uso de la Fuerza ante amenazas latentes (no inminentes) recae sobre el Consejo de Seguridad, quien puede autorizar el uso de la fuerza preventivamente, en pos del mantenimiento de la paz y seguridad internacional. El problema es lograr que funcione mejor, que se llegue al consenso en la valoración de la amenaza, si es plausible parar la amenaza con el uso de la fuerza, si la respuesta es proporcional, y, si existen razonables posibilidades de éxito.

La inteligencia puede proporcionar los indicadores que necesitan, y debido a que la obtención por parte de Naciones Unidas debería ser abierta en casi su totalidad, sería el mejor foro de análisis y valoraciones. Añadida la compartición con los SI de los Estados miembros, podrían fusionar indicios para llevar a un mayor consenso, proporcionando transparencia y credibilidad a las deliberaciones del Consejo de Seguridad para los Estados y la opinión pública.

En el Cap. IV, «Libertad de vivir con dignidad», llegados al Imperio de la Ley, el SG propone un plan de acción de cinco pasos para la prevención del genocidio: la necesidad de actuar para evitar el conflicto armado, la adopción de medidas efectivas para la protección de civiles, los procesos judiciales para acabar con la impunidad, la alerta temprana mediante un asesor especial en la Prevención del Genocidio y la respuesta rápida y decisiva cuando el genocidio está sucediendo o está a punto de ocurrir.

Reconoce que los esfuerzos en la ayuda técnica al (re)establecimiento de las instituciones son poco útiles si el principio básico de protección se viola sistemáticamente. Por ello cree en la necesidad de una mayor presencia de

personal de derechos humanos sobre el terreno en situaciones de crisis, para poder proporcionar información puntual y llamar la atención sobre situaciones que requieran acción.

La falta de esta capacidad de inteligencia de la ONU lleva en el año 2005 a Carla Del Ponte, fiscal del Tribunal Internacional para la antigua Yugoslavia (ICTY), a decir al Consejo de Seguridad que la Fiscalía tuvo que «fabricarse» una capacidad de rastreo de fugitivos debido a la falta de compartición de inteligencia por parte de las naciones, y que a pesar de que tuvo que recurrir a la OTAN y a EUFOR (*European Union Forces*, Fuerzas de la UE), obtuvo escasos resultados de compartición de información útil³²³.

Por último, su Cap. V, «Reforzando las Naciones Unidas», establece que la Secretaría debe fortalecerse para poder hacer su trabajo, y a diferencia de lo sugerido en el Alto Panel sobre Amenazas, Desafíos y Cambio, sobre la designación de un segundo vicesecretario general para mejorar el proceso de toma de decisiones sobre paz y seguridad, crea un mecanismo estilo gabinete, con mayores poderes ejecutivos que los conferidos hasta ese momento para mejorar la gestión y el seguimiento de las políticas que emanan de la toma de decisión.

El sistema de respuesta humanitario necesita tener un derecho de acceso predecible (a zona y a personas) y garantías de seguridad para sus trabajadores y sus operaciones sobre el terreno, ya que a menudo grupos armados o el ejército les impiden hacer su trabajo. Además, los trabajadores humanitarios son frecuentemente objetivo de ataques terroristas o secuestros, provocando parálisis en las operaciones.

La Conferencia Mundial para la Reducción de Desastres de 2005, conocida como la Declaración de Hyogo³²⁴, afirma que los Estados tienen la responsabilidad de proteger en su territorio a sus ciudadanos y sus propiedades de los riesgos, por lo que es vital que se le dé alta prioridad en

³²³ *Carla Del Ponte se dirige al Consejo de Seguridad*, La Haya, 15 de diciembre de 2005, en <http://www.un.org/icty/pressreal/2005/speech/delponte-sc-051215.htm> [Consulta: 16 agosto 2014]. También c.p. CHAMPAGNE, B. (2006) *The United Nations and Intelligence*. Trabajo para obtención de certificado de entrenamiento en el Peace Operations Training Institute, p. 10.

³²⁴ World Conference on Disaster Reduction, 18-22 de enero de 2005 en Kobe, Hyogo, Japón.

sus políticas nacionales consecuente con sus capacidades y recursos disponibles.

Por ello se requiere mejorar la capacidad de aquellos Estados en desarrollo más propensos a sufrir catástrofes, para reducir las consecuencias del desastre mediante el robustecimiento de sus esfuerzos nacionales, mejorando la cooperación regional e internacional, incluyendo apoyo financiero y técnico.

Se puede y se debe consolidar la resiliencia de las naciones y de las comunidades a los desastres mediante sistemas de alerta temprana focalizados en la gente, las valoraciones del riesgo, la educación y otras aproximaciones y actividades multisectoriales integradas, que contemplen todo tipo de peligros en el contexto del ciclo de reducción de desastres. Este ciclo consiste en: prevención, preparación, respuesta de emergencia, recuperación y rehabilitación.

Las Naciones Unidas buscan establecer memorándums de entendimiento con organizaciones regionales que tienen capacidad declarada de prevención de conflictos o de mantenimiento de paz para integrarlas en el UNSAS. De igual forma, también se desea hacer extensivo esos memorándums a la compartición de información, recursos o experiencia, según el caso.

8.18 CENTRO DE ANÁLISIS CONJUNTO DE MISIÓN (JMAC)

El DPKO creó los JMAC en 2005 cuando reconoció la importancia de integrar los diversos flujos de información y las capacidades que están presentes en la estructura. Inicialmente se hizo en modo piloto para luego extenderlos en diversas misiones. Se crearon también estructuras adicionales diseñadas para trabajar junto al JMAC y compartir información, como el Centro de Operaciones Conjunto (JOC³²⁵), con la responsabilidad del seguimiento y el informe integrado de las operaciones en curso y el Centro Logístico Conjunto (JLOC), responsable de coordinar la logística entre los componentes civil y militar de una misión.

³²⁵ Sobre JOC/JMAC ver cap. 4 en STEELE, R.(2010) *INTELLIGENCE for EARTH*. Earth Intelligence Network, www.phibetaiota.net, pp.29-36.

En el formato tradicional, de las necesidades de inteligencia táctica se encargaban los analistas militares desplegados con su contingente, mientras que la inteligencia relativa a procesos políticos o crisis humanitarias, eran abordadas por analistas de otras Divisiones (política, derechos humanos...). Por tanto, los militares, los policías y los equipos civiles seguían líneas de información y procedimientos operativos estandarizados completamente aislados, sin compartir información y por tanto, sin contribuir a la imagen de la situación global sobre el terreno³²⁶.

La política formal de los JMAC, formalizada por primera vez en el año 2006, establecía que «el JMAC genera productos analíticos integrados, proporcionando al jefe de misión y al equipo de liderazgo de misión una comprensión incisiva sobre los asuntos y tendencias, sus implicaciones y el desarrollo potencial de los mismos, así como valoraciones sobre temas transversales y amenazas que puedan afectar a la implementación del mandato de misión»³²⁷.

En particular, al incorporar perspectivas múltiples en sus productos analíticos, se incluyen asuntos políticos, de seguridad y humanitarios, de género y de derechos humanos. En la política se ordena que «todos los componentes de la misión deberán poner en marcha sistemas para compartir de forma rápida y efectiva, información precisa que permita al JMAC generar sus análisis integrados»³²⁸. Para Melanie Ramjoué otra de las características diferentes de los JMAC es que la jefatura de todos los componentes del Centro es personal civil, lo cual puede ser una ventaja en misiones con mandato amplio, o complicar la relación con el componente militar, como en el caso de UNIFIL (Líbano), donde su valor añadido no está tan claro. La composición habitual de los JMAC oscila según la misión entre cinco y treinta miembros.

La práctica demuestra un aumento general de conocimiento de la situación global para el cumplimiento del mandato de la misión, por lo que se estima altamente recomendable que se refuercen, que se creen listados de *staff*

³²⁶ RAMJOUÉ, M.(2011) "Improving UN Intelligence: Lessons from the field". Geneva *Centre for Security Policy (GCSP) Policy Paper* nº19, agosto, pp. 2-3. También DORN, W. (2009) "Intelligence-led Peacekeeping: the United Nations Stabilization Mission in Haiti (MINUSTAH), 2006-07" en *Intelligence and National Security*, vol.24, nº6, diciembre 2009, p.806

³²⁷ RAMJOUÉ, op.cit., p. 6, nota 9. "Policy – Joint Mission Analysis Centres (JMAC), DPKO Policy Ref. 2010.3, 1 February 2010, para.7 (unpublished)".

³²⁸ *Ibid.*

especializado y profesionalizado, y que se cree una gestión del conocimiento adecuada entre los JMAC. La colaboración civil-militar en los centros ha demostrado un aprecio mutuo por sus capacidades únicas que debería aprovecharse en las aproximaciones del tipo *country teams* a un nivel inferior al DPKO.

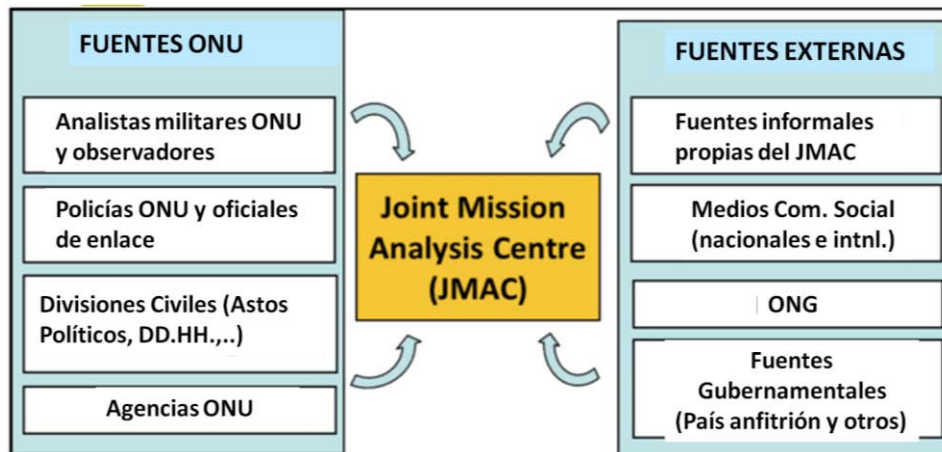


Fig. 2-3. Fuentes de Información del JMAC³²⁹.

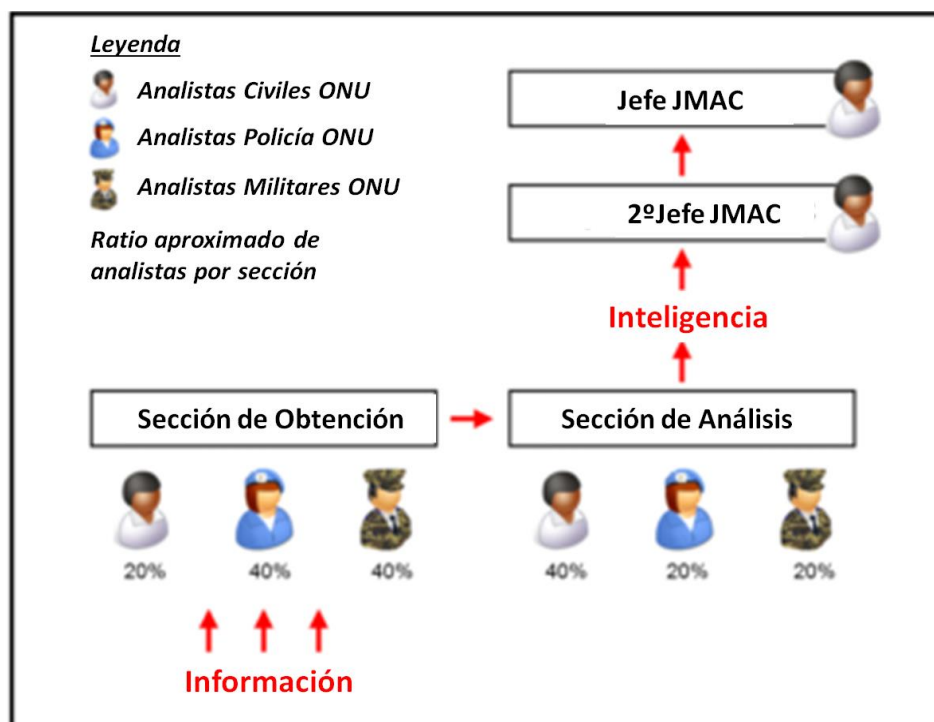


Fig. 2-4. Estructura Multidisciplinaria del JMAC³³⁰.

³²⁹ Fuente: Adaptación RAMJOUÉ, op.cit., p.3 (Box.1)

8.19 BUENAS PRÁCTICAS EN MISIONES DE MANTENIMIENTO DE PAZ, 2007

A resultas del informe del secretario general (A/62/2007, 18 de diciembre de 2007) en apoyo a la gestión del conocimiento y como consecuencia de una recomendación del informe del Panel en operaciones de paz de la ONU, se creó en noviembre de 2006 la intranet de operaciones de paz. Es accesible por personal del DPKO y del DFS (*Dept. of Field Support*, apoyo a las operaciones) información independientemente de su nivel, localización o mandato en el que estén, como base de consulta de información estándar, de guía de procedimientos y sobre todo de acceso a lecciones aprendidas de otras operaciones.

Las bases de datos son mantenidas por personal dedicado, sirviendo para la gestión del conocimiento y evitando que en misiones con mandatos similares o diferentes pero que compartan características comunes, se tenga que empezar de cero. El uso de esta intranet se considera de gran utilidad para la inteligencia, permitiéndole comparar modelos de predictibilidad en base a buenas prácticas exitosas, aportando un valor extra a la planificación al que ya añade la intranet al proceso de planeamiento integrado de misión (IMPP, *Integrated Mission Planning Process*).

La contribución de esta herramienta es crítica para que los miles de personas procedentes de diferentes ejércitos, policías o de todo tipo de profesiones de la vida civil, que entran en contacto con las NN.UU. en misiones donde la mayor parte de las veces las situaciones de seguridad son menos que óptimas, puedan acceder a la guía y al conocimiento que les permitirá hacer mejor su trabajo.

8.20 ANÁLISIS INTEGRAL DE LA OFICINA DE ASUNTOS MILITARES, 2008

El informe del secretario general que analiza esta Oficina en el Departamento de operaciones de mantenimiento de paz (A/62/752, 17 de marzo de 2008) reconoce la necesidad de disponer de «una inteligencia mejor» refiriéndose específicamente a la protección de los civiles:

³³⁰ Fuente: Adaptación RAMJOUÉ, op.cit., p.4 (Box.2)

«Ha habido un incremento significativo de crisis de mantenimiento de paz particularmente en los dos últimos años [...]. Estas situaciones de crisis ponen en peligro las vidas del personal de las Naciones Unidas y las de las poblaciones civiles a las que el mandato ordena proteger, por lo que los militares requieren medidas de seguridad adicionales para asegurar tanto su protección como la de aquellos a los que tienen el deber de proteger. Es esencial poder disponer de información urgente sobre aquellas actividades que supongan una amenaza directa para el personal de la ONU y de la población civil. En consecuencia, se requiere un incremento de capacidad para la inteligencia militar, específicamente la recopilación de información militar y su análisis para producir evaluaciones precisas y planes de contingencia coherentes, para la respuesta de crisis y para proteger las Fuerzas de la ONU y a los civiles bajo amenaza inminente»³³¹.

8.21 IMPLEMENTANDO LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER, 2009

El informe A/63/677 de 12 de enero de 2009 sentencia que haber ignorado las señales de aviso en las peores tragedias humanas recientes, es una lección que no se puede olvidar. El secretario general, refiriéndose a Srebrenica dijo que «el compromiso global de las Naciones Unidas para desterrar los conflictos no descarta los juicios morales, pero los hace necesarios»³³²; en este informe reconoce que en las Naciones Unidas siguen sin haberse implementado del todo las enseñanzas de informes de tragedias como aquella, incluidas las de alerta temprana y análisis, a pesar de los esfuerzos de la Organización para mejorarlas. La ONU sigue sin estar del todo preparada para cumplir sus principales responsabilidades sobre prevención y protección. «Podemos, y debemos, hacerlo mejor. Así lo espera la humanidad y demanda la historia»³³³.

El informe sobre la Cumbre Mundial de 2005³³⁴ establece que la comunidad internacional debe apoyar a la ONU al establecimiento de una capacidad de alerta temprana. Esto requiere:

³³¹ A/62/752, párrafo 7.

³³² A/54/549, párrafo 506.

³³³ A/63/677, párrafo I. *Mandato y contexto*, aptdo.6, p.6.

³³⁴ Informe sobre la Cumbre Mundial de 2005, párrafo 138.

- i. El flujo puntual a los decisores de la ONU de información acreditada, fiable y pertinente sobre incitación, preparación o perpetración de genocidio, crímenes de guerra, limpieza étnica y crímenes contra la humanidad.
- ii. La capacidad del Secretariado para evaluar esa información y entender correctamente los patrones de los eventos en su contexto local.
- iii. Preparar su accesibilidad a la oficina del SG.

Cierto es que en ocasiones no han sonado las alarmas o no se ha conseguido dirigir la atención para incitar a la acción entre los altos funcionarios, pero también es verdad que las falsas alarmas o la presentación selectiva de los informes dañan la reputación de la Organización. Es por eso que es tan fundamental disponer de la capacidad profesional para realizar las tareas de valoración y alerta temprana, minimizando la influencia política y los dobles raseros.

En el anexo de este informe, se reconoce que en general el problema no es la falta de información. De hecho, en Ruanda y en Srebrenica había personal ya desplegado en la zona que era capaz de proporcionarla, y es que la propia naturaleza expedicionaria de la Organización, integra cada vez más el abanico de personal de todos los tipos desplegados (humanitario, de derechos humanos, de desarrollo, en peace building,..) que se imbrican con sus homólogos locales, proporcionando un conocimiento regional que debería alimentar a la Organización para la conducción de sus políticas.

Muchas de estas fuentes de información independientes pueden proporcionarla de forma precisa y puntual, en muchos casos a través de redes, metodologías y canales de comunicación perfectamente establecidos por ellos. Pero la cuestión de fondo no es la cantidad de información, sino la calidad y la fiabilidad de la misma para que sea utilizable para la toma de decisiones.

Entre las responsabilidades del asesor especial en Prevención del Genocidio están³³⁵:

- a) La obtención de la información existente, en particular la interna del sistema de las Naciones Unidas, sobre violaciones graves o masivas de

³³⁵ Anexo S/2004/567.

los derechos humanos y de la legislación internacional sobre discriminación racial.

- b) Actuar como mecanismo de alerta temprana para el secretario general, y a través de este, para el Consejo de Seguridad, para llamar la atención sobre situaciones potenciales de resultar en genocidio.
- c) Hacer recomendaciones al Consejo de Seguridad, a través del secretario general sobre acciones para prevenir o detener el genocidio.
- d) Hacer de enlace con el sistema de las Naciones Unidas sobre actividades para prevenir el genocidio y trabajar para mejorar la capacidad de la ONU para analizar y gestionar información sobre genocidio o crímenes relacionados.

Victoria Holt y Glyn Taylor³³⁶, identifican que las brechas que existen entre las directrices políticas, el planeamiento y la preparación obstaculizan la implementación de los mandatos para proteger a los civiles en las Operaciones de Mantenimiento de Paz.

Señalan que sobre el terreno existen varios vacíos, en especial: la falta de una estrategia integral de misión que se refieran a la protección de civiles, falta de consistencia en el nivel de decisión reflejada en su comprensión sobre el asunto o la priorización relativa de la protección a los civiles respecto a otras; las estructuras y recursos dedicadas que permiten implementar las estrategias de protección y, la más crítica, el reconocimiento de que las Naciones Unidas necesitan obtener información y analizarla, necesitan inteligencia. Especialmente, en lo relativo a la protección de los civiles, ya que la mayoría de las misiones aunque quieran considerar este aspecto, no cuentan con los recursos, la capacidad y la especialización para procesar la información e interpretar las amenazas, o valorar una rápida escalada en una crisis.

³³⁶ HOLT, V.K.; TAYLOR, G.(2009) *Protecting civilians in the context of UN peacekeeping operations: Successes, setbacks and remaining challenges*, United Nations Department of Peacekeeping Operations and the Office for Coordination of Humanitarian Affairs, p.6 y pp.37-40, en http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/POC%20Protecting%20Civilians%20in%20the%20context%20of%20UNPKOs%20unocha_protecting_nov2009.pdf [Consulta: 4 junio 2015].

La Resolución 1674 (2006) del Consejo de Seguridad³³⁷ expresa la intención de asegurar (i) que los mandatos para la protección de civiles incluyen guías claras sobre qué pueden y deben hacer las misiones para lograr tal objetivo, (ii) que se le dé prioridad a la protección de civiles cuando se toman decisiones sobre el uso de capacidades y recursos disponibles, incluyendo recursos de información y de inteligencia, en la implementación de los mandatos, y (iii) que se implementen los mandatos.

En la preparación de la misión OMP se aprecia la transición desde las originales, más centradas en el componente militar, a otras en las que la función policial ha ganado importancia, en una respuesta evolutiva a la amenaza en ciernes. En cualquier caso, en la preparación de los contingentes los Estados siguen teniendo la mayor parte de la responsabilidad, por lo que la captación de la esencia de las NN.UU no le llega al personal que va a desplegar por vía de la aplicación de herramientas (doctrina, entrenamiento, mando y control, inteligencia) desarrolladas por el Secretariado de la ONU.

Si se entrena de forma profesional a un policía para desarrollar capacidades de inteligencia, puede ser una fuente muy valiosa de información a la hora de obtener información sobre amenazas emergentes, lo que a su vez gana tiempo para disponer la respuesta adecuada, ya sea policial, o militar, si las capacidades hostiles de la amenaza superan el umbral de respuesta policial. Con frecuencia, los países que contribuyen con recurso humano, sean tropas o policías (*Troop or Police Contributing Country*, TCC/PCC) suelen ser cada vez más a menudo países integrados en organismos regionales de respuesta (como la African Stand-by Force, ASF, de la Unión Africana) y en general, por la naturaleza de su misión natural, no suelen tener amplios conocimientos de idiomas, armas o formación de inteligencia.

Por su parte, dentro de las capacidades naturales del componente militar, sí que se integra una capacidad de inteligencia y análisis. Por otra parte, esta evidencia predispone la hostilidad por parte de los representantes del poder (legítimos o no) de la nación en la que se esté desplegado. Holt y Taylor citan la visión de un oficial superior acerca de «la tensión sobre la protección de los civiles, ya que para el gobierno (de donde se esté desplegado), la protección

³³⁷ <http://www.un.org/press/en/2006/sc8710.doc.htm> [Consulta: 12 diciembre 2014].

es sinónimo de obtención de inteligencia» opinando este que la falta de comunicación y negociación con ese gobierno por parte de la ONU sobre la protección de civiles, les lleva a posicionarse en contra de la misma³³⁸.

A esto contribuye sin duda las posiciones de algunos jefes de misión, civiles y militares, que abogan por un incremento de las capacidades tecnológicas en la obtención de información y en los recursos de inteligencia (intercepción y perturbación de comunicaciones móviles, uso de satélites y aviones no tripulados...).

8.22 ALERTA TEMPRANA, VALORACIONES Y R2P, 2010

Este informe (A/64/864, 14 de julio de 2010), refiere cómo el mandato se hace eco de lo señalado respecto a la Cumbre mundial del 2005 al respecto de la expansión de las capacidades de las Naciones Unidas para alerta temprana señaladas en su párrafo 138, y en el mismo sentido hace referencia al párrafo 139 respecto a la responsabilidad de la comunidad internacional, representada en la ONU, de utilizar los medios diplomáticos, humanitarios y todos aquellos otros medios pacíficos que sea posible en virtud de los Capítulos VI y VII de la Carta para la protección de las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la limpieza étnica y los crímenes contra la humanidad.

La probabilidad de que las medidas pacíficas y preventivas sean eficaces está directamente relacionada con la adopción de las mismas con antelación suficiente, dirigidas y calibradas con precisión, lo que a su vez está implícitamente ligado con la alerta temprana y la valoración diferenciada y adecuada a cada caso. Esta es una necesidad imperiosa para la implementación de las medidas «antes de que estallen las crisis y los conflictos» y la identificación de cuáles son los Estados «bajo estrés»³³⁹.

Los informes de la actuación de la ONU en Ruanda(S/1999/1257) y Srebrenica (A/54/549) señalan la falta de atención y de dedicación de recursos institucionales en el Cuartel General para la alerta temprana y el análisis de riesgos, constituyendo «una debilidad institucional en la capacidad de análisis de las Naciones Unidas». Sobre Srebrenica en concreto, el secretario general

³³⁸ HOLT;TAYLOR, op.cit, p.133.

³³⁹ Párrafo 4.

reconoce que la alerta temprana no resulta automáticamente en una respuesta temprana o acciones efectivas, pero su ausencia la hace improbable, como inestimables son las vidas que podría haber salvado una respuesta internacional robusta. La falta de compartición de información fue un mal endémico durante el conflicto. Las reticencias a compartir información sensible por parte de los Estados con la Organización fue y es todavía en muchos casos, una limitación operacional que restringe la capacidad de trabajo en todas las misiones.

Se han realizado numerosos esfuerzos para tratar de paliar, no *mutatis mutandis*, los vacíos de información, valoración y alerta temprana dentro de los esfuerzos globales y regionales para la acción preventiva y la cooperación multilateral:

- La Oficina del Asesor Especial en prevención del genocidio, la más destacable.
- En el Departamento de Asuntos Políticos, DPA, su misión de prevención de conflictos y mantenimiento de paz, entre otras.
- En la Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios, OCHA, la Sección de Alerta Temprana y Planes de Contingencia, la cual usa indicadores cualitativos y cuantitativos para la valoración de los riesgos de emergencias humanitarias a nivel global.
- El foro internacional *Framework Team* para compartición de información y análisis de situaciones que muestran señales de incremento de la tensión, integrado en el Departamento de Prevención de Crisis y Recuperación (Bureau for Crisis Prevention and Recovery, BCPR) del UNDP. La Unidad de Prevención de Conflictos (Conflict Prevention Unit) de este Buró trabaja en conjunción con el DPA para formular estrategias de prevención de conflictos e implementar los programas con equipos de la ONU sobre el terreno. El DPKO y UNICEF (UN International Children's Emergency Fund, Fondo de emergencia para la infancia) mantienen activados sus centros de situación H24³⁴⁰ para recibir información, al igual que las Oficinas de los altos comisionados para los

³⁴⁰ 24 horas al día, todos los días del año.

Derechos Humanos (OHCHR) y para los Refugiados (UNHCR) y otros organismos de verificación de tratados de derechos humanos.

Por tanto, para lograr un sistema de alerta temprana no es de escasez de información de lo que adolecen las Naciones Unidas, sino de la privación de compartición de información y análisis en su seno, y de una evidente falta de cadena de mando única sin que se duplique el trabajo o se le maquille con otro nombre, por la que se eleven los informes y se emitan las directrices, los objetivos y las órdenes. No es menos importante, que este último hecho impide que se mire desde una perspectiva única la responsabilidad de proteger, la cual de manera global, es diferente a la percepción de los hechos o vigilancia de los indicios que abocan a la comisión de cualquiera de los cuatro crímenes proscritos: evitar el estallido del conflicto armado no impide la escalada en la violación de los derechos humanos, aunque esto pueda hacer que comience a parpadear el piloto de alerta sobre actitudes tendentes a la limpieza étnica, al genocidio, a los crímenes contra la humanidad o a los crímenes de guerra.

El secretario general señala que la toma de decisiones relativa a la responsabilidad de proteger³⁴¹, se debe reforzar desde una perspectiva regional y del conocimiento local siempre que sea posible, estableciendo una comunicación bidireccional que contribuya a la alerta temprana y a la firmeza de las respuestas, además de enriquecer la información de la que ya se pudiera disponer (comprobación cruzada, imprescindible en la verificación de la información y en la determinación de la credibilidad de una fuente).

Los asesores especiales en prevención del genocidio y en la responsabilidad de proteger, están obligados a perseverar vigorosamente en sus tareas, y debido al carácter diferente aunque relacionado de ambas, se deben considerar todas las opciones para institucionalizar la colaboración entre los dos asesores especiales incluyendo el uso de metodologías comunes e incluso, una oficina conjunta. Esta oficina podría «preservar y mejorar los acuerdos existentes, incluyendo el desarrollo de capacidades y la recopilación y análisis de información desde el terreno, aportando valor añadido a las disposiciones para el apoyo, las valoraciones cruzadas, las políticas comunes

³⁴¹ Anexo A/63/677.

y el aprendizaje acumulativo sobre cómo anticipar, prevenir y responder a crisis relacionadas con la necesidad de proteger»³⁴².

9 ONU: RECURSOS Y CAPACIDADES DE INTELIGENCIA

Avanzados hasta este punto, podemos presumir las resistencias que existen en la Organización a sufrir una metamorfosis kafkiana de la que no se sabe qué podría resultar. Los planteamientos de la reforma del Consejo de Seguridad y la misión ahora vacía *a priori*, atribuida a determinados miembros de la estructura general de las Naciones Unidas están casi tan estáticos como su relación con la Inteligencia. Sirva este «casi» para subrayar una diferencia existencial entre otros cambios posibles y este último: el cambio puede ser necesario, pero sin una relación con la inteligencia (información)³⁴³ aceptada, reconocida e integrada en cada proceso institucional que lo necesite de la Organización, el fracaso está asegurado, escrito con la sangre de más inocentes. Por tanto, la ONU tiene determinados mecanismos de investigación y análisis que aunque no hacen inteligencia en puridad, forman parte de ese sistema forzado a ser fantasma, azuzado por los conflictos potenciales según la consideración de violación de la soberanía estatal, pero al que el Capítulo VII de la Carta lo justifica como medio y método de una acción multilateral en la que la comunidad internacional necesita obtener y analizar información sobre las amenazas a la paz y a la estabilidad.

Sin embargo, vista la relación que las Naciones Unidas han venido desarrollando con la inteligencia, las «justificaciones» incluso por capítulo VII no están exentas de discusión. Esto se traduce en la práctica en una dotación inadecuada de recursos humanos y materiales, medios tecnológicamente desfasados o poco apropiados para la misión. El uso de medios técnicos inadecuados por falta de adaptación (p. ej. capacidad móvil: imaginemos un vehículo de interceptación de comunicaciones rebosante de antenas desplazándose a través de una selva, o este mismo vehículo pretendiendo ser discreto y pasar desapercibido) o con una finalidad distinta a la que se busca

³⁴² *Ibid.*, párrafo 7.

³⁴³ En el argot de Naciones Unidas ya hemos referido que se encontrará preferentemente *Información* sobre *Inteligencia*, por lo que puntualmente pudieran surgir dudas. Desde el punto de vista de este trabajo la diferencia de base entre ambos conceptos no es más que la políticamente correcta, pero taxonómicamente errónea.

en la misión (p. ej. medios SIGINT especializados en interceptación de transmisiones militares que no pueden usarse en un entorno urbano para captar comunicaciones de teléfonos móviles) obstaculizan la obtención de inteligencia por varios motivos³⁴⁴.

Uno de estos motivos es la percepción (errónea) de que ya se están dedicando medios técnicos de inteligencia adecuados a la misión, por lo que estas capacidades se pueden dar por cubiertas si no se audita la calidad del retorno de información al ciclo de inteligencia.

Otro es que las partidas económicas dedicadas a obtención técnica son sustancialmente más elevadas que las necesarias para HUMINT, perjudicando la asignación de fondos al recurso humano cuando compiten entre sí, por la percepción de una mayor utilidad de la inteligencia de origen técnico. No se pretende decir que una es útil y la otra no, solo destacar que la necesidad de HUMINT es inherente al concepto mismo de inteligencia, aun de forma pública y es singularmente apropiada para las misiones de mantenimiento de paz, teniendo como único requisito para la operación inicial que su disposición en zona debe estar establecida con anterioridad.

La HUMINT, a diferencia de los medios técnicos, tiene la desventaja de que requiere tiempo para el desarrollo de las redes de contacto. Ludwig Mundt, antiguo jefe de operaciones del Servicio Exterior de Inteligencia alemán, el Bundesnachrichtendienst (BND), declaró en una conferencia en junio de 2001 que el desarrollo de una red efectiva de agentes tarda en desarrollarse hasta cinco años³⁴⁵. Estamos situándonos en el caso de las redes de contactos, fuentes y agentes que tiene que desarrollar en el exterior un S.I. estatal desde cero. Bien diferente sería el establecimiento de estas redes para un servicio de la ONU, en la que ya se tendrían contactos en buena parte de países en los que se está presente, o relativamente próximos en las oficinas regionales, y cuyo trabajo sería transparente en casi su totalidad.

³⁴⁴ Sobre intentos de SIGINT en Bosnia con equipos inadecuados véase AID, M. (2003) "International Peacekeeping Operations: The Intelligence Challenge for America in the 21st Century", cap..10 en STEEL, R. et al. (ed.)(2003) *Peacekeeping Intelligence. Emerging Concepts for the future*. OSS International Press, Virginia, abril, pp. 144-145.

³⁴⁵ International Intelligence History Study Group, séptimo encuentro anual, 8 al 10 de junio de 2001. Haus Rissen, Hamburgo, Alemania.

Si cada miembro de esa oficina regional de la ONU tuviera una serie de objetivos de obtención según su campo de especialidad, y reportase a los miembros de la unidad de «información», el valor de la inteligencia que se puede llegar a producir se elevaría a la enésima potencia. En mantenimiento de paz, uno de los requisitos de información básicos son los políticos, y cómo estos son percibidos por la población, desplazados, beligerantes, enfermos o miembros de ONG.

Esto conlleva que ese flujo de información, o de informes de inteligencia a nivel táctico deben ir subiendo todos los peldaños de la organización a través de unidades de inteligencia homólogas que las fusionen a su nivel y produzcan su propia inteligencia hasta llegar al mismísimo secretario general. Esta es la posición que se interpreta desde el Ejército de Tierra norteamericano como un cambio real de paradigma: el que cada persona es el sensor más capaz y sofisticado de obtención de inteligencia. Para ello, todos deben pensar como un oficial de inteligencia y ver a cada persona con la que se interactúa como una potencial fuente de información³⁴⁶.

Mientras, la inteligencia técnica tiene la particularidad de ser desplegable allí donde se necesite, y puede salir de reservas (*pool's*) previamente establecidas o aportada por algún Estado miembro.

Entendemos desplegable por la capacidad de cobertura técnica del medio en concreto del que se haga uso. Los UAV's (aviones no tripulados) para ISR (inteligencia, vigilancia y reconocimiento- *Intelligence, Surveillance and Reconnaissance*) se despliegan en zonas próximas a la de operación, pero que son seguras desde el punto de vista de la exposición a amenaza para el operador, en este caso.

Otro tipo de medios, como los satélites, se programan para obtener el producto buscado de la zona definida, desplegándose solo equipos capaces de recibir el producto, normalmente en forma de centros de comunicaciones con capacidad de manejar información de manera segura (protegida).

³⁴⁶ *Every one is an Intelligence officer-that's sort of our theme. If you're talking about a paradigm shift, this is it: You have to see everyone you come in contact with as having intelligence value.* Maj. Michael s. Patton, Bagdad, en https://www.ausa.org/publications/torchbearercampaign/torchbearerissuepapers/Documents/IP_Sensor08_04.pdf [Consulta: 15 enero 2015].

A continuación, veremos los recursos que las Naciones Unidas disponen para obtener información o son consumidores declarados de esta, en función de su entidad³⁴⁷.

9.1 NIVEL DEPARTAMENTAL Y OFICINAS

9.1.1 Departamento de Operaciones de Mantenimiento de Paz, DPKO

Creado oficialmente en 1992, su misión es apoyar al secretario general y a los Estados miembros en sus esfuerzos para mantener la paz y seguridad internacional, proporcionando directrices políticas y ejecutivas a todas las misiones de mantenimiento de paz desplegadas en el mundo. Es el heredero de la Oficina de Asuntos Especiales de las Naciones Unidas, encargada hasta finales de los ochenta de las operaciones de mantenimiento de la paz. Integrando tanto la perspectiva de los Estados como la de organizaciones no gubernamentales de referencia, consta de cuatro oficinas principales: Oficina de Operaciones, la Oficina de Fomento del Estado de Derecho y de las Instituciones de Seguridad, la Oficina de Asuntos Militares y la División de Políticas, Evaluación y Captación. Depende orgánicamente de la Secretaría.

Debido a la amplia horquilla de funciones de este departamento los requisitos de inteligencia son igualmente muy amplios. Además, el DPKO cuenta con el «honor» de ser el brazo ejecutor de las resoluciones relativas al despliegue de personal uniformado, por lo que factores tales como el impacto político de la presencia de este personal en cualquier región y el riesgo que supone para el mismo, son sopesados por los países contribuyentes en su acción exterior y su posicionamiento en el sistema de la ONU.

El Departamento ofrece orientación y apoyo a otras misiones políticas y de consolidación de la paz de las Naciones Unidas en cuestiones militares, de policía, actividades relativas a las minas y otros asuntos pertinentes³⁴⁸.

³⁴⁷ http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/dpkodfs_org_chart.pdf y <http://www.un.org/es/aboutun/structure/pdf/un-system-chart-color-sm.pdf> [Consulta: 15 enero 2015].

³⁴⁸ Personal militar, policía de las Naciones Unidas, *Rule of Law*, reforma del Sector Seguridad, género y mantenimiento de la paz, apoyo a actividades sobre el terreno, conducta y disciplina, protección de civiles, medio ambiente y sostenibilidad; desarme, desmovilización y reintegración, niños y conflictos armados, derechos humanos. <http://www.un.org/es/peacekeeping/issues/> [Consulta: 20 enero 2015].

La Oficina de Operaciones tiene las funciones de formular estrategias políticas y operacionales generales y, ocuparse de la dirección política y estratégica y el apoyo operacional cotidiano de las operaciones nuevas y en curso dirigidas por el Departamento. Consta de *cuatro divisiones*, dos para África (Sudán y África oriental por un lado y África occidental y Grandes Lagos por otra), una para Asia y Medio Oriente (Oriente medio y Sáhara occidental, Asia y Afganistán) y otra para Europa y América Latina.

La Oficina de Fomento del *Rule of Law* y de las Instituciones de Seguridad se estableció en 2007 para un enfoque coordinado sobre estos asuntos. Sus secciones son la Unidad para la Reforma del Sector Seguridad, la División de Policía (en especial su sección de políticas estratégicas y de desarrollo), el servicio de Asesoría legal judicial y criminal, la Sección para el desarme, desmovilización y reintegración (DDR) y las actividades relativas a minas, con una sección especial dedicada a la gestión de políticas, recursos e información.

La Oficina de Asuntos Militares tiene la misión de asesorar al personal directivo superior y al Consejo de Seguridad sobre cuestiones militares para procurar que sus capacidades en las operaciones de mantenimiento de la paz se utilicen y desplieguen de la forma más eficaz posible. La integran el Servicio de Generación de Fuerzas, con la capacidad de diseñar los requisitos de los contingentes y de proporcionar directrices genéricas y específicas a los países contribuyentes; el Servicio de Planificación Militar para asesorar sobre planificación estratégica militar de operaciones nuevas y en curso, las imprescindibles reglas de enfrentamiento ROE (*Rules of Engagement*) y las necesidades operacionales de la fuerza, de los equipos y de los planes de emergencia; el Servicio de Operaciones Militares en Curso para asesorar a los jefes de componente militar, al asesor militar (también integrado en esta oficina) y mediante el secretario general adjunto de Operaciones de Mantenimiento de Paz, proporcionar información y análisis de situaciones en «tiempo real» a los altos directivos en el Cuartel General de la ONU.

La División de Políticas, Evaluación y Entrenamiento es un recurso compartido con el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el terreno, DFS (Department of Field Support) siendo un multiplicador de capacidades

institucionales para el mantenimiento de la paz, mediante su sección de Buenas Prácticas del Mantenimiento de Paz y el Servicio de Entrenamiento Integrado, formulando políticas, doctrina y estandarizando las capacidades en materia de mantenimiento de la paz tanto a nivel interno de los Estados miembros de la ONU como con organismos ajenos que participen en el marco estratégico de la misión particular.

El DFS comparte otros recursos con el DPA, como el SitGen, al que ya nos hemos referido con anterioridad y la Unidad de Gestión de Información de Mantenimiento de Paz, encargada de la integración de la información del DPKO y del DFS, desarrollando políticas y procedimientos en el área de gestión de la Información, flujos de comunicación e implementación de estrategias de seguridad en la información, restringiendo el acceso a la información o desclasificándola cuando proceda y asegurando la integridad física de los archivos.

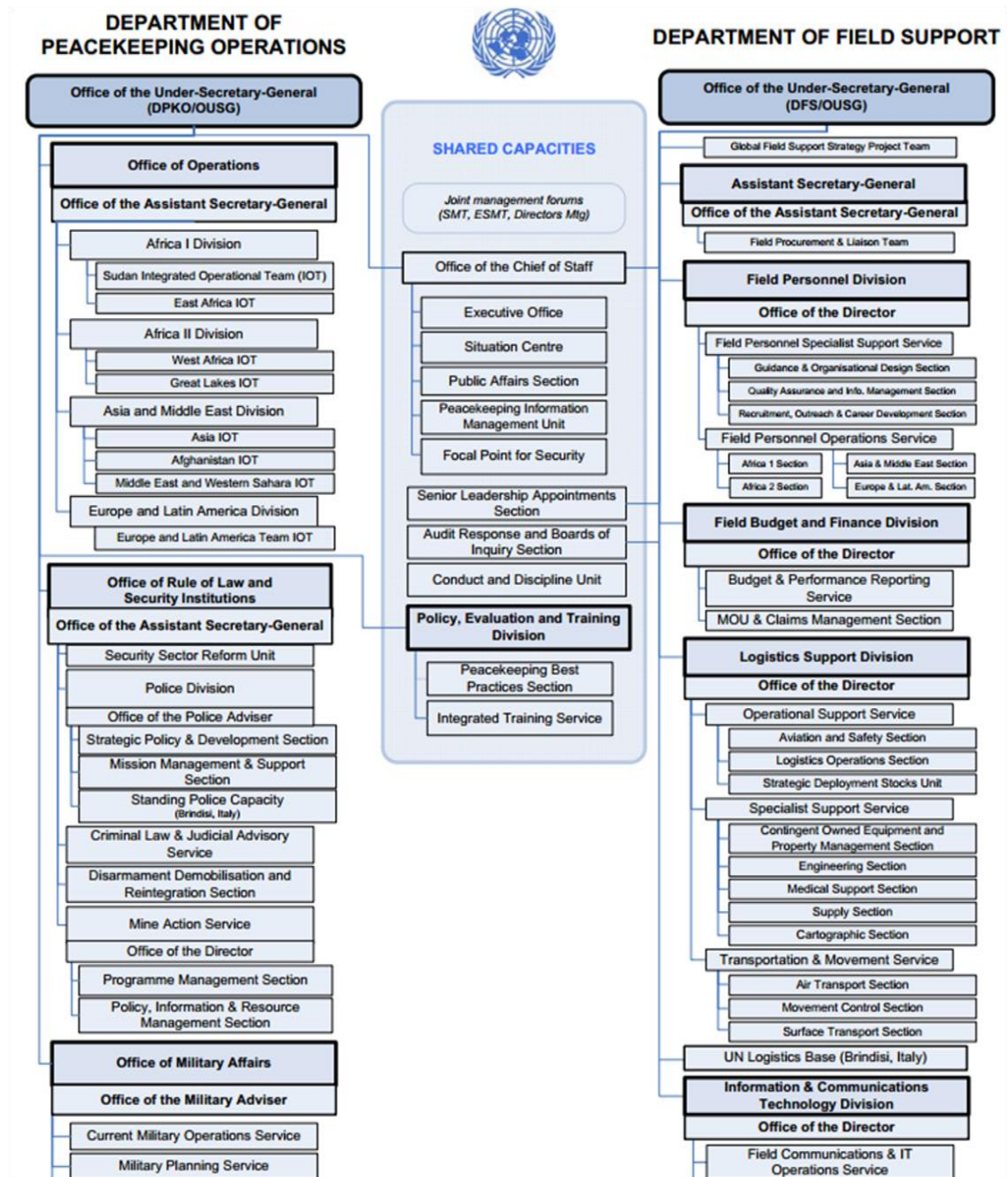


Fig. 2-5. Carta Organizativa del Grupo de trabajo DPKO y DFS³⁴⁹

³⁴⁹ Fuente: ONU, en http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/dpkodfs_org_chart.pdf. [Consulta: 14 enero 2015].

9.1.2 Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el terreno, DFS

Fundamentalmente, dentro de la División de Personal en Actividades sobre el Terreno, el Servicio de Operaciones de Personal en Actividades sobre el Terreno, con las mismas cuatro secciones que las de la Oficina de Operaciones (África I y II, Asia y Oriente Medio, Europa y América Latina), en la División de Apoyo Logístico, la sección cartográfica del Servicio de Apoyo Especializado, y finalmente en la División de Información y tecnologías de la comunicación, el Servicio de Operaciones de Comunicaciones sobre el Terreno y la Sección Tecnológica y de Seguridad. Al igual que el DPKO, depende de la Secretaría.

9.1.3 Departamento de Asuntos Políticos, DPA

Tiene la misión de monitorizar y valorar el desarrollo de las políticas a nivel global con el objeto de detectar crisis potenciales antes de su escalada y diseñar respuestas efectivas, manteniendo informado y proporcionando al Secretario General, a sus diplomáticos y a las misiones políticas desplegadas las herramientas necesarias para aliviar tensiones y promover soluciones duraderas. Se estableció en 1992 y lleva el liderazgo de diplomacia preventiva y en asuntos diplomáticos de mantenimiento de paz.

Como parte del esfuerzo multilateral el DPA se esfuerza por evolucionar hacia una plataforma de respuesta de crisis más ágil y con la capacidad de desplegar a primera línea de los conflictos a mediadores y expertos necesarios, en estrecha cooperación con las organizaciones regionales.

Para cumplir con su mandato deben contar con información contrastada de primer nivel para poder tomar el pulso y recomendar acciones sobre las situaciones según se desarrollen en tiempo real, identificando opciones y formulando recomendaciones. Para ello, cuenta entre otras, con seis divisiones regionales y con la oficina del Equipo Especial sobre la ejecución de la lucha contra el terrorismo³⁵⁰ (CTITF-*Counter-Terrorism Implementation Task Force*) y con la División de Políticas y de Mediación.

³⁵⁰<http://www.un.org/wcm/content/site/undpa/main/issues/counter-terrorism>,
<http://www.un.org/es/terrorism/ctitf/office.shtml> [Consulta: 28 enero 2015].

La compartición de información, análisis y el seguimiento para alerta temprana es imprescindible entre estas Divisiones y también con la oficina de implementación Contraterrorismo y su Centro de Contraterrorismo³⁵¹, promoviendo el conocimiento de estos asuntos con instituciones externas (*think tanks*, foros, mundo académico...) y otros departamentos de desarrollo de políticas como el del DPKO.

La *Mediation Support Unit*, integrada en la última División referida, es un potenciador de las capacidades de organizaciones regionales a través de sus lecciones aprendidas, buenas prácticas y como repositorio de conocimiento, políticas y directrices.

Además, se mantiene en alerta a un grupo desplegable de mediadores, bien de manera individual o como parte de un equipo de retén (*Standby Team of Mediation Experts*³⁵²).

Las operaciones y Oficinas de Misión de Buenas Prácticas del DPA que están desplegadas constituyen una plataforma avanzada para la diplomacia preventiva como apoyo a la detección, prevención y resolución de conflictos y al establecimiento de una paz duradera en los países emergiendo de guerras civiles. Dentro del ciclo del conflicto en las operaciones de paz, su trabajo se realiza en fases más concretas, especialmente en la coordinación y firma de negociaciones de paz, siendo sustituidas posteriormente por misiones de mantenimiento de paz.

Según las circunstancias del conflicto, también se da el caso de la regresión desde una misión de paz al establecimiento de una misión política especial para la supervisión de las actividades que necesitan un plazo más amplio de ejecución.

En la actualidad³⁵³, están desplegadas once misiones, de las cuales seis están en África (MENUB, UNIOGBIS, UNOCA, UNOWA, UNSMIL, UNSOM),

³⁵¹ <https://www.un.org/counterterrorism/ctitf/en/uncct> [Consulta: 28 enero 2015].

³⁵² <http://www.un.org/wcm/content/site/undpa/main/enewsletter/pid/24129> [Consulta: 28 enero 2015].

³⁵³ http://www.un.org/wcm/content/site/undpa/main/about/field_operations [Consulta: 28 enero 2015].

dos en Asia Central (UNAMA y UNRCCA) y tres en Oriente Medio (UNAMI, UNSCO y UNSCOL).

Adicionalmente, los enviados y asesores especiales del secretario general tanto en misión como en desplazamientos, reciben apoyo de estas oficinas. También contribuyen al establecimiento y la coordinación de apoyos posibles a las misiones de verificación de hechos (*fact finding mission*).

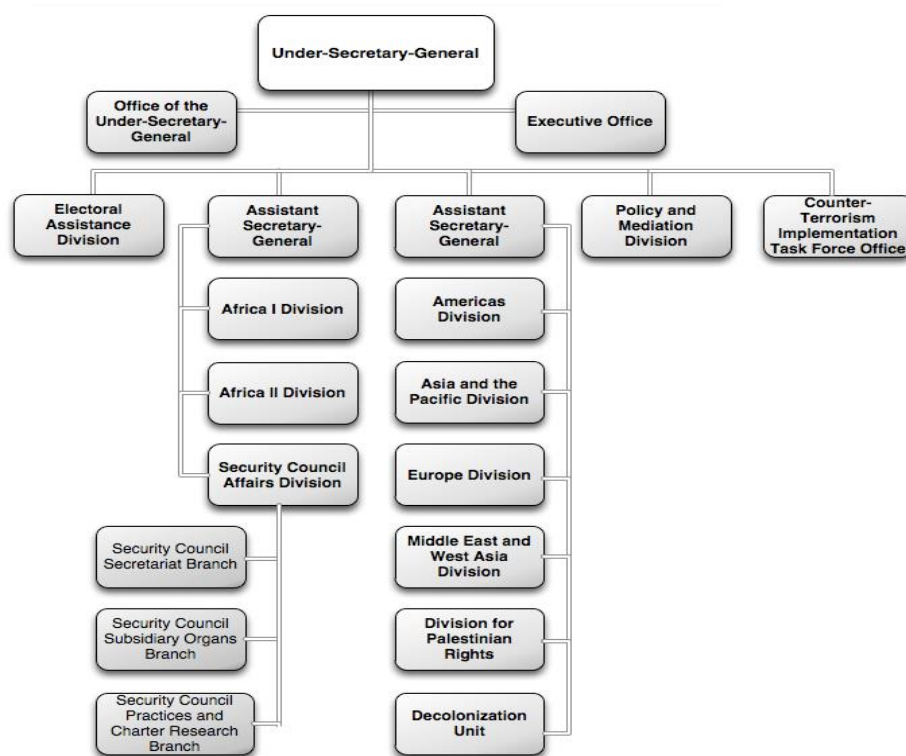


Fig. 2-6. Organigrama del DPA³⁵⁴

El CTITF quedó institucionalizado en el DPA por Resolución 64/235 de la Asamblea General³⁵⁵ siendo el subsecretario general del DPA el presidente. Integra un núcleo de personal dedicado, cuenta con diversos grupos de trabajo y entidades del sistema de la ONU, y en su marco se encuentra el Centro de las Naciones Unidas contra el Terrorismo³⁵⁶ (UNCCT, 2011) que utiliza las competencias del Equipo Especial y cuyo director ejecutivo es también el referido subsecretario. El Equipo Especial cuenta con las siguientes funciones

³⁵⁴ Fuente: ONU, en <http://www.un.org/wcm/content/site/undpa/main/about/overview> [Consulta: 24 enero 2015].

³⁵⁵ <http://www.un.org/es/terrorism/ctitf/> ; <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/60/288> [Consultas: 24 enero 2015].

³⁵⁶ <http://www.un.org/es/terrorism/ctitf/uncct/index.shtml> [Consulta: 24 enero 2015].

que se imbrican, como no podía ser de otra forma, con los objetivos del Centro contra el Terrorismo:

- Asegurar la coordinación y la coherencia de las actividades generales de lucha contraterrorista del sistema de la ONU y apoyar al SG;
- Liderar iniciativas colectivas como las de los grupos de trabajo en apoyo de la Estrategia contraterrorista:
- Facilitar y apoyar iniciativas y actividades del sistema de la ONU en sus esferas de competencia en contribución a la Estrategia;
- Cumplir funciones de secretaría básica respecto del Esquipo Especial como instrumento de coordinación;
- Movilizar y gestionar los recursos extrapresupuestarios para las iniciativas del Equipo Especial, incluida la asistencia técnica.

9.1.4 Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, DESA

El mandato del Department of Economic and Social Affairs es buscar un desarrollo sostenible basado en múltiples pilares, por medio de la integración multidisciplinar de las facetas que afectan al nivel de vida de las personas, en especial los relacionados con la pobreza y la desigualdad social. Centrándose en aspectos tales como el medioambiente, la sociedad (con especial énfasis en los factores de género) y la economía, DESA tiene la tarea de apoyar a la Asamblea General y al ECOSOC en el fortalecimiento de la transparencia y la verificación de los procesos que permiten los objetivos de desarrollo planteados.

Por tanto su tarea se expande a tres áreas: el establecimiento de normas, el análisis y el fomento de capacidades. El análisis en profundidad de las políticas y la investigación resultan clave en el apoyo a la toma de decisión, habiendo ayudado a resolver numerosos problemas socioeconómicos. Sus publicaciones de investigación son numerosas³⁵⁷, siendo las más destacables la prospectiva sobre el crecimiento de la población mundial, las estadísticas y

³⁵⁷ <http://www.un.org/en/development/desa/publications/index.html>, <http://esa.un.org/unpd/wpp/index.htm>, <http://unstats.un.org/unsd/default.htm> [Consultas: 12 enero 2015].

los análisis de la situación económica global (con informe mensual) y el seguimiento del desarrollo de los Objetivos del Milenio.

Dentro de sus múltiples Divisiones³⁵⁸, destacaremos especialmente la Unidad de Planeamiento Estratégico, SPU (*Strategic Planning Unit*), con la misión de integrar los análisis de todas las Divisiones en el desarrollo de políticas, la Oficina de Desarrollo de Capacidades, CDO (*Capacity Development Office*) para cimentar la autonomía en la gestión propia por las personas, organizaciones y sociedades, asegurando las sinergias de la organización y adaptándolas al nivel (nacional o regional), además de promocionar la replicación de los modelos que funcionan a otras zonas en desarrollo.

Pero la División más importante de toda la Secretaría al respecto del análisis de información sobre desarrollo es la División de Análisis y de Desarrollo de Políticas (Development Policy and Analysis Division) del DESA:

- Monitoriza y analiza las tendencias y perspectivas económicas globales, formulando recomendaciones para la coordinación de las políticas macroeconómicas globales.
- Analiza las tendencias de largo plazo y prepara las políticas recomendadas en el desarrollo de la agenda internacional.

Consta de una Unidad de Análisis de Políticas y Estrategias de Desarrollo (*Development Strategy and Policy Analysis Unit*, DSPU) que publica el informe insignia del DESA, el World Economic and Social Survey-WESS, con periodicidad anual y de una Unidad de Monitorización Económica Global (*Global Economic Monitoring Unit*, GEMU) que coordina el informe World Economic Situation and Prospects-WESP, con periodicidad anual, con una actualización adicional.

La DSPU analiza fundamentalmente las tendencias económicas a largo plazo y su impacto en las políticas, observando los avances y cambios estructurales, el desarrollo y crecimiento de las instituciones, la reducción de la pobreza, la igualdad y el desarrollo humano y la inseguridad económica y social. El informe

³⁵⁸ <http://www.un.org/es/development/desa/what-we-do/organigram-of-desa.html> [Consulta: 20 enero 2015].

WESS profundiza cada año sobre un tema escogido por la comunidad internacional, integrando las perspectivas del resto de las Divisiones del DESA así como de otros elementos del sistema de la ONU, siendo material objeto de discusión académica y política.

Por su parte, la GEMU contribuye al análisis macroeconómico con una visión sobre las tendencias económicas globales y prospectivas a corto plazo de la economía mundial, así como sobre asuntos claves en las políticas económicas y de desarrollo. La GEMU participa en el proyecto LINK con 60 países sobre un modelo global de pronósticos y análisis de políticas.

9.1.5 Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, OCHA

Su objetivo es la coordinación de los actores humanitarios para garantizar la respuesta adecuada a las emergencias, resultante de los impactos de los desastres naturales y de los conflictos. El aspecto que más nos interesa de esta oficina es la promoción de la prevención y la preparación ante catástrofes. Es la sucesora del Departamento de Asuntos Humanitarios desde 1998.

En su desarrollo de políticas humanitarias se busca el establecimiento de agendas con visión de futuro para la identificación del nacimiento de tendencias y armonizar las posiciones de las organizaciones de socorro. De igual manera, ofrece guías a los trabajadores humanitarios y a los diseñadores de políticas para conseguir una respuesta más eficaz y temprana:

- Actúa de Secretaría para mecanismos de coordinación críticos como el Inter-Agency Standing Committee³⁵⁹, herramientas de respuesta rápida como el United Nations Disaster Assessment and Coordination System (UNDAC³⁶⁰) y el International Search and Rescue Advisory Group (INSARAG).
- Promueve la interacción CIMIC (Civil-Military Cooperation) en operaciones humanitarias, denominada aquí UN-CMCoord

³⁵⁹ <http://www.humanitarianinfo.org/iasc/> [Consulta: 20 febrero 2015].

³⁶⁰ Entre otros asuntos, establece el OSOCC, *On-Site Operations Coordination Centre*, vital para la coordinación y gestión de la información sobre el terreno y para realizar valoraciones de situación. <https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/OSOCC%20Guidelines.pdf>, apdo. 2.3. [Consulta: 2 febrero 2015].

(Humanitarian Civil-Military Coordination) y con organizaciones externas de análisis humanitarios³⁶¹. De igual manera, también se encarga de la coordinación de los clúster³⁶² para la acción humanitaria, sanitaria y de refugio.

- Es la responsable de la gestión de información durante las emergencias humanitarias para saber dónde está la necesidad, qué se necesita con más urgencia y quién está mejor posicionado para ayudar. El Proyecto de Apoyo a la Información sobre el Terreno (FIS, Field Information Support Project), establecido bajo las estrategias que emanan de la UNGAR (UN General Assembly Resolution) 46/182 asesora sobre la estrategia de gestión de la información de la OHCA sobre el terreno.

El FIS es parte integral de la División de Programas Corporativos (CPD, Corporate Programmes Division), dentro de la rama de servicios de información (*Information Services Branch*, ISB³⁶³). A su vez, el FIS es el responsable del despliegue, de la gestión y de la implementación de metodologías de los Centros de Información Humanitaria (HIC, Humanitarian Information Centers)³⁶⁴, administrados por la OCHA, con la misión de apoyar la coordinación mediante la distribución de servicios y productos informativos, contribuyendo a la creación de un marco común de gestión de información dentro de la comunidad humanitaria. El FIS tiene que desarrollar las capacidades y el entrenamiento de su *staff*, para poder desplegar nuevos HIC y apoyar a la red de oficinas de la OCHA, y reforzar su capacidad de proporcionar datos antes del despliegue, tanto sobre información de determinados países o zonas, como datos geoespaciales (mediante el *Geographic Information Support Team*, GIST y UNGIWG³⁶⁵-*UN Geographic Information Working Group*). Su objetivo es establecer una red protocolizada capaz de obtener, analizar y compartir la información, resultando en productos fáciles de distribuir, entender y utilizar a todos los niveles de la toma de

³⁶¹ <http://www.irinnews.org/analysis> , <http://www.irinnews.org/report/101038/we-saw-what-you-did-satellites-and-human-rights> [Consulta: 8 febrero 2015].

³⁶² <http://www.unocha.org/what-we-do/coordination-tools/cluster-coordination> [Consulta: 8 febrero 2015].

³⁶³ https://ochanet.unocha.org/p/Documents/Organization_Chart.pdf [Consulta: 9 febrero 2015].

³⁶⁴ El primero se estableció en Kosovo, en 1999. Es un organismo del IASC pero administrado por la OCHA. <http://www.humanitarianinfo.org/> , p. 2. [Consulta: 9 febrero 2015].

³⁶⁵ <http://www.ungiwg.org/> [Consulta: 9 febrero 2015]

decisión (mapas, tablas,... elementos muy visuales en general). Esta estructura permite que las organizaciones y los interesados implicados trabajen con la misma información y que esta sea lo más precisa y actualizada posible, alimentando los informes de situación y el desarrollo posterior de actividades de preparación para desastres.

- En el marco de cooperación con la Comisión Europea y la gestión de desastres a nivel mundial se incluye en el GDACS, Global Disaster and Coordination System³⁶⁶, para el intercambio de información y coordinación en las primeras fases.
- Aborda los vacíos en la gestión de emergencias medioambientales.
- Mapea las reservas globales de ayuda de emergencia para la comunidad humanitaria³⁶⁷.
- Produce diversas publicaciones que van desde informes analíticos en profundidad a informes de situación diarios³⁶⁸ sobre nuevas crisis, resúmenes anuales sobre asuntos humanitarios y otros.

9.1.6 Oficina para el Desarme de las Naciones Unidas, UNODA³⁶⁹

La misión de la Oficina es promover la no proliferación y el desarme nuclear, reforzar el régimen de desarme respecto a armas químicas, biológicas y otras armas de destrucción masiva y controlar las armas más comunes en los conflictos armados contemporáneos (especialmente minas y armas ligeras). Naciendo en 1982, queda establecida formalmente como departamento de Naciones Unidas a partir de 1998, cuando adopta su nombre.

Además del apoyo que ofrece a la Asamblea General en su Comisión de Desarme en los aspectos reguladores, auspicia otras medidas sobre desarme mediante el diálogo, la transparencia y medidas de aumento de confianza sobre asuntos militares, proporcionando información actualizada a una multitud

³⁶⁶ <http://www.gdacs.org> [Consulta: 9 febrero 2015]

³⁶⁷ <http://www.humanitarianinfo.org/Stockmap/Client/ItemsSearch/Search.aspx?t=97b3BJPhyITFISFdPeA5YVEmztvIc/yTfQPh75PdHWw=> [Consulta: 2 febrero 2015]

³⁶⁸ <http://www.unocha.org/about-us/publications/humanitarian-reports> [Consulta: 8 febrero 2015].

³⁶⁹ <http://www.un.org/disarmament/HomePage/ODAPublications/Yearbook/2007/PDF/org-chart.pdf> [Consulta: 22 febrero 2015].

de consumidores como son los Estados miembros, países parte de tratados y/o acuerdos, departamentos de la ONU, instituciones investigadoras y educativas, o la sociedad civil en general.

Las actividades de la UNODA en apoyo al Comité 1540 se dirigen en especial a la aproximación regional coordinada desde el punto de vista de la comunidad internacional, organizaciones regionales y subregionales y la vinculación de los actores clave de de la sociedad civil, el sector privado y el mundo académico³⁷⁰.

El Comité 1540³⁷¹(Comité del Consejo de Seguridad constituido en virtud de la Resolución 1540 de 2004) actúa en virtud del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, afirmando dicha resolución que la proliferación de las armas nucleares, químicas y biológicas, así como sus sistemas vectores, constituyen una amenaza a la paz y la seguridad internacionales. La resolución obliga a los Estados, entre otras cosas, a abstenerse de suministrar cualquier tipo de apoyo a los agentes no estatales que traten de desarrollar, adquirir, fabricar, poseer, transportar, transferir o emplear armas nucleares, químicas o biológicas y sus sistemas vectores.

Además, UNODA participa en varios mecanismos de coordinación interagencias, entre las que destacamos el Programa de Prevención de Violencia Armada (AVPP- *Armed Violence Prevention Programme*) y el Grupo de Trabajo Interagencias sobre Reforma del Sector Seguridad (IASSRTF-*Inter Agency Security Sector Reform Task Force*), representados a través del RDB (Regional Disarmament Branch, Agencia Regional de Desarme).

El AVPP integra la aproximación desde distintas agencias de la ONU (PNUD, ONU-HABITAT, UNODC y la OMS). Los centros regionales del RDB desarrollan lecciones aprendidas y seminarios de buenas prácticas, estudios comparativos sobre violencia armada en el Caribe y Latinoamérica para dirigir

³⁷⁰ En cooperación con el CITS (Center for International Trade and Security) de la Universidad de Georgia (EE.UU.) realiza la publicación *The 1540 Compass* para la compartición e implementación de prácticas entre los Estados miembros, las Organizaciones Regionales, la sociedad civil y el sector privado (http://cits.uga.edu/uploads/1540compass/1540PDFs/compass_7_sp.pdf [Consulta: 22 febrero 2015]).

³⁷¹ <http://www.un.org/es/sc/1540/> [Consulta: 22 febrero 2015].

la respuesta institucional a la proliferación de armas y violencia en las escuelas y también proyectos educativos para la sociedad sobre violencia armada y paz, con un énfasis especial en los jóvenes.

El Grupo de trabajo se compone de once agencias y departamentos de las Naciones Unidas, promocionando un enfoque holístico y coherente de las NN.UU. en la asistencia a los Estados y sociedades para la constitución de instituciones de seguridad responsables, contribuyendo a la constitución de un desarrollo sostenible de los derechos humanos, ya que en palabras de Jan Eliasson (vicesecretario general de la ONU): «La reforma del sector seguridad se ha convertido en el eje central del trabajo de las Naciones Unidas hacia la reducción de violencia y el crimen organizado transnacional, promoviendo los derechos humanos y contribuyendo a una mayor estabilidad general»³⁷².

UNODA es uno de los miembros que lideran el equipo especial sobre la ejecución de la lucha contra el terrorismo (CTITF³⁷³- *Counter-Terrorism Implementation Task Force*), desarrollando en conjunción con los Estados miembros una base de datos detallada sobre incidentes biológicos complementaria a los trabajos de INTERPOL sobre bioterrorismo.

9.1.7 Oficina para la Reducción del Riesgo de Desastres³⁷⁴

Como resultado de la adopción de la Estrategia Internacional para la Reducción del Riesgo de Desastres (RRD) en 1999, la oficina UNISDR se creó en el Secretariado para asegurar su implementación. La resolución AG 56/195 determina que esta oficina es el punto focal de la ONU para la coordinación de las actividades y sinergias del sistema de reducción de desastres en conjunción con las organizaciones regionales y los campos de actividad socioeconómico y humanitario. La Declaración de Hyogo y su marco de acción resultante (HFA- *Hyogo Framework for Action 2005-2015: Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters*) asigna a la UNISDR el apoyo a la implementación del HFA, adoptando el Sistema de Gestión Basado en Resultados, RBMS. Sus

³⁷² <http://unssr.unlb.org/> [Consulta: 22 febrero 2015].

³⁷³ Resolución de la Asamblea General 60/288 de 2006.

³⁷⁴ http://www.unisdr.org/2014/docs/whoweare/UNISDR_Organigramme-2014.pdf [Consulta: 8 febrero 2015].

principales esfuerzos se dedican a que se tenga en cuenta la aplicación del DRR a la adaptación del cambio climático, a conseguir una mayor inversión en la reducción de desastres, a reforzar el sistema internacional y a la construcción de ciudades, escuelas y hospitales resilientes a los desastres.

El HFA es el instrumento principal para la creación de resiliencia en los países y comunidades, con el objetivo esencial de la reducción de desastres, del conocimiento de los riesgos y la adopción de medidas, de la toma de conciencia y entendimiento del riesgo, y finalmente, de estar listo para actuar.

Dentro de las funciones principales de la Oficina, se encuentran la generación de conocimiento y la muestra de evidencias para la acción, la gestión del conocimiento, la movilización de recursos, el apoyo a mecanismos entre agencias y organismos intergubernamentales y la asistencia a los foros de cooperación a nivel global y regional. En los esfuerzos sistémicos para reducir el riesgo de desastres se busca minimizar la exposición a los riesgos, disminuyendo la vulnerabilidad de personas y propiedades mediante la alerta temprana, la mentalización y una prudente gestión del entorno.

Dependiendo de la oficina del director, está la Sección de Conocimiento del Riesgo (*Risk Knowledge Section*) que incluye: el Informe de Valoración Global, la Valoración de Riesgo Global y la Contabilidad de Pérdidas en Desastres, la monitorización del HFA y la Economía del Conocimiento del Riesgo³⁷⁵ (*Risk Knowledge Economics*). También dependen de este seis oficinas regionales (África, América, Asia-Pacífico, Asia Central, Europa y países árabes).

UNISDR patrocina el proyecto Preventionweb³⁷⁶ que contiene un servidor de información para satisfacer las necesidades de información de la comunidad que trabaja para la reducción de desastres. A su vez, desarrolla una lista de los peligros catalogados como más importantes a los efectos de disminución del riesgo, asociados a todos los recursos que disponen en la web, que se alimenta de diversas herramientas del sistema de las NN.UU.

³⁷⁵ http://www.unisdr.org/2014/docs/whoweare/UNISDR_Organigramme-2014.pdf [Consulta: 13 abril 2015].

³⁷⁶ <http://www.preventionweb.net/english/> [Consulta: 13 abril 2015].

Las treinta temáticas de asuntos que trata esta web³⁷⁷, son en nuestro ámbito de estudio explotables en su mayoría para la obtención de información en apoyo a la toma de decisión: 1. Desarrollo de capacidades, 2. Sociedad civil-ONG, 3. Cambio climático, 4. RRD basado en la comunidad, 5. Emergencias y crisis complejas, 6. Infraestructuras críticas, 7. Herencia cultural, 8. Gestión de riesgos de los desastres, 9. Alerta temprana, 10. Economía de RRD, 11. Sistema educativo, 12. Medio ambiente, 13. Seguridad económica y agricultura, 14. Perspectiva de género, 15. Mapeo y sistema GIS (sistema de información geográfica de la ONU), 16. Gobernanza, 17. Salud e instalaciones sanitarias, 18. Sabiduría popular (integración en el ciclo RRD), 19. Gestión de la información, 20. Seguros y transferencia del riesgo, 21. Medios de Comunicación social, 22. Sociedades público-privadas, 23. Recuperación (en términos de cobijo y rehabilitación psicosocial), 24. Identificación y balance de riesgos, 25. Impacto social y resiliencia, 26. Tecnología espacial (imágenes satélite de los desastres), 27. Seguridad estructural (relativo al sector construcción), 28. Riesgo y planeamiento urbano, 29. Poblaciones vulnerables y 30. Agua.

9.1.8 Sistema de Gestión Basado en Resultados (RBMS)

Los esfuerzos del *staff* del UNISDR se manifiestan en los términos de qué herramientas y sistemas se han desarrollado, su nivel de implementación y una evaluación del funcionamiento de las mismas. Con este sistema RBMS (*Results Based Management System*) se pretende revisar diversos aspectos, como capacidades, requisitos de entrenamiento y lograr una medida del impacto del trabajo desarrollado en base a los componentes de: Planeamiento, Informes y monitorización y Evaluaciones. Existe una herramienta de gestión *online (e-Tool)* para monitorizar los avances respecto al programa de trabajo de la oficina.

Destacando los aspectos relativos a Informes y monitorización, lo que se busca en ellos es la obtención de información e indicadores para su contraste con los objetivos definidos en su programa de trabajo. Esto sirve de base para la corrección, mediante retroalimentación hacia el componente de planificación en

³⁷⁷<http://www.preventionweb.net/english/hazards/>, <http://www.preventionweb.net/english/themes/> [Consultas: 13 abril 2015].

futuras intervenciones. El trabajo de obtención se realiza mensualmente en toda la red de oficinas regionales. De la evaluación de los indicadores y de la medida del éxito en la consecución de objetivos marcados resultan recomendaciones, de las que más de un 75% se implementan en los planes consiguientes.

9.1.9 Departamento de Seguridad y Prevención de Riesgos, UNDSS

Tiene la misión de proporcionar liderazgo, apoyo operativo y control al sistema de gestión de seguridad de las Naciones Unidas, asegurando la máxima protección a su *staff* y el desarrollo eficiente y seguro de los programas y actividades del sistema de la ONU. Nace en 2005 como resultado de la resolución A/RES/59/276, XI (7 - 23 de diciembre de 2004), teniendo las siguientes funciones:

- Garantizar la conducción de las actividades de la ONU mediante un sistema coherente eficiente y capaz de reaccionar rápido a las amenazas a la seguridad y otras emergencias.
- Asegurar una mitigación del riesgo efectiva mediante el uso de un marco coordinado de metodologías y mecanismos comunes de valoración de riesgos y amenazas a la seguridad.
- Desarrollar y estandarizar buenas prácticas en seguridad, políticas y procedimientos operativos en todo el sistema de las Naciones Unidas.
- Apoyar y monitorizar la implementación y el cumplimiento de los estándares y procedimientos de seguridad establecidos.

La percepción de neutralidad de las Naciones Unidas se ha ido desvaneciendo con el tiempo, y como consecuencia de los ataques dirigidos contra su personal y sus instalaciones se desarrolló una estructura de seguridad armonizada que integró a la anterior Oficina del Coordinador de Seguridad de la ONU (UNSECOORD) y la de las distintas oficinas regionales (y Cuartel General) que tenían su propio sistema de seguridad descentralizado y sin dirección. Los sucesivos ataques en Bagdad en el 2003,

y el posterior Panel Ahtisaari, le enseñaron a la Organización que es objetivo potencial de atentados en cualquier parte del mundo³⁷⁸.

El panel instó a una revisión profunda en la estrategia de seguridad de la ONU para garantizar la seguridad de su *staff*, destacando la necesidad de disponer de herramientas de obtención de información sobre amenazas potenciales para el análisis de riesgo de las operaciones de las Naciones Unidas a nivel global.

9.2 ORGANISMOS ESPECIALIZADOS

9.2.1 Fondo Monetario Internacional (FMI) y el grupo del Banco Mundial

Ambas instituciones se crearon a consecuencia de la conferencia de Bretton Woods en 1944, con el objetivo de crear un marco para la cooperación económica y el desarrollo estable de las economías.

El FMI promueve la cooperación internacional en el ámbito monetario, y presta asistencia técnica, entrenamiento y asesoramiento sobre política económica para que los países desarrollen una economía sólida, otorgando préstamos de corto y medio plazo fruto de programas de financiación para los países con problemas de pago. Además desde la crisis del 2008 ha realizado un incremento del crédito para enfrentarla, promoviendo numerosas reformas en sus políticas hacia los países de bajos ingresos (*Low Income Countries*, LIC), haciendo hincapié en la protección social de los gobiernos para la mitigación de los efectos de la crisis en la población más vulnerable. Entre otros, consta de cinco departamentos regionales³⁷⁹ y también uno de Estrategias, Políticas y Evaluación.

Proporciona multitud de datos e indicadores económicos globales, destacando sus publicaciones principales³⁸⁰: *Regional Economic Report*, el *World Economic Outlook*, el *Global Financial Stability Report* y el informe anual del FMI.

³⁷⁸ Llamado así porque el director del Panel Independiente sobre Seguridad de Personal de las Naciones Unidas fue Martti Ahtisaari, ex Primer Ministro Finés.

³⁷⁹ <http://www.imf.org/external/np/obp/esl/orgchts.htm> [Consulta: 2 marzo 2015].

³⁸⁰ <http://www.imf.org/external/publications/index.htm> [Consulta: 2 marzo 2015].

El grupo del Banco Mundial, por su parte, fomenta el desarrollo económico a largo plazo con el objetivo de la reducción de pobreza, proporcionando apoyo técnico para la reforma de determinados sectores o la puesta en práctica de proyectos. Sus objetivos son terminar con la pobreza extrema en el curso de una sola generación y promover la prosperidad compartida. Otorga préstamos con bajo interés, créditos sin intereses y donaciones, sirviendo a su vez de plataforma para el intercambio de conocimientos con el objeto del asesoramiento de políticas, investigación, análisis y asistencia técnica. Está compuesto por cinco instituciones: la Asociación Internacional del Fomento (AIF/IDA), el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF/IBRD), la Corporación Financiera Internacional (CFI/IFC), el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones (CIADI/ICSID) y el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI/MIGA).

Proporciona también diversos datos e indicadores, en especial indicadores del desarrollo mundial y un repositorio de conocimiento abierto repleto de publicaciones e investigaciones³⁸¹. Entre las principales están el *Global Economic Prospect*, el informe anual del Banco Mundial y los informes de desarrollo mundial, en distintos sectores.

La colaboración entre estas dos instituciones es especialmente estrecha, habiendo convergido sus líneas en diversas ocasiones (e incluso interfiriéndose en algún campo) pero no llegando nunca a fusionarse por diversos motivos. Entre otros, el Banco Mundial tiene un espectro de actividades mucho mayor que el del FMI y la actuación de cada organismo se dirige por políticas económicas con diferentes restricciones. También el hecho de que su fusión diluiría la importancia de la misión del FMI, ya que quedaría relegado como el «sexto elemento» del grupo del Banco Mundial, entre otros motivos por la dimensión del recurso humano de uno frente al otro³⁸².

Ambos organismos mantienen Juntas de Gobierno y reuniones anuales, integrando el Comité para el Desarrollo (1974), y desde 2007, gracias al Plan

³⁸¹ <http://documents.worldbank.org/curated/en/document-type> [Consulta: 2 marzo 2015].

³⁸² BM con 3.400 personas vs 1.100 miembros del FMI en 1989, fecha en la que se planteó una fusión <http://www.imf.org/external/pubs/ft/history/2001/ch20.pdf>, p.3 [Consulta: 2 marzo 2015].

de Acción de Gestión Conjunta³⁸³ funcionan de una forma más coordinada, con equipos de ambas instituciones tratando cuestiones sectoriales de importancia macroeconómica crítica, la división de tareas y los aportes que cada institución tiene que efectuar para el año siguiente, además de esforzarse en el desarrollo de una reglamentación flexible del sector financiero de los países.

Igualmente importante es el Programa de Evaluación del Sector Financiero³⁸⁴, que desde 1999 identifica las ventajas competitivas y los lastres financieros de los países, realizando las recomendaciones adecuadas para potenciar o mitigar estos aspectos. El trabajo en pos de la evaluación de la eficacia de las medidas propuestas para la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) de Naciones Unidas, se observa en la elaboración conjunta anual del *Global Monitoring Report* (GMR) por el FMI y el Banco Mundial.

9.2.2 La Organización Mundial de la Salud, OMS (WHO)

Es la autoridad directiva y coordinadora de la acción sanitaria de las Naciones Unidas, liderando los asuntos sanitarios a nivel global y estableciendo normas y vigilancia sobre las tendencias sanitarias mundiales. Su web³⁸⁵ establece que «en el siglo XXI, la salud es una responsabilidad compartida, que exige el acceso equitativo a la atención sanitaria y la defensa colectiva frente a amenazas transnacionales».

Con despliegue en más de 150 países, en su estructura podemos encontrar seis oficinas regionales, además de oficinas de enlace. En su organigrama³⁸⁶, vamos a destacar, en relación a nuestro fin, los siguientes componentes:

En primer lugar, el Grupo Orgánico de Seguridad Sanitaria (*Health Security-HSE*) cuyos objetivos son:

- El fortalecimiento de las capacidades nacionales y mundiales para detectar los riesgos, peligros y emergencias relacionados con la seguridad sanitaria, prepararse ante ellos, prevenirlos y adoptar las medidas necesarias.

³⁸³ <http://www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/092007.pdf> [Consulta: 2 marzo 2015].

³⁸⁴ <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/fsap.htm> [Consulta: 2 marzo 2015].

³⁸⁵ <http://www.who.int/about/en/> [Consulta: 2 marzo 2015].

³⁸⁶ http://www.who.int/about/structure/WHO_organigram_25092014.pdf?ua=1 [Consulta: 2 marzo 2015].

- Ejercer el liderazgo a nivel mundial cuando se producen brotes de enfermedades infecciosas u otras emergencias de seguridad sanitaria.

Los departamentos que lo integran son: a) Inocuidad de los Alimentos, Zoonosis y Enfermedades de Transmisión Alimentaria, b) Capacidades, Alerta y Respuesta Mundiales, c) Enfermedades Pandémicas y Epidémicas.

En segundo lugar, Poliomielitis, Emergencias y Colaboración con los países (PEC), siendo un conglomerado (clúster) que además de luchar para erradicar la enfermedad, coordina la implementación de la respuesta sanitaria a emergencias humanitarias, desastres, crisis y conflictos. Este clúster es el líder de la acción humanitaria de la OMS en la preparación y en las actividades de respuesta humanitaria para reducir el impacto sanitario de las emergencias, desarrollando estrategias globales, identificando buenas prácticas y evidencias para informar de las políticas globales, analizando tendencias sanitarias y proporcionando asistencia técnica. PEC coordina la movilización de las capacidades para llevar al terreno el *staff*, la logística, finanzas, suministros y medicinas para la respuesta de emergencia.

Por último, la Administración General (*General Management*, GMG), con los objetivos de la eficiencia en la gestión y de proporcionar análisis e información que facilite la toma de decisión para la gestión estratégica y operacional de la organización.

9.2.3 Organización Marítima Internacional y ReCAAP

Compuesta en la actualidad por 170 países, la OMI es la agencia especializada de la ONU responsable de mejorar la seguridad del tráfico marítimo internacional mediante el establecimiento de estándares y evitar la contaminación producida por el mismo. Su rol fundamental es crear un marco regulador de la industria naval que sea justo, eficiente y medioambientalmente sostenible.

En julio de 2004 entró en vigor un nuevo y detallado régimen de seguridad para el comercio internacional, entre los que se incluyen el Código de Seguridad de Buques Internacionales e Instalaciones Portuarias (ISPS Code- *International*

Ship and Port Facility Security Code), que incluye una relación detallada de requisitos para los gobiernos, autoridades portuarias y compañías de fletado.

Los protocolos sobre Supresión de Actos Ilegítimos (SUA- *Suppression of Unlawful Acts*) contra la seguridad en la navegación marítima, adoptados en 1988 y revisados en el año 2005 constituyen el marco legal para asegurar la toma de las medidas pertinentes contra personas que capturen buques por la fuerza, cometan actos violentos contra las personas a bordo o que dispongan dispositivos con la intención de dañar i destruir el buque. Participa en el Comité Ejecutivo Contra-Terrorismo de la ONU (CTED) y en el Grupo de trabajo de Implementación de Contra-Terrorismo promovida por la Asamblea General.

En el ámbito de la piratería marítima, ha desarrollado programas en el mar del sur de China, en el Estrecho de Malaca, Singapur, Somalia, Golfo de Adén y en el Índico, con las actividades más recientes en África occidental y Golfo de Guinea.

El Fondo Fiduciario de Yibuti (*Djibuti Code Trust Fund*) se adoptó apoyándose en una Unidad de Implementación para mejorar la capacidad regional contra la piratería y los asaltos armados, mejorando la cooperación y coordinación sobre los pilares del entrenamiento, el fomento de capacidades, las leyes y la compartición de información. Esta estrategia se está replicando en África occidental.

Uno de los esfuerzos más evidentes en este sector por parte de la OMI es la creación del ReCAAP (Regional Cooperation Agreement on Combating Piracy and Armed Robber, Acuerdo regional de cooperación para combatir la piratería y el asalto armado) en 2004 y activado desde el 2006, operando en estos momentos en Asia.

Este centro de intercambio y compartición de información ReCAAP ISC (*ReCAAP Information Sharing Center*) está reconocido en sí mismo como organización internacional desde el 2007, y en la actualidad está compuesto por veintepaíses, siendo el primer acuerdo entre gobiernos a nivel regional para combatir la piratería marítima. La difusión de la información es casi en tiempo real 24/7 a través de un sistema de información en red basado en web (*web based Information Network System-IFN*) entre los centros de referencia con el

objeto de proporcionar respuesta a los incidentes por parte de las agencias que reciben las alertas. Sus misiones son:

- Servir de plataforma de intercambio de información entre centros de referencia y entre los gobiernos a través de la red IFN para posibilitar la comunicación y la respuesta de los gobiernos a los incidentes y, analizar y validar estadísticas precisas sobre los incidentes de piratería y asalto armado para una mejor comprensión de la situación regional en Asia.
- Facilitar los esfuerzos de fomento de capacidades con objeto de mejorar las competencias de los estados miembros para combatir la piratería y el asalto armado.
- Cooperar con organizaciones afines mediante ejercicios conjuntos, compartición de información, programas de capacitación o aquellas cooperaciones que se estimen entre las partes interesadas.

El ReCAAP mantiene actualizada una base de datos cronológica de informes, alertas e incidentes como base de conocimiento para las actividades anteriores, consultable desde el año de su puesta en marcha. A su vez, y para las labores antes destacadas, también se apoya en el Centro de Conocimiento de la OMI³⁸⁷.

9.2.4 Organización de Aviación Civil Internacional, OACI

La misión de esta agencia constituida por 191 Estados miembros es servir de foro entre estos y las organizaciones de aviación para el desarrollo de estándares internacionales y de prácticas recomendadas (SARP- *Standards and Recommended Practices*) que sirven de base para el desarrollo de la normativa aeronáutica que cada Estado hará de obligado cumplimiento. Los más de 10.000 SARP que contienen los anexos de la convención de Chicago permiten el desarrollo de casi 100.000 operaciones de vuelo seguras y eficientes en todo el mundo.

³⁸⁷<http://www.recaap.org/AlertsReports/IncidentReports.aspx?EntryId=366>,
<http://www.imo.org/KnowledgeCentre/Pages/Default.aspx>, [Consultas: 3 marzo 2015].

La OACI mantiene una estricta normativa de seguridad desde la Convención de Chicago de 1974, con más de 14 revisiones hasta la fecha. Su documento principal es el «manual de seguridad para la protección de la aviación civil contra actos de interferencia ilícita» (manual clasificado con nivel *Restricted*, equivalente en España a «Difusión Limitada»).

Existen diversas secciones y programas que trabajan para el desarrollo de políticas de seguridad, con una sección dedicada por entero a este fin (ASP- *Aviation Security Policy, Políticas de seguridad en la aviación*). La sección ASP se encarga entre otros, de fomentar la cooperación en el ámbito de la seguridad, en especial en los ámbitos de Contraterrorismo con el CTED (Directorado Ejecutivo de la comisión Contraterrorismo) y también con el UN CTC (*Counter Terrorism Comitee*).

Para la seguridad en los documentos de viaje se ha desarrollado el programa MRTD (*Machine Readable Travel Document*, documento de viaje leído por máquina) con el objeto de mejorar la seguridad y la comodidad en el uso del transporte aéreo. La agilidad para el engaño con que las nuevas tecnologías pueden dotar a estos documentos ha provocado la creación de una web para el acceso en tiempo real sobre información contrastada y relevante, ya que los diversos intereses de las fuerzas de seguridad, la comunidad de inteligencia y la comunidad académica sobre los problemas del control de fronteras, la lucha contra el terrorismo y el crimen transnacional requieren la accesibilidad a dicha información.

Por otra parte, y como reacción a los eventos mundiales que impactan la seguridad en el tráfico aéreo, en la gestión de crisis se han desarrollado acuerdos y respuestas que satisfagan la necesidad de abordar de forma inmediata estos aspectos. En este sentido, y basándose en la necesidad de abordar los peligros y riesgos asociados con enfermedades transmisibles y, como base para contingencias de consecuencias más graves, se ha adoptado el «acuerdo de colaboración para la prevención y gestión de eventos sobre salud pública en aviación civil» (CAPSCA-*Collaborative Arrangement for the Prevention and Management of Public Health Events in Civil Aviation*).

Igualmente, la Organización ha establecido un grupo de trabajo para responder de manera inmediata a los riesgos derivados de zonas de conflicto (*ICAO Task Force on Risks to Civil Aviation arising from Conflict Zones- TF RCZ*) para la toma de medidas especialmente relacionadas con las notificaciones a las tripulaciones (NOTAM) sobre cómo compartir información crítica acerca de los riesgos en zona de conflictos. La TF RCZ se convino de emergencia tras el derribo sobre Ucrania del vuelo MH17 de Malaysia Airlines (julio de 2014).

9.2.5 Organización Mundial del Comercio, OMC

Es un organismo nacido para la apertura del comercio entre países con el objetivo de conseguir la fluidez de las relaciones comerciales entre los Estados, y cuyo seno por aceptación de los acuerdos de la OMC, acoge las normas jurídicas del comercio internacional. Una economía saneada forma parte de los pilares que un Gobierno necesita para satisfacer las necesidades sociales de su población, por lo que el conocimiento de los protocolos a seguir con otros y la constancia sobre cuál es la forma de negociar (límites) que un país impone, son básicos para la estabilidad y credibilidad de este sistema. Las funciones que desempeña la OMC son variadas:

- Negociaciones comerciales (mercancías, servicios y propiedad intelectual) y los compromisos sobre aranceles aduaneros.
- Aplicación y vigilancia sobre la transparencia de las políticas comerciales de los Estados miembros (sujeta a exámenes periódicos).
- Creación de capacidad comercial, aspecto fundamental para los países en desarrollo, con formación técnica para el personal y para los aspectos reguladores.
- Proyección exterior, para el mejor conocimiento de sus actividades entre ONG, otros organismos internacionales y los medios de comunicación social.
- Solución de diferencias, los Gobiernos en litigio se someten al arbitrio en base a los acuerdos y compromisos que cada uno de ellos ha contraído cuando considera que sus derechos han sido vulnerados.

Una herramienta fundamental entre las que nos ocupan, de la que dispone la OMC para su labor es el Portal Integrado de Información Comercial (I-TIP).

El I-TIP recoge información sobre más de 25.000 medidas arancelarias y no arancelarias que afectan al comercio de mercancías, información sobre el comercio de servicios (en conjunción con el Banco Mundial), el comercio en los mercados de contratación pública, los acuerdos comerciales regionales y los compromisos de adhesión de los miembros de la OMC.

Además de esta herramienta, existen numerosas bases de datos que contienen información sobre seguimiento de comercio, distintos tipos de acuerdos y registros digitales. Por otra parte, la OMC realiza diversas evaluaciones y análisis del panorama comercial mundial de forma periódica, además de estudios y documentos de trabajo y de debate. Entre las publicaciones fundamentales se encuentran el Informe sobre el Comercio Mundial, las Estadísticas del comercio internacional y distintos *perfiles* (comerciales, arancelarios, servicios) de países miembros o en proceso de adhesión al OMC, con la posibilidad añadida de «georeferenciar» diversos indicadores sobre mapas³⁸⁸ comerciales y arancelarios.

Por otra parte, y trabajando complementariamente con el FMI hacia el interés de garantizar un sistema financiero estable entre pagos, crisis y accesibilidad para países en vías de desarrollo, realizan distintas consultas periódicas entre las que se encuentran los «exámenes de las políticas comerciales» nutridos desde los Informes de Supervisión del FMI, vigilando las políticas comerciales nacionales. Los intereses compartidos entre estos organismos obligan a una colaboración más estrecha, en especial de aquellos de la OMC en relación con los servicios financieros, el impulso al comercio y el regionalismo, teniendo en los acuerdos de asistencia con terceros y en las coordinaciones de alto nivel entre ellos frecuentes herramientas de trabajo común.

9.2.6 Centro de Comercio Internacional, ITC (*International Trade Center*)

Trabaja conjuntamente con el OMC y el UNCTAD (UN Conference on Trade and Development, Conferencia sobre comercio y desarrollo), centrándose en

³⁸⁸ https://www.wto.org/spanish/res_s/statis_s/statis_maps_s.htm acceso 02/03/15.

proyectos para la prestación de asistencia técnica en materia de comercio (TRTA- *Trade Related Technical Assistance*, asistencia técnica relacionada con el comercio), en especial la capacidad de las pymes para integrarse en el sistema mundial de comercio y reforzar las capacidades tanto de instituciones de apoyo al comercio como las del sector privado para que logren persuadir e integrar sus prioridades en las políticas comerciales, en pos de alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Entre los objetivos principales del ITC se encuentra proporcionar información de mercado para mejorar la toma de decisiones en las empresas. Por ello su denominada «inteligencia comercial y de mercado» para PYME busca³⁸⁹:

- Destacar el papel de los bienes públicos mundiales³⁹⁰ como cimientos de esta inteligencia.
- Reforzar las competencias de los asociados locales y que usen esta inteligencia.
- Trabajar con instituciones locales de apoyo al comercio (IAC) para la mejora de su cartera de servicios de inteligencia comercial y de mercado.
- Desarrollar nuevos enfoques, incluyendo la inteligencia competitiva.
- Promover la reforma de políticas basada en evidencias, con especial atención a los obstáculos no arancelarios al comercio de bienes y servicios.

Para el «análisis de mercados» cuenta con diversas herramientas de uso público, gratuito y accesible *on-line*. Estas herramientas permiten que las empresas y las instituciones de apoyo al comercio identifiquen las oportunidades de exportación e importación y comparen los requisitos de acceso a los mercados. Por otra parte se proporciona apoyo a la decisión y a las negociaciones mediante el seguimiento del desempeño del comercio

³⁸⁹ <http://www.intracen.org/itc/acerca-del-itc/Inteligencia-comercial-y-de-mercado-para-mejorar-la-competitividad-de-las-PYME> [Consulta: 10 marzo 2015].

³⁹⁰ Bases de datos para el análisis de mercados, la base de datos LegaCarta, el Servicio de Noticias sobre Mercados, directorios de comercio, servicios de red específicos para los distintos sectores, la investigación y las publicaciones, además de otras herramientas y servicios a los que tienen acceso miles de usuarios para facilitarles la toma de decisiones en materia de exportación. <http://www.intracen.org/itc/acerca-del-itc/mision-y-objetivos/concienciacion/> [Consulta: 10 marzo 2015].

nacional mediante el uso de cinco herramientas en línea: *Trade Map*³⁹¹, *Market Access Map*³⁹², *Investment Map*³⁹³, *Trade Competitiveness Map*³⁹⁴ y el *Standards Map*³⁹⁵, que ayudan de forma colectiva a mejorar la transparencia del comercio internacional.

Para información sobre mercados³⁹⁶ existen otras herramientas que proporcionan información actualizada de los mercados del mundo. Son: *Market Insider*, Medidas no arancelarias, Indicaciones geográficas y el Mapa de tratados comerciales.

9.2.7 Comité de Expertos en Gestión de Información Geoespacial Global

El UN-GGIM (UN *Global Geospatial Information Management*) nació en el año 2011 como foro para mejorar la cooperación de gestión de información en el ámbito geoespacial para abordar los desafíos globales más importantes. Dependiendo del ECOSOC sus áreas de trabajo más importantes son:

- Desarrollo de un mapa global para el desarrollo sostenible.
- Información geoespacial en apoyo del desarrollo sostenible.
- Adopción e implementación de estándares en la comunidad internacional de GIM.
- Desarrollar una base de conocimiento para información geoespacial.
- Identificación de tendencias en los acuerdos nacionales sobre GIM (*Geospatial Information Management*, gestión de información geoespacial).
- Integración de las estadísticas geoespaciales y otras relevantes.
- Políticas y marco legal, incluyendo asuntos críticos sobre autorización de datos.

³⁹¹ <http://legacy.intracen.org/appli1/tradecom/TPIC.aspx> [Consulta: 10 marzo 2015].

³⁹² <http://www.macmap.org/Default.aspx?lang=en-US> [Consulta: 10 marzo 2015].

³⁹³ <http://www.investmentmap.org/index.aspx> [Consulta: 2 marzo 2015].

³⁹⁴ <http://legacy.intracen.org/marketanalysis/TradeCompetitivenessMap.aspx> [Consulta: 10 marzo 2015].

³⁹⁵ <http://www.standardmap.org/> [Consulta: 10 marzo 2015].

³⁹⁶ <http://www.intracen.org/itc/analisis-mercados/informacion/> [Consulta: 10 marzo 2015].

- Desarrollo de declaración de principios compartidos sobre la gestión de la información geoespacial.
- Definición de cuáles son los *sets* de datos más importantes.

Además, UN-GGIM mantiene una base de datos para optimizar el acceso al repositorio de información geoespacial que analiza distintos estados de gestión de información (sistemas, geodésica global...) realizando informes anuales por países que incluyen los aspectos del marco de trabajo³⁹⁷.

9.3 COMITÉS

9.3.1 Comité 1540

La Resolución 1540 del CS (28 de abril de 2004) fue aprobada por unanimidad y en virtud del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas. En dicha resolución se afirma que la proliferación de las armas nucleares, químicas y biológicas, así como sus sistemas vectores, constituye una amenaza a la paz y la seguridad internacionales.

Esta resolución obliga a los Estados, entre otras cosas, a abstenerse de suministrar cualquier tipo de apoyo a los agentes no estatales que traten de desarrollar, adquirir, fabricar, poseer, transportar, transferir o emplear armas nucleares, químicas o biológicas y sus sistemas vectores, así como de legislar para evitar su proliferación y establecer los controles nacionales adecuados para evitar el tráfico ilícito, promoviendo la cooperación internacional.

En la Resolución 1810 (2008) del Consejo de Seguridad, se instó al Comité 1540 a que siguiera fortaleciendo su función consistente en facilitar la asistencia técnica, incluso participando activamente en la equiparación de los ofrecimientos y las solicitudes de asistencia, reforzando de esta manera su función de intercambio de información.

No en vano, el párrafo 10 de la parte dispositiva de la Resolución 1977 (2011) del Consejo de Seguridad insta al Comité 1540 a que siga colaborando activamente con los Estados y las organizaciones internacionales, regionales y

³⁹⁷<http://ggim.un.org/knowledgebase/Knowledgebase.aspx>,
<http://ggim.un.org/country%20reports.html> [Consultas: 4 marzo 2015].

subregionales pertinentes para «promover el intercambio de experiencias, enseñanzas adquiridas y prácticas efectivas» en los ámbitos que abarca la resolución 1540, aprovechando en particular la información proporcionada por los Estados.

9.3.2 Comité Contra el Terrorismo

El Comité contra el Terrorismo CTC (Counter Terrorism Center y CT Executive Directorate- CTED) nace tras los ataques producidos el 11 de septiembre Estados Unidos, basándose en lo dispuesto en las Resoluciones 1373 (2001) y 1624 (2005) del Consejo de Seguridad. Su objetivo es fortalecer las capacidades de los Estados miembros de las Naciones Unidas para combatir las actividades terroristas tanto a nivel nacional como en cooperación regional, realizando evaluaciones de expertos y prestando a los países asistencia técnica en la lucha contra el terrorismo.

La Resolución 1373 de 28 de septiembre de 2001, insta unánimemente a la adopción por los Estados miembros de una serie de medidas destinadas a reforzar su capacidad jurídica e institucional para combatir las actividades terroristas. Entre ellas figuran las siguientes:

- Intercambiar información con otros gobiernos en relación con cualquier grupo que cometa o se proponga cometer actos de terrorismo.
- Cooperar con otros gobiernos a fin de investigar, detectar, arrestar, extraditar y enjuiciar a personas que participen en la comisión de dichos actos.
- Tipificar como delito la financiación del terrorismo.
- Congelar los fondos de las personas que participen en la comisión de actos de terrorismo.
- Denegar cualquier tipo de apoyo financiero a grupos terroristas.
- Prohibir la provisión de refugio o de cualquier tipo de asistencia o apoyo a terroristas

- Tipificar como delito en la legislación nacional el suministro de apoyo activo o pasivo a quienes cometan actos de terrorismo y enjuiciar a las personas culpables de ese delito.
- Un exhorto a los Estados para que se adhieran a los instrumentos jurídicos internacionales pertinentes de lucha contra el terrorismo.

En un mismo orden de cosas, la Resolución 1624 trata la incitación a la comisión de actos de terrorismo y su prohibición por los Estados. Además insta a que estos denieguen cobijo a toda persona «de la que se disponga de información fidedigna y pertinente» por la que haya razones fundadas para considerar que es culpable de esa conducta.

La metodología de trabajo del Comité consiste en visitas a petición de los países para supervisar sus avances en esta materia, la asistencia técnica, los informes de los Estados miembros para ganar perspectiva, la recomendación de buenas prácticas y las reuniones especiales. En la reciente reunión de Washington para combatir los extremismos violentos, se hacía especial hincapié en la necesidad de utilizar el *Advance Passenger Information* (API, información avanzada del pasajero), presente de alguna forma al menos en cuarenta y siete países, porque «la obtención e intercambio de información sobre individuos radicalizados [...] es un componente vital para impedir los movimientos transfronterizos de los terroristas extranjeros³⁹⁸». (Jean Paul-Laborde, subsecretario general y director ejecutivo del CTED, febrero de 2015).

Otro de los esfuerzos recientes es la creación de una Red de Investigación Global (*Global Research Network*) para reforzar la capacidad de identificar nuevas tendencias relativas al terrorismo, así como supervisar los esfuerzos realizados por los Estados miembros. En palabras de la jefa del CTC en el día de su lanzamiento, Raimonda Murmokaité, «Los acontecimientos de hoy ofrecen una oportunidad única para el CTC y el CTED para compartir experiencias con los representantes de las principales instituciones de

³⁹⁸ http://www.un.org/en/sc/ctc/news/2015-02-20_edwashington_violentextremism.html
[Consulta: 11 marzo 2015].

investigación y *think tank* sobre los principales asuntos de carácter internacional»³⁹⁹.

Esta iniciativa promueve que desde el CETD se aproveche el conocimiento de las anteriores entidades a nivel mundial para el «intercambio de información y de análisis sobre las tendencias» y los nuevos desafíos en contraterrorismo, arrojando luz sobre los vacíos existentes y las respuestas de los estados miembros al fenómeno del terrorista extranjero (FTF, *Foreign Terrorist Fighter*).

9.4 INSTITUTOS

9.4.1 Instituto de Investigación para el Desarme, UNIDIR (AG)

El UN Institute for Disarmament Research es un foro imparcial para la promoción de la seguridad y del desarme en el que los distintos actores desde el nivel internacional hasta el local, pasando por el sector privado y el académico, trabajan para conseguir e implementar ideas creativas en beneficio de los Estados, las personas y la seguridad humana.

Para ello y en la aspiración de alcanzar el nivel de desarrollo y prosperidad que se propone en el artículo 26 de la Carta, su misión es apoyar a la comunidad internacional en el descubrimiento e implementación de soluciones a los desafíos sobre desarme y seguridad. Mediante la investigación y la educación se esfuerza por «detectar las amenazas a la seguridad y elaborar métodos de neutralización» antes de que se tornen críticas.

La base de trabajo del Instituto son sus programas. Actualmente son cinco:

- Armas de destrucción masiva, trabajando para la no proliferación y el desarme, abordando todo el espectro de la realidad del uso de la energía nuclear, sus riesgos y sus beneficios, así como de las armas químicas y biológicas.
- Amenazas emergentes a la seguridad; en las áreas de: a. Ciberespacio, b. Seguridad del espacio exterior (de los medios posicionados en el espacio, satélites, estaciones,...), c. Conceptos y otros trabajos (definiciones

³⁹⁹ http://www.un.org/en/sc/ctc/news/2015-02-20_ctc_global_research_network.html [Consulta: 11 marzo 2015].

consensuadas para entender y atajar las nuevas amenazas de manera transversal en todos los campos aplicables), d. Amenazas emergentes a las ciencias naturales (impacto del uso malicioso de las nuevas tecnologías y su accesibilidad por actores no estatales), e. Conflictos por recursos o por el entorno (predictibilidad, confianza y cooperación en la gestión de los recursos a los niveles nacional, regional o transversal).

- Procesos y prácticas (traducción de las ideas y buenas prácticas a la acción en apoyo a las negociaciones e implementaciones).
- Armas de disrupción social (limitación y efectos en la sociedad por el uso de armas ligeras, minas, submuniciones clúster y remanentes de guerra).
- Seguridad y sociedad (dimanante de la seguridad humana, permear todos los niveles organizativos tanto gubernamentales como no, y aquellos niveles comunitarios interesados en seguridad).

Todo este trabajo se refleja también en las numerosas publicaciones y proyectos⁴⁰⁰ que se llevan a cabo, además del consabido informe anual, constituyendo un punto de referencia en ejercicios de prospectiva sobre los asuntos relativos a UNIDIR.

9.4.2 Instituto Interregional para Investigaciones sobre Delincuencia y Justicia

UNICRI (UNICRI-ECOSOC, UN Interregional Crime and Justice Research Institute) se constituye como el centro de referencia para los problemas relacionados con el crimen y la justicia, alineándose con organizaciones gubernamentales y ONG en sus esfuerzos para la formulación e implantación de políticas mejoradas sobre desarrollo, cambio socio económico y la protección de los derechos humanos. Además colabora en el ámbito educativo y académico mediante:

- La realización análisis cuantitativos y cualitativos.
- El desarrollo de una base de conocimientos e información fiable.

⁴⁰⁰ <http://www.unidir.org/programmes/all-programmes> [Consulta: 12 marzo 2015].

- La identificación de las estrategias, políticas e instrumentos más adecuados.
- El diseño de modelos y sistemas prácticos.
- El diseño y la implementación de modelos de cooperación técnica y entrenamiento a nivel interregional y nacional.
- El intercambio y la difusión de su información para responder a las necesidades de la comunidad internacional.
- La provisión de servicios de asesoramiento.

Los asuntos de los que es responsable según cuestiones son: a. Mitigación de riesgos NBQR y programa de gobernanza y seguridad NBQR, b. Falsificaciones, c. Contrarrestar la llamada del terrorismo, d. Crímenes medioambientales, e. Legislación criminal internacional, f. Justicia juvenil, g. Seguridad en eventos de masas, h. Piratería marítima, i. Corrupción y crimen organizado, j. Asociaciones público-privadas para la protección de los más desfavorecidos, k. Promoción del desarrollo y de la justicia social, l. Tráfico de personas y explotación de inmigrantes, m. Seguridad urbana y n. Violencia contra la mujer. Como Instituto perteneciente a la red de las Naciones Unidas, mantiene unas relaciones de trabajo muy fluidas con los demás organismos miembros, especialmente con la UNODC.

Aunque prácticamente la totalidad de las áreas antes destacadas cuentan con proyectos, fondos bibliográficos e incluso importantes bases de datos, son estas que se desarrollan a continuación las que de alguna forma cuentan con herramientas de aplicabilidad directa para inteligencia.

9.4.3 Instituto de las Naciones Unidas para Entrenamiento e Investigación

UNITAR (UN Institute for Training and Research) tiene la misión de desarrollar las capacidades de personas, instituciones y organizaciones para proporcionar nuevas opciones o perspectivas desde las que se pueda mejorar la toma de decisión en apoyo a que se materialicen acciones a nivel estatal en pos de un futuro mejor. Para ello se aprovecha la compartición del conocimiento y de la

experiencia en procesos innovadores, se investigan y desarrollan nuevas metodologías y estrategias de aprendizaje y, se asesora la toma de decisión tanto, a Gobiernos mediando la ONU como a ella misma, mediante servicios basados en conocimiento derivado de las tecnologías.

9.4.3.1 UNOSAT (UNITAR's Operational Satellite Applications Programme)

Con un altísimo nivel de desarrollo tecnológico, es un programa para la distribución de análisis de imágenes y otras soluciones de observación de la tierra proporcionadas por satélites, con el objeto de apoyar en áreas críticas tales como la ayuda humanitaria, la seguridad humana y el planeamiento estratégico del territorio y del desarrollo, tanto para las propias agencias de la ONU como aquellas organizaciones externas que participan en estas actividades.

Mediante el sistema GIS (*Geographic Information System*) y el empleo de herramientas web para mapeo y compartición de información, se apoya a la toma de decisión a distintos niveles, con la premisa de que la información sea fidedigna, adecuada en tiempo, accesible desde todos los sitios (donde el sistema tenga estación base) y sobre todo, que sea útil. Esta utilidad en especial deriva del conocimiento del producto que se necesita, adaptándose a los requisitos del usuario por la combinación de expertos técnicos, el entrenamiento y el personal desplegado sobre el terreno.

Los usuarios principales del sistema son:

- Coordinación y ayuda humanitaria: a. Mapeo de situación y de crisis⁴⁰¹, b. Valoraciones del impacto por daños.
- Seguridad humana y ley humanitaria: a. Aplicación de la ley internacional humanitaria, b. Seguridad y prevención, c. Derechos humanos.
- Planeamiento territorial y monitorización: a. Desarrollo de capacidades y asistencia técnica, b. Desarrollo e implementación de proyectos sobre el terreno.

⁴⁰¹ <http://www.unitar.org/unosat/rapid-mapping> [Consulta: 9 abril 2015].

El programa ha desarrollado incluso aplicaciones (como UN-ASIGN- *Adaptive System for Image communication over Global Networks*- sistema adaptativo para la comunicación de imágenes por redes globales) para los distintos sistemas operativos de *smartphones* y *tablets*, especialmente diseñadas para que corran en redes de bajo ancho de banda, y en el que los usuarios pueden compartir fotos que se *geoetiquetan* de forma automática y se muestran sobre Google Maps, de manera que aquellas que informan sobre hechos relevantes son compartidas por UNOSAT con los organismos y agencias necesarias⁴⁰².

También UNOSAT forma parte del consorcio REACH, integrado por ACTED (operaciones sobre el terreno de REACH) e IMPACT initiatives (supervisa la estrategia global y la programación de REACH), al que se asoman desde el sistema humanitario global diversas agencias de la ONU, ONG, clústers y organizaciones de la UE y del Gobierno de los EE.UU.. Con este consorcio se busca aumentar la sensibilidad para «conseguir un cambio en el comportamiento», mejorar el desempeño de las tareas encomendadas y lograr una adecuada transferencia del conocimiento y del entrenamiento. REACH promueve a su vez la aproximación colaborativa entre los actores participantes y los mecanismos de coordinación interagencias tanto a nivel del país como a nivel global, sirviéndose de la complementariedad de las capacidades y de los expertos que los socios aportan al consorcio.

9.5 PROGRAMAS Y PROYECTOS

9.5.1 Mitigación de riesgos NBQR y Programa de gobernanza y seguridad NBQR

Cuenta con el Sistema de Gestión del Conocimiento NRBQ⁴⁰³, lanzado en cooperación con diversos organismos regionales e internacionales, para facilitar la compartición de información y de conocimientos y el establecimiento de una comunicación eficaz entre los expertos de las naciones y de las organizaciones a nivel regional e internacional. En particular, experiencia y apoyo en el campo del tráfico NRBQ y un portal de compartición de datos, análisis y buenas prácticas sobre el tráfico NRBQ.

⁴⁰² Ejemplo las inundaciones de Tailandia en <https://unosatgis.cern.ch/live/FL20111007THA/> [Consulta: 9 abril 2015].

⁴⁰³ <http://www.unicri.it/topics/cbrn/kms/> [Consultas: 15 marzo 2015].

Por otra parte y como responsable de comprender los riesgos que implican para la seguridad, debe mantener la alerta sobre el mal uso y los riesgos de las tecnologías para la bioseguridad, desarrollando programas de respuesta. Por ello ha lanzado la iniciativa en Biotecnología, autora del informe *Security Implications of Synthetic Biology and Nanobiotechnology - A Risk and Response Assessment of Advances in Biothechnology*⁴⁰⁴, en colaboración con la Comisión Europea. Una consecuencia del informe será el establecimiento de un Observatorio Internacional de Bioseguridad para monitorizar los principales avances en seguridad biotecnológica.

9.5.2 Crímenes medioambientales

En el campo de contrarrestar los efectos del comercio ilegal de residuos eléctricos y de equipos electrónicos (WEEE-*Waste Electrical and Electronic Equipment*), surge el proyecto CWIT (*Counter WEE Illegal Trade*), con patrocinio también de la Comisión Europea. Su objetivo es estimar el volumen de residuos eléctricos que Europa genera, las compañías implicadas en su exportación, analizar la implicación de los grupos de crimen organizado y el tipo de crimen asociado al comercio WEE, y tratar de producir un mapeo de las rutas utilizadas para los envíos de WEE.

9.5.3 Crimen organizado y corrupción

Aprovechando el lado oscuro de la globalización, el crimen organizado transnacional está capitalizando la expansión del comercio internacional para ampliar su espectro de actividades. Por ello, se desarrolla el Proyecto "ePoolice"⁴⁰⁵ (*Early Pursuit against Organized crime using environmental scanning, the Law and Intelligence systems*; acometimiento temprano contra el crimen organizado mediante el uso del barrido del entorno y de la ley y de sistemas de inteligencia) participado de expertos policiales y académicos especialistas en los entramados del crimen organizado.

⁴⁰⁴http://www.unicri.it/in_focus/files/UNICRI%202012%20Security%20Implications%20of%20Synthetic%20Biology%20and%20Nanobiotechnology%20Final%20Public-1.pdf [Consulta: 15 marzo 2015].

⁴⁰⁵<https://www.epoolice.eu/EPOOLICE/about.jsp> [Consulta: 15 marzo 2015].

Con esta herramienta se proporciona una panorámica del entorno para poder apreciar, valorar y anticipar la emergencia de nuevos delitos mediante la monitorización y captura en tiempo real de la información presente en fuentes heterogéneas, sean informes o análisis policiales, información gubernamental, noticias, internet y redes sociales, información de ONG y organizaciones internacionales o de expertos en la materia. Se utiliza para:

- Diseminación e intercambio de conocimiento y de información de interés potencial para las agencias policiales.
- Monitorización y valoración de amenazas potenciales o emergentes del crimen organizado (CO). Alerta temprana.
- Retorno de usuario para el análisis y la toma de decisiones respecto a la emergencia de amenazas CO, en función de la veracidad y seriedad de la amenaza.

9.6 OFICINA CONTRA LA DROGA Y EL DELITO, UNODC

La UN Office on Drugs and Crime nace en 1997 de la fusión de programas anteriores, como líder global en la lucha contra las drogas ilegales y el crimen internacional mediante el apoyo a los Estados miembros, ayudándoles en el refuerzo de las posiciones que éstos adoptaron en la Declaración del Milenio en el combate contra la droga y el terrorismo. Su programa se basa en los pilares de la cooperación técnica, en la investigación y el trabajo analítico para comprender y conocer los aspectos sobre el crimen y las drogas que permitan generar una base de datos de evidencias en apoyo a la decisión, y finalmente, en los aspectos normativos para la implementación de los acuerdos, tratados y el desarrollo legislativo doméstico necesario para combatir estos aspectos.

Con su despliegue de oficinas repartidas en más de 150 países, mantiene cuatro secciones regionales en su Departamento de Programas Integrados y

Control (IPB). Además, destacan otros dos departamentos, el de Crimen Organizado y Tráfico Ilícito (OCB) y el de Prevención de Terrorismo (TPB)⁴⁰⁶.

El volumen de recursos y publicaciones que la Oficina pone a disposición de investigadores y de la justicia es muy extenso. A continuación nos referiremos a los más destacables desde una perspectiva de obtención, valoración y asesoramiento en apoyo a la decisión. Algunos de los asuntos de trabajo de la UNODC son compartidos con UNICRI, en especial aquellos relacionados con el crimen organizado, la piratería marítima y la prevención del terrorismo. Otros, son propios de esta Oficina⁴⁰⁷.

9.6.1 Datos y análisis

En la búsqueda de cuáles son las prioridades de control que tienen los Estados miembros sobre estos asuntos, estas herramientas proporcionan principalmente los informes siguientes⁴⁰⁸:

- *World Drug Report* (informe sobre las drogas en el mundo);
- Informe Global sobre el Tráfico de Personas;
- Valoración de la Amenaza del Crimen Organizado Transnacional;
- Estudios, boletines, revistas y estadísticas.

9.6.2 Herramientas

De muy diversa naturaleza y con un marcado carácter de entrenamiento e instrucción para la investigación⁴⁰⁹:

⁴⁰⁶http://www.unodc.org/documents/about-unodc/UNODC_Organigram_3_August_2012.pdf [Consulta: 17 marzo 2015].

⁴⁰⁷ Todo el despliegue de actividades de la UNODC en <http://www.unodc.org/unodc/en/site-map.html?ref=menutop> [Consulta: 17 marzo 2015].

⁴⁰⁸<http://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/WDR-2012.html>
<http://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/glotip.html> ,
<http://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/TOC-threat-assessments.html> ,
<http://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/statistics/index.html> ,
<http://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/Studies-on-Drugs-and-Crime.html> ,
[Consultas: 17 marzo 2015].

⁴⁰⁹ <http://www.unodc.org/cld/index.aspx> ,
http://www.unodc.org/documents/human-trafficking/Needs_Assessment_Toolkit_ebook_09-87518_June_2010.pdf

- UNODC *Human Trafficking Case Law Database* (Base de datos legal de tráfico de personas).
- Instrumentos de valoración de necesidades de la respuesta de la justicia criminal en el tráfico de personas.
- Instrumentos para combatir el tráfico de personas (incluyendo explícitamente la inteligencia).
- Valoraciones sobre crimen organizado por regiones.
- Portal SHERLOC⁴¹⁰ (*Sharing Electronic Resources and Laws On Crime*, compartición de recursos electrónicos y legales sobre crimen) para la diseminación de información sobre la implementación de la convención de la ONU sobre el crimen organizado transnacional y de sus tres protocolos.
- Portal goCASE⁴¹¹ (*Government office case management system; sistema de gestión de casos gubernamentales*), en apoyo de las agencias investigadoras, proporcionando la obtención y el desarrollo de **inteligencia** en apoyo a la justicia criminal.
- Portal TRACK⁴¹² (*Tools and Resources for Anti-Corruption Knowledge*, conocimiento, herramientas y recursos anticorrupción), proporcionando un portal único de acceso a legislación y jurisprudencia de 175 naciones sobre la convención anti-corrupción de las Naciones Unidas (UNCAC).
- Diversos manuales sobre inteligencia criminal⁴¹³.

<http://www.unodc.org/unodc/en/human-trafficking/2008/electronic-toolkit/electronic-toolkit-to-combat-trafficking-in-persons---index.html>

<http://www.unodc.org/unodc/en/justice-and-prison-reform/tools.html>

<http://www.unodc.org/unodc/en/organized-crime/assessments.html> [Consultas: 17 marzo 2015].

⁴¹⁰ <http://www.unodc.org/cld/index-sherloc.aspx> [Consulta: 17 marzo 2015].

⁴¹¹ <http://gocase.unodc.org/> [Consulta: 17 marzo 2015].

⁴¹² <http://www.track.unodc.org/Pages/home.aspx> [Consultas: 17 marzo 2015].

⁴¹³ [http://www.unodc.org/documents/organized-crime/Law-](http://www.unodc.org/documents/organized-crime/Law-Enforcement/Criminal_Intelligence_for_Analysts.pdf)

[Enforcement/Criminal_Intelligence_for_Analysts.pdf](http://www.unodc.org/documents/organized-crime/Law-Enforcement/Criminal_Intelligence_for_Analysts.pdf)

http://www.unodc.org/documents/organized-crime/Law-Enforcement/Criminal_Intelligence_for_Front_Line_Law_Enforcement.pdf

http://www.unodc.org/documents/organized-crime/Law-Enforcement/Criminal_Intelligence_for_Managers.pdf

[Consultas: 17 marzo 2015].

9.6.3 Red de Información Internacional contra el Blanqueo de Capitales

IMoLIN (International Money-Laundering Information Network) se establece como recurso en contra de la financiación del terrorismo (*CFT-Counter the Financing of Terrorism*), proporciona información sobre leyes nacionales en contra del blanqueo de dinero y de la financiación del terrorismo, así como la normativa y procedimientos para el apoyo entre Estados. Su base de datos de trabajo es la *Anti-Money-Laundering International Database (AMLID)*⁴¹⁴, un compendio de análisis sobre la legislación contra el lavado de dinero y de las medidas de control.

IMoLIN, está integrada en el programa global de la UNODC contra el lavado de dinero (*GPML-Global Programme against Money Laundering*). La GPML cuenta a su vez con numerosos productos, entre ellos un curso de entrenamiento sobre investigaciones financieras y otro también de entrenamiento del analista de la unidad de inteligencia financiera.

9.7 ORGANISMO INTERNACIONAL DE ENERGÍA ATÓMICA, OIEA (IAEA)

Dentro de la ONU, es una organización intergubernamental independiente basada en la tecnología y la ciencia que le permiten ser el punto de referencia global para la cooperación nuclear. Su objetivo es apoyar a los objetivos económicos y sociales de los Estados miembros en su planeamiento para la utilización de la tecnología nuclear necesaria para fines pacíficos, incluido la producción de electricidad. Informa tanto a la Asamblea general como al Consejo de Seguridad

También es la responsable de desarrollar los estándares sobre seguridad nuclear y de promover el que se logren los más altos niveles de seguridad en la aplicación de la energía nuclear y en la protección contra la radiación ionizante en la salud de las personas y en el entorno. Para ello se asegura, mediante los procedimientos de verificación, de que se cumplen los compromisos de los

⁴¹⁴ <https://www.imolin.org/amlid/index.html>,
http://www.imolin.org/pdf/imolin/11-86446_fiu_appr.pdf
http://www.imolin.org/pdf/imolin/11-86446_financial_investigation_training_appr.pdf
[Consultas: 17 marzo 2015].

Estados con los Tratados de No Proliferación y en el uso de las instalaciones y materiales nucleares con fines exclusivamente pacíficos.

Se compone de diversos departamentos, de entre los que señalaremos aquellos con recursos asociados de interés.

9.7.1 Departamento de Energía Nuclear, Información de Residuos Radiactivos

El OIEA ha desarrollado la Base de Datos de Gestión de Residuos habilitada en Red- NEWMDB⁴¹⁵ (*Net Enabled Waste Management Database*) en la que se encuentra información de los programas nacionales de gestión de residuos, inventarios de residuos radiactivos, eliminación de residuos radiactivos, legislación, políticas de gestión de residuos, planes y actividades.

Los objetivos de este sistema de información de gestión de residuos radiactivos son: a. mejorar el acceso a información importante acerca de la gestión de residuos, b. proporcionar un sistema de archivo de esta información, c. proporcionar información de referencia tanto a los programas de asistencia técnica como a los Estados miembros sobre diferentes programas, d. constituir una forma de valoración e investigación acerca de la calidad, desarrollo e implementación de los programas de gestión en los Estados, y e. ser para los Estados miembros una herramienta de comunicación que cumple con los requisitos de la convención de sobre la gestión de combustibles consumidos y sobre la gestión de los residuos radiactivos.

Este mismo departamento cuenta con el sistema de información nuclear internacional INIS⁴¹⁶ (*International Nuclear Information System*), que permite el acceso para investigación sobre el uso pacífico de la energía nuclear y las tecnologías, así como acerca de la seguridad nuclear.

9.7.2 Salvaguardas

Es el órgano de verificación de la OIEA con la misión de detectar de manera temprana el mal uso de material o tecnología nuclear para evitar la proliferación

⁴¹⁵ <http://newmdb.iaea.org/> [Consulta: 17 marzo 2015].

⁴¹⁶ <https://www.iaea.org/inis/> [Consulta: 18 marzo 2015].

del armamento nuclear. Contribuye de igual forma al control de armas y reducción de las mismas por los mismos procedimientos de verificación o medidas de apoyo o asistencia técnica.

9.7.3 NUCLEUS⁴¹⁷

Es un compendio de recursos especializados para la información y el conocimiento de la energía nuclear. Entre los recursos que ofrece se encuentra una extensísima variedad de la que destacamos la base de datos PRIS (*Power Reactor Information System*, sistema de información de potencia del reactor), la ARIS (*Advanced Reactors Information Systems*; sistemas avanzados de información del reactor), los perfiles nucleares por países, la Red Global de Seguridad y Prevención nuclear y la base de datos de contacto de expertos⁴¹⁸.

9.8 PROGRAMA PARA EL MEDIOAMBIENTE, PNUMA

El objeto del programa (también UNEP, UN Environment Programme) es la promoción de la inclusión de la dimensión medioambiental del desarrollo sostenible dentro del sistema de las Naciones Unidas. Su misión es posibilitar la mejora de la calidad de vida sin comprometer la de generaciones venideras, tanto de las naciones como de las personas.

PNUMA se focaliza principalmente en siete prioridades temáticas transversales, que el cambio climático; los desastres y conflictos; la gobernanza ambiental; la gestión de ecosistemas; las sustancias nocivas; la eficiencia de recursos naturales y el estudio del medioambiente.

Cuenta con numerosos recursos disponibles en su web, especialmente en lo relativo a sustancias nocivas, donde encontramos acceso a diversos sistemas de información como el CIEN⁴¹⁹ (*Chemical Information Exchange Network*, red de intercambio de información química) y en el área de desastres y

⁴¹⁷ <http://nucleus.iaea.org/SitePages/Catalogue.aspx#k=> [Consulta: 18 marzo 2015].

⁴¹⁸ <https://www.iaea.org/pris/Home.aspx>,
<http://www.iaea.org/nuclearenergy/nuclearknowledge/Events/2014/2014-11-24-28-TM-life-cycle-Management-of-design-basis-knowledge/Presentations/day4/4.4-Mandula-IAEA-PRIS-overview.pdf>,

<http://nucleus.iaea.org/Pages/aris.aspx>, <http://nucleus.iaea.org/Pages/cnpp.aspx>,
<http://nucleus.iaea.org/Pages/gnssn.aspx> [Consultas: 18 marzo 2015].

⁴¹⁹ <http://jp1.estis.net/communities/cien/> [Consulta: 15 abril 2015].

conflictos⁴²⁰, su imbricación con el medioambiente, incluyendo enfoques y valoraciones ⁴²¹de recuperación medioambiental post-crisis, y cooperación y RRD medioambiental para la consolidación de la paz.

Los riesgos derivados de la degradación medioambiental, el desigual acceso a los recursos naturales y el movimiento transfronterizo de materiales peligrosos, tanto para la salud humana como de seguridad para los Estados, han promovido la iniciativa ENVSEC (*Environment and Security Initiative*). Esta iniciativa, participada por PNUD, PNUMA, OTAN, OSCE, UNECE (UN *Economic Commission for Europe*) y REC (*Regional Environment Centre for Central and Eastern Europe*) proporciona una respuesta integrada a los desafíos al medioambiente y a la seguridad en cuatro regiones: Asia Central, Europa Oriental, sur del Cáucaso y Europa Sudoriental.

El enfoque de ENVSEC consiste en valorar mancomunadamente la situación sobre el terreno y mapear los puntos calientes, requerir la atención popular y política hacia esos puntos calientes, desarrollar programas regionales de trabajo para enfrentarse a esa situación, y apoyar las acciones necesarias para abordar los problemas de seguridad sobre el terreno. Entre sus productos están los análisis de vulnerabilidad, la alerta temprana y la monitorización de los riesgos medioambientales y de seguridad, la mejora de las capacidades nacionales para desarrollar políticas medioambientales y de seguridad más efectivas, y el aumento del conocimiento y concienciación sobre la interconexión de los riesgos con la seguridad, para lograr una mayor proactividad de los actores interesados en la prevención y reducción de los mismos.

Estructuralmente cuenta con una División de Alerta Temprana y Valoraciones (DEWA⁴²²), que depende directamente del director ejecutivo adjunto del PNUMA. La DEWA proporciona datos, informes, valoraciones y análisis medioambientales oportunos, científicamente plausibles y con un alto grado de impacto en las políticas, para la toma de decisión y el planeamiento de

⁴²⁰ <http://www.unep.org/disastersandconflicts/> [Consulta: 15 abril 2015].

⁴²¹<http://www.unep.org/disastersandconflicts/Introduction/PostCrisisEnvironmentalAssessment/UNEPsEnvironmentalAssessments/tabid/54635/Default.aspx> [Consulta: 15 abril 2015].

⁴²² http://www.unep.org/pdf/UNEP-organization-chart_1Apr2015.pdf [Consulta: 15 abril 2015].

acciones hacia un desarrollo sostenible. Monitoriza, analiza e informa sobre el medioambiente y sus tendencias, tanto a nivel global como regional, y proporciona alerta temprana sobre amenazas medioambientales emergentes.

Además de su despliegue en oficinas regionales y su Cuartel General de Nairobi, mantiene una oficina en el Centro de Monitorización de Conservación Mundial (UNEP-WCMC) y administra la Secretaría del Comité de la ONU en los Efectos de la Radiación Atómica (UNSCEAR), relacionándose funcionalmente con numerosos colaboradores por todo el mundo mediante el tejido de redes de información.

Una de las herramientas principales para la alerta temprana es el GEAS⁴²³(Global Environment Alert Service, servicio de alerta medioambiental global), que filtra a través de búsquedas en publicaciones científicas, análisis de productos obtenidos por satélite y otros datos e indicadores, y los cruza con los «puntos calientes», proporcionando una visibilidad de los eventos y peligros medioambientales casi en tiempo real y en formato inteligible.

9.9 FÓRMULA ARRIA

Son reuniones con carácter oficioso, que en origen permitieron que actores de Estados no miembros pertenecientes a delegaciones oficiales tuvieran voz y fueran escuchados para informar al Consejo de Seguridad en calidad de expertos en materias concretas, de manera que comenzó como un método de consultas entre miembros y los no miembros del Consejo afectados . Usada por primera vez por el embajador venezolano Diego Arria en 1992⁴²⁴, se ha ido usando cada vez más hasta el punto que, siendo oficiosa, la propia ONU ha establecido en su manual de métodos de trabajo⁴²⁵ unas recomendaciones para la organización de las mismas, lo que a su vez le confiere cierta naturaleza formal.

⁴²³ <http://na.unep.net/geas/> [Consulta: 15 abril 2015].

⁴²⁴ En 1992 un sacerdote Bosnio acudió a Nueva York solicitando audiencia a cada uno de los países miembros del Consejo de manera individual. Arria fue el único que accedió, e impresionado por lo escuchado decidió que tenía que decirselo a los demás miembros aunque fuera de manera informal, por lo que aprovechó a hacerlo en la sala de las delegaciones con un café.

⁴²⁵ <http://www.un.org/es/sc/about/methods/arriaformula.shtml> [Consulta: 16 abril 2015].

Hasta 1997, en el que se recibió al secretario general de Amnistía Internacional, Pierre Sané, no se había conseguido aprobar la primera reunión de una ONG con el Consejo, aunque por presiones de algunos miembros, se tuvo que desvestir del estatus «fórmula Arria». Anteriormente en ese mismo año, se utilizó por primera y hasta la fecha, última vez, una forzada combinación por la que a través del ECOSOC, el 2º y 3º Comité de la Asamblea General y presidida por el Departamento de Asuntos Humanitarios se permitió que OXFAM, Médicos sin Fronteras y CARE, participasen en una reunión informativa, pero hubo problemas al haber miembros excluidos, ya que no todos estaban en alguna de las tres anteriores organizaciones de NN.UU.

En el año 2000, el sentimiento de los miembros del Consejo más reticentes hacia la participación de ONG en reuniones informativas puntuales cambió, estimándose muy necesaria, en especial de ONG humanitarias. Se accedió a invitar a otros Estados miembros de la Organización, que si bien no podían hablar, tenían ahora acceso a información importante. En principio para asistir, los Estados deben realizar una petición por escrito al presidente del Consejo de Seguridad.

CAPÍTULO III: SECRETOS, VIGILANTES Y VIGILADOS

La globalización y la responsabilidad de los países caminan de la mano por rutas conocidas y a la vez por senderos improvisados. A esta responsabilidad extraterritorial de los países en diferentes ámbitos, se le añade aquella de las organizaciones internacionales a las que los propios Estados han dotado de competencias casi imposibles de ejercer, tanto desde una perspectiva de recursos con la que las dotan como desde las limitaciones y desencuentros con la legalidad internacional.

Aprovechando estas dificultades reguladoras, la dimensión burocrática y la defensa a ultranza de los intereses nacionales por encima de objetivos comunes legítimos acerca de la seguridad de las personas, veremos en este capítulo cómo los actores desestabilizadores aceleran la transformación de sus vectores de amenaza para aprovechar la oportunidad y los vacíos que dejan Estados y organizaciones internacionales con su falta de acuerdo en el impulso común. Aprovechando esas debilidades y dado que no están sujetas a ninguna convención que restrinja o limite su actividad, las amenazas fluyen sin límites geográficos, impactando tanto la vida de comunidades vecinas como las del otro lado del mundo y que difícilmente se hubiesen visto afectadas con anterioridad al entorno global actual.

Sobre la falta de intención de compartir inteligencia o información, la escasa transferencia interesada de habilidades adecuadas entre entidades que se necesitan para combatir las amenazas, o el recurso a métodos reprobables aún con la más recta de las intenciones, se asientan gigantes que limitan seriamente la flexibilidad y por ende, las capacidades de inteligencia. Estos gigantes afectan a los aspectos legales sobre la actividad de inteligencia, incluyendo los relativos a la soberanía de los Estados, y que deben regir la vida de los Servicios, tanto los nacionales como aquellos que puedan existir en organizaciones internacionales. Se controla, supervisa y evalúa así la calidad de su actividad como herramienta del poder estatal o supraestatal del que se espera contribuya a la seguridad de los ciudadanos.

Consecuente con lo anterior, se ha incrementado la capacidad de los ciudadanos de juzgar el rendimiento de los niveles ejecutivos que los representan, de valorar la calidad del contrato social suscrito y de percibir las amenazas, que influyen sobre el comportamiento ciudadano desde un miedo subconsciente y por consiguiente afectan a la esfera política. Aunque la amenaza no se cierna directamente sobre la comunidad, se exige «la acción» de los decisores para erradicar la que afecta a otras comunidades, juzgándose las posiciones adoptadas y los resultados conseguidos.

Bajo esa lupa, se necesita disponer instrumentos legales para la protección de la actividad de inteligencia, así como la actividad de otras esferas gubernamentales que requieren un velo para poder maniobrar sin señalar sus métodos, fuentes y objetivos, tanto del escrutinio público como de otros Estados. Contra este halo de protección, también se articulan recursos para permear la membrana de ocultismo y acceder a la menos discutida y preocupante, al menos desde el grueso de la opinión pública, actividad de inteligencia estatal de interés, que es la inteligencia económica.

Este tipo de inteligencia en comunión con la esfera reguladora, es el denominador más frecuente con los otros tipos de inteligencia, ya que como dijimos, en el ejercicio de priorización hacia lo elemental, la dotación económica dispuesta afecta sin atisbo de duda.

También, es un escudo para las oportunidades de desarrollo de un país, tanto desde la protección de la propiedad intelectual como desde la percepción de amenaza que supone la participación de actores extranjeros en determinadas capas de la economía nacional.

METODOLOGÍA EBINT PARA LA ONU

CAP.3: SECRETOS, VIGILANTES Y VIGILADOS

1. NUEVO ENTORNO DE INTELIGENCIA

2. SECRETISMOS

3. JUS AD/IN INTELLIGENTIA/M

Fundamentos

Checks and Balances

Control Ejecutivo

Supervisión por el legislativo

Datos significativos

La experiencia

4. CONTROL DEMOCRÁTICO

Supervisión y control judicial

Control por la opinión pública

Provocando reacciones

Evolución posterior

Valorando el mejor tipo de control

España

Reino Unido

5. PROTECCIÓN LEGAL DE SECRETOS

Estados Unidos

Generalidades de los sistemas

6. SECRETOS DE ESTADO Y LIBERTADES CIVILES

7. DERECHO "INTELIGENTE" PARA SEGURIDAD ECONÓMICA

A vueltas con Inteligencia Económica

Marcando distancias y prioridades

La inteligencia jurídica

Fig. 3-i Mapa sinóptico Cap. III⁴²⁶

⁴²⁶ Elaboración propia.

1 EL NUEVO ENTORNO DE INTELIGENCIA

La globalización y el escenario de la «guerra global contra el terror»⁴²⁷, han acelerado tanto la escala como el ámbito de la cooperación internacional en inteligencia de forma exponencial, incluyendo a su vez la notoriedad dada por los medios de comunicación a los particulares métodos utilizados por algunos servicios de inteligencia en su lucha antiterrorista.

La dimensión global de la amenaza, obliga a los países a una forma de relacionarse convenientemente adaptado a la realidad de que las amenazas a su seguridad tradicional son transfronterizas, por lo que deben adecuar sus métodos y objetivos a la misma.

En esta transformación, que evoluciona con más rapidez desde la caída del Telón de Acero, se hace honor al tradicional desfase legislativo, ya que la cooperación entre servicios de distintos países es particularmente compleja de regular para que pueda ser útil y reflejar la realidad, tanto en términos de control y supervisión por los distintos poderes, como de responsabilidad legal

Las operaciones de paz en Bosnia y Kosovo despertaron la consciencia de necesidad de un patrón de apoyo de inteligencia para las intervenciones internacionales de estos tipos, desde la ONU a la OTAN y a la Unión Europea, en las que se demanda este apoyo como elemento clave.

Además de estas organizaciones, diversos actores no estatales (entre los que se encuentran numerosas ONG de ámbito internacional) se movilizan para solucionar las preocupaciones surgidas en su entorno, teniendo habitualmente un escaso peso específico en su labor de «supervisión» o denuncia de los abusos que a veces se cometen en nombre de la seguridad. Por contra, hay que destacar su agilidad para actuar en los lugares donde están presentes, ya que aprovechando las mismas benevolentes condiciones de la globalización (en el sentido de movilidad), cruzan todas las fronteras establecidas y están menos sujetas a condicionantes políticos o legales de un solo país, ya que su acción se ejecuta de manera descentralizada.

Los servicios de inteligencia al igual que las Fuerzas Armadas y cuerpos de seguridad hermanos, enfocan su visión cada vez más lejos en función del

⁴²⁷ GWOT, *Global War on Terrorism*.

horizonte de políticas de seguridad que se marque el Estado, considerándose sistemáticamente la seguridad de terceros. Un ejemplo lo tenemos en que para que los contingentes desplegados en operaciones puedan hacer un uso proporcional de la fuerza y, cuando sea necesario, realizar ataques de precisión para evitar daños colaterales, la participación de la inteligencia en todo su espectro de operaciones es crítica.

La necesidad de su contribución a la seguridad internacional mediante la cooperación se extiende más allá de las operaciones de paz y prevención de conflictos, de la gestión de crisis y demás, incluyendo las siguientes categorías globales para una estabilidad a largo plazo⁴²⁸:

1. La lucha contra el terrorismo, con una prevalencia crucial de los esfuerzos de inteligencia,
2. El control y limitación de armas de destrucción masiva y misiones de contra proliferación,
3. Apoyo a los acuerdos de control de armamento y a otros para el desarrollo de medidas de confianza,
4. Control y supervisión de las sanciones internacionales,
5. Apoyo a las fuerzas de seguridad contra el tráfico de drogas, el blanqueo de capitales y otras formas de crimen organizado internacional,
6. Violaciones de derechos humanos,
7. Apoyo a las intervenciones por catástrofes naturales, desastres y misiones de asistencia humanitaria,
8. Protección de infraestructuras críticas nacionales y defensa contra ciberataques.

El flujo de inteligencia entre los países permea los acuerdos bilaterales y sistemas de comunicación que tengan establecidos, teniendo uno de sus motores principales en el propio *modus operandi* de los miembros de la comunidad de inteligencia. Las redes de contactos, la amplitud de rango de

⁴²⁸ DCAF (2003) *Intelligence practice and democratic oversight- A practitioner's view*, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces- Intelligence Working Group. Occasional paper no.3, julio, p.12

profesionales que participan en las diferentes fases del ciclo de inteligencia, y las múltiples casuísticas de las relaciones entre Estados y de estos con terceros, imposibilita monitorizar toda la cooperación y la transferencia de información e inteligencia, siendo este hecho tan cierto como que renunciar a esta cooperación es inviable, ya que privaría a los Estados implicados de cierta inteligencia particularmente exclusiva de estos métodos.

La confluencia de intereses entre países puede no ser la más adecuada, pero la cooperación bilateral en los asuntos de mutuo interés se suplen *do ut des*, siempre que se respeten unas líneas rojas explícitas, aceptadas y definidas entre ellos, para la compartición de inteligencia oficial. Las más comunes son la integridad de los documentos que se comparten y el mantenimiento del nivel de clasificación equivalente en el otro país (y por tanto protección en la gestión y accesibilidad), además del compromiso de la no cesión a terceros sin acuerdo previo.

En otros casos, el nivel de correspondencia de una de las partes no es equiparable *a priori* con lo que recibe de la otra por diferentes motivos relacionados con dimensión y capacidad del servicio de inteligencia primo. En estos ocasiones se suelen compensar otros aspectos que también benefician a la inteligencia *stricto sensu*, como puede ser transferencia de habilidades, presencia de oficiales de enlace y apoyo lingüístico, autorización de uso del espacio aéreo del otro país por plataformas de obtención aéreas, uso de bases de apoyo de las Fuerzas Armadas...el formato es variable, pero la consciencia sobre la incapacidad para cubrir unilateralmente todas las áreas de responsabilidad a las que trata de servir la inteligencia de un Estado bajo amenazas ubicuas no solo es extenuante, sino que además conduce a la ineficacia, por lo que se promueve el fortalecimiento de relaciones entre servicios y la creación de foros de intercambio de inteligencia entre países que tienen una confianza mutua sólida⁴²⁹.

⁴²⁹ El «club *Five Eyes*» (EE.UU., Canadá, Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda) va más allá de la compartición de inteligencia, extendiendo acuerdos sobre sistemas de escucha y vigilancia; el Grupo TREVI (*Terrorisme, Radicalisme, Extrémisme et Violence Internationale*) precursor de Europol, el «Club Berna», el «Kilowatt Group»...

La Conferencia Internacional para consultas entre Agencias de Inteligencia⁴³⁰ tuvo lugar por primera vez en Canberra en 1997, y tiene carácter bienal. Con un activismo declarado hacia el refuerzo de las relaciones entre agencias y el refuerzo de la supervisión y el control legal, trata desde los retos en los procedimientos y políticas de operación, reclutamiento, recursos y financiación, a la relación con los cuerpos ejecutivo, legislativo, judicial, y también con los medios de comunicación social.

La agilidad de las amenazas, ya sean terroristas, señores de la guerra o el propio crimen organizado en sus variadas formas, es extremadamente alta. Aprovechándose del libre flujo de dinero, del libre movimiento de personas y en general, de todos los recursos que las sociedades democráticas y las nuevas tecnologías ponen a disposición de los ciudadanos, obligan a que para contrarrestarlas se necesiten políticas y operaciones que son, cada vez más, dirigidas o sostenidas desde la inteligencia.

Es esta misma «transnacionalidad», la que perfila la realidad de que la cura para esta enfermedad escapa de las esferas estatales, esperando que una autoridad supranacional, de ámbito mundial o regional consiga la vacuna, a la vez que ofrezca un marco legal para la supervisión y el control de uno de los principales facilitadores: la inteligencia y la cooperación en inteligencia.

El advenimiento de una nueva era de la inteligencia con la caída del telón de acero comenzó con su reinención, para justificarse y seguir siendo útil a la sociedad a la que servía. Las reformas que se suceden durante esa década, son especialmente importantes en Europa Oriental, evolucionando hacia una democratización de los servicios mediante el intento de ajuste a un marco legal que, a la par de modernizarlos, suponga un beneficio operacional debido a las posiciones de mayor transparencia de la actividad gubernamental, tendiendo a aumentar la visibilidad de sus operaciones.

Con el inicio de esa transformación, marcada por un mayor esfuerzo en la inteligencia económica y el contraespionaje industrial de la época, los nuevos

⁴³⁰ *International Intelligence Review Agencies Conference* (IIRAC), la más reciente tuvo lugar en Londres entre el 7 y el 9 de julio con el título de "El equilibrio entre la privacidad y la seguridad", en <http://intelligencecommissioner.com/news.asp?id=8> [Consulta:17 mayo 2015].

marcos legales en los que se encuadran los servicios de inteligencia europeos incluyen referencias al Convenio Europeo de los Derechos Humanos.

Mientras la atención sobre esta «glamurosa» profesión, en los términos que el 007 de Ian Flemming nos vende, va aumentando también lo hacen los escándalos. Las «limpiezas» de agentes «sucios» en una época en que las amenazas a la seguridad nacional no parecen ser más graves que aquellas que afectan en exclusividad al PIB de un país, se pusieron de moda⁴³¹. Sin entrar a valorar el exigente requisito de «pureza» a los agentes, su consecuencia directa fue una mayor dificultad en el reclutamiento de agentes, en especial sobre el terreno, y la pérdida de capacidades HUMINT que proporcionaban los conocimientos de los agentes «sucios»⁴³².

Lo sucedido tras el 11-S y la aparente incoherencia entre los objetivos perseguidos por organizaciones terroristas yihadistas y los métodos de ultra vanguardia que utilizan para su publicidad, financiación y reclutamiento, dan muestra de una invasividad que permite que las amenazas se vayan disfrazando y mutando, siendo muy difíciles de localizar y combatir. La sociedad global se está viendo inmersa en un *pseudotipo* de «carrera armamentística» que tiene un sentido diferente a la que se vivió entre las dos antiguas superpotencias, pero tanto el «terreno» como las «armas» nos resultan familiares: la economía y la tecnología.

La ventaja para los criminales es que ir «a la contra» resulta mucho más barato realizando ingeniería inversa, y además el conocimiento disponible en el

⁴³¹ ALDRICH, R.(2009) "Global Intelligence co-operation versus Accountability: New Facets to an Old problem". *Intelligence and National Security*, abril 2009, p.32.

⁴³² Al despreciar a los «chicos malos» se puede perder también la fuente más fiable de inteligencia. Cuando el jefe de Fuerza en Somalia trataba con Mohamed Farrah Aideed, el señor de la guerra más importante de la zona, tenían también la de más alto nivel. A los siguientes Comandantes Washington les prohibió el contacto incluso con sus lugartenientes, viéndose obligados entonces a tratar con fuentes menos relevantes y principalmente motivadas por dinero. Esto llevaría a la humillante retirada de los EE.UU. de la misión de Somalia tras el desastre del Black Hawk *down*, véase AID, M. (2003) "International Peacekeeping Operations: The Intelligence Challenge for America in the 21st Century", cap.10 en STEEL, R. et al. (ed.)(2003) *Peacekeeping Intelligence. Emerging Concepts for the future*. OSS International Press, Virginia, abril p.146. También sobre la falta de inteligencia que provocó la retirada del contingente de UNITAF, obligando a UNOSOM II a desarrollar más esfuerzos "la capacidad de obtener, analizar y alimentar información al responsable de seguridad, política o a los actores humanitarios...no empezó a suceder hasta bien entrada la misión de UNOSOM II" WILLIAMS, P.(2015) "United Nations Operation in Somalia II (UNOSOM II)", en KOOPS, j. et al.(2015) *The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operation*. Oxford University Press, p.439.

ciberespacio es extremadamente explotable por ellos, mientras que los Estados se ven obligados a invertir para proteger. Evidentemente, la situación no solo es insostenible a largo plazo, sino que estratégicamente hablando, salimos a casilla perdedora en el tablero de juego, por lo que las soluciones a estos problemas de estrategia pasan por la compartición internacional de información y de inteligencia, de un acometimiento multieje (internacional, incluyendo otras organizaciones) que requiere coordinación, confianza y un marco regulador adecuado.

El sector privado está jugando un importante papel en la internacionalización de la inteligencia, ya que muchas empresas dedicadas a vender inteligencia a empresas en el ámbito internacional y cómo no, a Estados de bandera distinta al que la empresa pertenece, se nutren de la experiencia de antiguos miembros de servicios de inteligencia. Lo paradójico de este hecho es que en ese sentido, los Estados compradores externalizan ciertas funciones en empresas porque les resulta más justificable comprarla que ser juzgados por su opinión pública debido a las implicaciones internacionales que supongan la obtención de la misma, pero a su vez mantienen una irrecusable responsabilidad, incluyendo conflictos por soberanía nacional con las empresas proveedoras cuando sus acciones trascienden al panorama internacional⁴³³.

A su vez, por la necesidad de apoyo mutuo entre servicios homólogos a nivel internacional resultante de la movilidad de sus objetivos, el conocimiento, el entrenamiento y la coordinación entre estos está mucho más avanzado, e incluso fuera del alcance, de la cooperación dentro de sus fronteras entre los distintos servicios de seguridad (p. ej. fuerzas y cuerpos de seguridad y servicios de inteligencia). En esta coordinación externa se incluye en ocasiones, hasta empresas del sector.

Esta porosidad del conjunto complica la ligazón del concepto de soberanía nacional respecto a las atribuciones de las fuerzas de seguridad e inteligencia y

⁴³³ En el 2008 una empresa con base en EE.UU.(Georgia) lanzó ataques DDOS contra el Estado de Georgia y la provincia de Osetia del Sur en coordinación previa al movimiento de tropas ruso. Aunque el ataque provenía de los EE.UU., el gobierno de ese país no tuvo conocimiento del asunto hasta que no llegaron las primeras acusaciones. Véase MARKOFF, J.(2008) *Before the Gunfire, Cyberattacks*, en http://www.nytimes.com/2008/08/13/technology/13cyber.html?_r=0 [Consulta febrero 2015].

la delimitación de competencias entre ellas, a lo que se le añade la expectativa del recto comportamiento ético y siempre sujeto a un marco legal que no siempre existe o no está lo suficientemente definido.

Cuando las organizaciones de inteligencia tienen diferentes competencias dentro de un Estado (exterior, interior, criminal-policial...) se ven irremediabilmente convergiendo para luchar contra el terrorismo y el crimen organizado internacional, es obligado el replanteamiento de sus misiones, en estos aspectos quizá hasta de una forma artificial y chovinista, para evitar malentendidos, confusiones y complicaciones innecesarias que solo benefician a los «malos». Es necesario que existan mecanismos de coordinación y órganos de producción conjunta que permitan presentar al Ejecutivo y a las instituciones implicadas el estado de progreso de los trabajos en los que se colabora, con una sola voz.

Debemos decir también que la finalidad de la inteligencia de las fuerzas policiales es diferente, ya que busca la necesaria para los asuntos criminales y llevarlos ante un juez, cosa que los SI en general no solo no pueden practicar detenciones, sino que en muchas ocasiones necesitan evitarlas para obtener más información del asunto con una perspectiva diferente, y tampoco pueden presentar pruebas en procedimientos judiciales, para no llegar a comprometer sus fuentes. Aun así, los objetivos pueden mezclarse, siendo necesaria una coordinación que requiere hablar el mismo lenguaje cuidándose de los poderes especiales de cada uno, ya que si los SI se excediesen en pos de la seguridad nacional se podrían dañar los derechos, la privacidad y las libertades civiles de los ciudadanos.

2 SECRETISMOS

Los conceptos de «secreto de Estado» y «seguridad nacional» no siempre son suficientes para evitar dar explicaciones al consolidado movimiento auditor del conjunto de la sociedad civil frente al Estado, en especial de los medios de comunicación y de actores no estatales⁴³⁴.

⁴³⁴ ALDRICH, R.(2009) "Global Intelligence co-operation versus Accountability: New Facets to an Old problem". *Intelligence and National Security*, abril 2009, pp.35-36.

Sin embargo la necesidad de secreto es un recurso imprescindible del trabajo de inteligencia, no pudiendo ofrecer la transparencia que otras estructuras del gobierno sí se permiten, por lo que su sometimiento al escrutinio público y al debate está muy limitado, no así al control y a la rendición de cuentas.

De hecho y como ya sabemos, los éxitos de las operaciones de inteligencia, salvo cuando las acciones posteriores son de otros departamentos (detenciones por las fuerzas y cuerpos de seguridad) no son conocidos ya que revelarían objetivos y capacidades, arriesgando su función.

Al menos en democracia, existen unos básicos de inteligencia de muy alta sensibilidad⁴³⁵ :

1. La información al respecto de fuentes, operaciones, métodos, procedimientos y medios de obtención,
2. El anonimato de todo el personal operativo (como ejemplo de excepciones, en España es el secretario de Estado director del CNI y su número dos) y la protección de su información y de sus conocimientos,
3. Origen y detalles de inteligencia proporcionada por servicios extranjeros en el marco de confianza, aún sin convenios de cooperación explícitos.

Y es que la necesidad de secreto es vital para la seguridad del personal del servicio y la protección de las fuentes que trabajan con él. Sin este velo de protección, las operaciones, los métodos, los procedimientos, los medios, las capacidades, las intenciones y los objetivos de obtención quedarían al descubierto y por tanto, expuestas a contramedidas, a disrupción, a intoxicación y a engaño. Además, la cooperación con servicios extranjeros se vería en peligro ya que aun si el país en cuestión aceptase la publicidad de todo lo anterior, el que colabora con él dejaría de hacerlo por la propiedad de la información, la identidad de los agentes de enlace y las implicaciones anteriormente referidas.

⁴³⁵ DCAF (2003) *Intelligence practice and democratic oversight- A practitioner's view*. Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces- Intelligence Working Group, Occasional paper no.3, julio, p. 21.

No es menos cierto que salvadas pocas excepciones a los tres básicos antes numerados, existe una tendencia generalizada en la Administración, y por tanto también en los servicios, a la «sobreclasificación» de documentación que se quiere proteger. Una clasificación de un documento por encima del nivel que le corresponde conlleva una importante serie de problemas, en especial relacionados con los medios destinados a su protección y accesibilidad. Pero por encima del nivel de clasificación está la «necesidad de conocer», que otorgada por la autoridad competente (en España la Oficina Nacional de Seguridad, del CNI) autoriza a quien posea una habilitación personal de seguridad (HPS) de nivel como mínimo igual que la del documento del que se pretenda conocer, a acceder al mismo.

Es decir, una HPS por sí sola no autoriza a nadie a acceder a documentación de ningún tipo, y teniendo necesidad, solo se accede con la HPS adecuada.

Luego, existe conflicto si la necesidad de conocer del público, que no tiene HPS, se esgrime para acceder a asuntos que ponen en peligro la misión de los servicios, y en una sociedad abierta y democrática, las resistencias «duras» permanentes a la transparencia tienen consecuencias directas.

Si la percepción del público es solo de los fracasos y ven en los servicios un sumidero por el que se va el dinero del contribuyente, esos gastos reservados, a la sazón secretos, podría acabar afectando a su propia seguridad si se mina el apoyo y la asignación a los servicios en favor de otras estructuras (p. ej. las FCSE, fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado) que sí dan publicidad a sus acciones y se perciben cercanas, porque se les ve y se sabe lo que hacen.

Entonces, resulta necesario reconsiderar el hecho de mantener inaccesibles determinadas informaciones, o incluso inteligencia, a las que sí podría tener acceso el público si no vulnerasen los básicos anteriores, beneficiando a sectores diversos como la economía y el comercio, al mundo académico y en general, abriendo una puerta por pequeña que sea, a la sociedad.

La actitud positiva de la sociedad hacia los servicios y la proactividad para colaborar con ellos es directamente proporcional a todo el conocimiento que sea operativamente posible proporcionar para beneficio público, y por supuesto la publicidad de cómo están controlados los servicios por el sistema legalmente dispuesto.

3 JUS AD INTELLIGENTIAM Y JUS IN INTELLIGENTIA

Henos aquí posicionados ante un entorno globalizado al que las estructuras estatales y las organizaciones con responsabilidad en el ámbito, están obligadas a dar respuesta con las mejores políticas que sean capaces de desarrollar en pos del bienestar de sus ciudadanos y del interés nacional, lo que a nuestro parecer además de ser una necesidad, es ético.

Sin complicarnos demasiado en asuntos metafísicos, Michael Quinlan⁴³⁶ se aproxima a una justificación legal de la inteligencia desde una perspectiva diferente cuando aborda la ética de los servicios de inteligencia apoyándose como punto de partida en el paradigma de la noción de «guerra justa» y en el conflicto inherente en las verdades de que la guerra implica hacer determinadas cosas que en otros contextos están mal (entre ellas, matar) y por otra parte, que la abstención del recurso a la guerra, anatema para los pacifistas, no es realista con la condición humana.

En tanto en cuanto que ciertas actividades de inteligencia generan tensiones, porque requieren hacer o permitir conductas hacia terceros que en la mayoría de circunstancias convencionales serían cuanto menos controvertidas, el derecho a la guerra, *jus ad bellum* y *el jus in bellum* o derecho internacional humanitario, prestan a Quinlan un justo apoyo para presentar consideraciones éticas que desde el Estado⁴³⁷ estarían en aparente contraposición: las condiciones para las que se considera la necesidad de que se desarrollen actividades de inteligencia o *jus ad intelligentiam*, y las limitaciones que se deben observar en la conducción de estas aun cuando se estén efectuando correctamente, o *jus in intelligentia*.

La participación de los medios de comunicación social (MCS) como reporteros de guerra, y la capacidad que en la actualidad tiene cualquier persona con un móvil con cámara de fotos y conexión a internet, permiten dar a conocer al público general, al menos una aproximación a las actividades que se desarrollan en los conflictos por los diferentes bandos. No se puede decir lo

⁴³⁶ QUINLAN, M.(2007) "Just intelligence: Prolegomena to an ethical theory". *Intelligence and National Security*, 22:1, pp.2-7.

⁴³⁷ El Director de la CIA en 1980, Stansfield Turner dijo: «*There is one overall test of the ethics of human intelligence activities. That is whether those approving them feel they could defend their actions before the public if the actions became public*», en QUINLAN, op.cit.,p.2.

mismo respecto a las actividades en curso que desarrollan los servicios de inteligencia, ni de sus capacidades, ya que limitaría la libertad de acción de los mismos respecto a los objetivos que se les haya encomendado.

Anteriormente hemos hablado sobre los métodos de obtención más prodigados por los servicios, y también sabemos que las prioridades y objetivos emanan del propio ciclo de inteligencia en su «fase de dirección», conociendo que las intrusiones que afectan a terceros deben ser autorizadas por el nivel competente, asunto en el que ahondaremos poco más adelante. Pero, cuando hablamos de inteligencia de fuentes humanas, ¿qué hay de las mentiras para hacer creer a otros la identidad más conveniente para el agente HUMINT en misión? ¿Y si para realizarla tiene que engañar a agentes de la autoridad, o tolerar las actividades criminales de las personas con las que interactúa para continuar construyendo y explotando su red de contactos, o acceder, obtener y explotar documentos de interés que no están adecuadamente protegidos?.

El porcentaje de información a la que se accede de forma clandestina (o encubierta) para obtener esa parte «gris oscura», o si se quiere, negra, hemos dicho que es muy escaso en contraste al que se obtiene de fuentes abiertas, pero eso no evita que debamos plantearnos cuál es la necesidad de que un sistema democrático adopte soluciones para satisfacer sus necesidades con métodos de ética cuestionable como aquellos que por otra parte persigue.

La moralidad del asunto es delicada, pero al igual que matar está moralmente mal, hacerlo en defensa propia puede estar justificado en función del beneficio (seguridad) para el que realiza la acción (el Estado en este caso). Se debe considerar que el objeto de protección (los ciudadanos) no solo es incapaz de realizar el trabajo necesario a alto nivel (tanto por capacidad como por falta de competencia) sino que deposita su confianza y espera del sistema que cumpla su parte del contrato y los proteja, ya que el ciudadano lo alimenta con parte de sus bienes y su compromiso a mantenerse dentro de los márgenes establecidos para la convivencia social.

Entonces, observamos que la naturaleza del trabajo de inteligencia, no solo está protegida del conocimiento público por el nivel de clasificación «secreto» legalmente establecido, sino que parte de sus actividades conllevan cierta

clandestinidad⁴³⁸. Esta exención del normal comportamiento ético debe estar justificada y delimitada para determinados supuestos, y aun cuando no se pueda listar absolutamente toda la casuística, sí debe contemplarse al menos, los que amenazan la seguridad de las personas que viven bajo el contrato social establecido y de las que el Estado es responsable, sabiendo que hay límites que nunca deben franquearse aun a sabiendas del daño potencial que se pueda producir.

3.1 JUS AD INTELLIGENTIAM

En el *jus ad intelligentiam* podríamos incluir todo aquello que el Ejecutivo considere que debe saber para tomar las mejores decisiones según los fines que persigue.

En un plano teórico, el conocimiento profundo de la situación estratégica y sus posibles y más probables tendencias, los peligros, riesgos, amenazas y oportunidades, permiten elaborar documentos marco como la *Estrategia Nacional de Seguridad* española, o las análogas en otros países, constituyendo la articulación fundamental de la seguridad nacional como política de Estado.

Lo habitual es que este tipo de documento marco contenga directrices para reasignar todos los recursos disponibles del Estado de manera eficiente para la preservación de la Seguridad Nacional, diagnosticando el entorno de seguridad y concretando los riesgos y amenazas a los que el Estado se debe enfrentar. Este es el caso español, sin diferencias sustanciales en la línea de los países de nuestro entorno

En un plano práctico, para producir el conocimiento que se pretende, se puede deducir la necesidad del recurso a desarrollar operaciones ocultas, encubiertas o clandestinas. El problema surge con los planteamientos a los límites, la limitación *de facto* o en la falta de la misma respecto a tales actividades. ¿Qué es mejor, trazar una gruesa línea roja que no se puede cruzar o varias menos gruesas que según el caso se estudiarán?.

⁴³⁸ En este sentido la entendemos como aquellas actividades de inteligencia que rompen la norma moral bajo un marco predeterminado de métodos autorizados para los objetivos asignados.

La percepción de la amenaza en el momento en el que se establecen los criterios de actuación para operaciones clandestinas será la que determine el boceto inicial de línea(s) roja(s), pero la dificultad estriba en que el entorno y la situación concreta puede requerir respuestas que la velocidad del sistema no es capaz de proporcionar⁴³⁹.

El enfoque debe ser holístico, y sistemático, incluyendo todos los riesgos que van desde la estabilidad de los mercados al terrorismo más salvaje: ¿Cómo cuantificamos «muy probable» que algo suceda?, ¿cuánto daño podemos asumir si lo que sucede puede causar «daños importantes»? También, ¿son estos los tipos de criterios que queremos marquen cuándo cruzamos la línea en cuestión?

En medio de esta visión borrosa, lo poco que está claro es que hay límites a la acción clandestina que no se pueden pasar por alto, y que debe ser el último recurso, o el único en clara analogía a la «guerra justa», que se puede utilizar para obtener la información que permita evitar, negar o reducir las acciones que amenazan las vidas o los derechos humanos de los ciudadanos, o, causar un daño importante a la convivencia pacífica y al orden constitucional. El potencial de violencia que las fuerzas hostiles a la seguridad del Estado pueden crear debe conducir la autorización justificada de actividades para mitigar el riesgo que la inteligencia de fuentes abiertas no puede contrarrestar.

3.2 JUS IN INTELLIGENTIA

En el *jus in intelligentia*, se establecerían las limitaciones que se deben observar en la conducción de las operaciones de obtención cuando afecta a los derechos fundamentales de terceros, pretendiéndose que el proceso se esté efectuando correctamente, es decir, conforme a los protocolos y normas autorizados para los S.I. según su marco normativo y en base a los criterios siguientes⁴⁴⁰:

- Necesidad, integridad al escrutinio público del fin buscado excluidos intereses particulares,

⁴³⁹ QUINLAN, M. (2007) "Just intelligence: Prolegomena to an ethical theory". *Intelligence and National Security*, 22:1, pp.7-8.

⁴⁴⁰ QUINLAN, op.cit, pp. 6-12.

- Último recurso, falta de medios alternativos para satisfacer la necesidad,
- Efectividad, al menos que en prospectiva la información que se pueda obtener tenga una utilidad práctica,
- Proporcionalidad, es decir mínimo tiempo de vulneración justificada y autorizada de los derechos y uso del medio más adecuado para el fin perseguido,
- Autoridad, que una vez se proponga la actividad, sea autorizada por el elemento de control adecuado al sistema de gobierno en concreto.

4 EL CONTROL DEMOCRÁTICO DE LOS SERVICIOS DE INTELIGENCIA

La capacidad de controlar la información es un elemento del poder clave en cualquier tipo de sistema de gobierno, si bien es cierto que las capacidades tecnológicas en la actualidad hacen esta tarea cada vez más compleja.

La obtención de información y la difusión de la inteligencia que se consigue operando tras un telón de secretos, son elementos naturales en los que vive la Inteligencia. Esta nos proporciona formas de detectar y evitar situaciones potencialmente peligrosas, pero a su vez, debe ser objeto de control y supervisión por parte de las democracias. El libre albedrío sumado a la estanqueidad interna de los servicios podría suponer una amenaza a la estabilidad del sistema, debiendo asegurar que operan dentro de las fronteras que la ley les marca.

Vista la multitud de actores implicados y la diversidad de categorías de ellos que interactúan a diferentes niveles (estatales, no estatales, supraestatales...), veamos diversos aspectos normativos sobre la fundamentación, el control y la responsabilidad legal de la inteligencia.

Lo primero que destacaremos es que el análisis que se ofrece a continuación recurre a un prisma estatal, democrático y occidental, para sostener el desarrollo normativo que afecta a sus servicios de inteligencia, ya que a nuestro juicio contiene los aspectos más comunes en este sentido que deberían considerarse, para estudiarlos llegado el caso, si fueran los más idóneos para las Naciones Unidas.

Además, existe consenso internacional explícito sobre el control democrático de los servicios de inteligencia habiéndose pronunciado tanto la ONU como la OCDE, la OSCE, la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa (PACE) y la Unión Interparlamentaria:

Tabla 3-1. Normas de control democrático.

Normas y estándares para el control democrático de los servicios de inteligencia y seguridad adoptados por las siguientes OO.II.		
<i>Organización</i>	<i>Norma o estándar</i>	<i>Fuente</i>
UNDP	Control civil democrático de las FAS, policía y otras fuerzas de seguridad (el informe enumera principios de gobernanza democrática el sector seguridad).	Informe de Desarrollo Humano (2002).
OSCE	«El control político democrático de las FAS, las fuerzas paramilitares y de los servicios de inteligencia y de la policía» (especificado por un conjunto detallado de disposiciones)	Código de conducta en los aspectos político-militares de la seguridad (1994).
Consejo de Europa (Asamblea Parlamentaria)	«Los servicios de seguridad interior deben respetar el Convenio Europeo de los Derechos Humanos...Cualquier interferencia por actividades operativas de los servicios de seguridad interior sobre el Convenio Europeo de los Derechos Humanos debe ser autorizada legalmente». «La asamblea legislativa debe dictar propuestas claras y apropiadas para desarrollar la base legal de los servicios de seguridad interior»	Recomendación 1402 (1999).
UE (Parlamento Europeo)	Especificando que el «Criterio de Copenhague» para la adhesión incluya: «Responsabilidad legal de la policía, las FAS y los servicios secretos».	Agenda 2000, sección 9.
Cumbre de las Américas	«Es fundamental para la democracia la subordinación constitucional de las Fuerzas Armadas y de las fuerzas de seguridad a las autoridades legalmente constituidas».	Plan de acción de Quebec (2001).
Unión Interparlamentaria	«La supervisión democrática de las estructuras de inteligencia deben comenzar con un marco legal claro y explícito, estableciendo los estatutos de las	Supervisión parlamentaria del sector seguridad: Principios, mecanismos y métodos, Manual para parlamentarios nº5,

	organizaciones de inteligencia, aprobadas por el Parlamento. Los estatutos deben especificar los límites al poder de los servicios, sus métodos de operación y los medios por los que deben rendir cuentas»	Ginebra: IPU/DCAF, 2003, p.64.
Asamblea de la UEO	«Se requiere a los parlamentos nacionales a: (1) Apoyar los planes para la reforma de los sistemas de inteligencia, mientras que se defienden las prerrogativas parlamentarias con la visión de un escrutinio democrático más eficiente y eficaz de las actividades de recopilación de información y el uso para el que se destina la misma.»	Resolución 113 (adoptada por unanimidad y sin enmiendas por la Asamblea el 4 de diciembre de 2002, 9ª sesión).
OCDE	El sistema de seguridad (incluyendo los servicios de seguridad e inteligencia) deben gestionarse acorde a los mismos principios de responsabilidad legal y transparencia que se aplican en todo el sector público, en particular mediante mayor supervisión civil de los procesos de seguridad.	Directrices del Comité de Asistencia al Desarrollo y series de referencia « <i>Reforma del Sector Seguridad y gobernanza: políticas y buenas prácticas</i> », 2004.

Fuente: BORN, H.; LEIGH, I. (2005)⁴⁴¹.

Una aproximación al estudio de la normativa de otros países que no son democracias o que definiendo sus sistemas de gobierno como tales rigen con un respeto dudoso hacia la legislación internacional y a los derechos humanos de su propia población, sin duda constituirían una contradicción de base a la propuesta final de modelo de Inteligencia de las Naciones Unidas.

Previamente, partiremos de la falta de indicadores en derecho comparado para considerar que pudieran existir diferencias de naturaleza jurídica entre las diferentes denominaciones del aparato de inteligencia de los Estados, ya se denominen como «servicio de inteligencia», «servicio de información», «servicio secreto» o cualquier otra combinación de los anteriores (*Secret Intelligence Service*, Reino Unido) cuando la función de los mismos es en esencia, idéntica⁴⁴².

⁴⁴¹ BORN, H.; LEIGH, I. (2005) *Making Intelligence Accountable: Legal Standards and Best Practice for Oversight of Intelligence Agencies*, Publishing House of the Parliament of Norway, Oslo, p.14.

⁴⁴² RUIZ MIGUEL, C. (2007) "Problemas actuales del derecho de los servicios de inteligencia". *Inteligencia y Seguridad 2*. p.14.

Los modelos de control que aquí se expondrán provienen de una amplia variedad de modelos constitucionales que están adaptados a su regulación específica, por lo que no podemos recoger aquí la solución válida para todo.

4.1 LOS FUNDAMENTOS

Señala Carlos Ruiz Miguel que los fundamentos específicos que se encuentran para regular los servicios de inteligencia tanto en derecho comparado como en el propio derecho español son la defensa militar, las relaciones internacionales (o seguridad política exterior), la seguridad política interior, la defensa de la Constitución y la seguridad pública.

Parece entonces, que algunos de los fundamentos señalados podrían resultar como deducción natural, por los suficientes argumentos establecidos con anterioridad. Sin embargo, es la propia «marca» de democracia occidental la que obliga a detenernos en estos fundamentos de la seguridad política interior y de la defensa de la Constitución, ya que la experiencia manifiesta que en el seno de los sistemas democráticos que por ella se rigen, pueden existir tensiones y enemigos de esta, que pretenden una destrucción de la Constitución, y con tal acción, una desestabilización que amenaza la seguridad política interior que la Constitución brinda⁴⁴³.

Tanto Alemania, en la que existen organismos con la tarea exclusiva de la defensa de la Constitución con los fines que en esta se contemplan, como en Estados Unidos, la «defensa de la Constitución» ha sido empleada para la justificación de los servicios de inteligencia.

En España es la propia evolución histórica de la inteligencia española la que refrenda este fundamento, tras la transición democrática que conllevó la actualización de los servicios hasta llegar al estatus legal que le ofrece la Ley 11/2002 de 6 de mayo a nuestro Centro Nacional de Inteligencia (CNI). La «defensa de la Constitución» está expresamente atribuida al Tribunal Constitucional (título IX), al Rey (art. 61.1 CE) y a las Fuerzas Armadas (art. 8.1CE), encontrando base en la subordinación de las Fuerzas Armadas a los órganos fundamentales del Estado (Gobierno, art. 97 CE; Rey, art. 62.h CE; y

⁴⁴³ *Ibíd.*, pp.23-24.

Cortes Generales, art. 66.2 CE). La relación del CNI (que dependía del Ministerio de Defensa, Subsecretaría de Defensa hasta diciembre de 2011⁴⁴⁴) con las Fuerzas Armadas no es solo histórica. El CIFAS⁴⁴⁵, Centro de Inteligencia de las Fuerzas Armadas, forma parte de la comunidad de inteligencia española por derecho propio, teniendo entre otras funciones la dirección del Sistema de Inteligencia de las Fuerzas Armadas y la relación y colaboración de las OO.II. de Defensa de las que España forme parte y con la de los países aliados⁴⁴⁶.

En seguridad pública, si las fuerzas y cuerpos de seguridad actúan exclusivamente en calidad de agente represor de los delitos cometidos, pierden calidad y capacidad limitándose a una actuación reactiva, por lo que requieren la existencia de unos servicios de inteligencia que permitan prevenir la comisión de delitos. Ejemplos de ello los encontramos en el Federal Bureau of Investigation, FBI estadounidense, en el National Criminal Intelligence Service, NCIS de Reino Unido y en el Bundeskriminalamt, BKA alemán; con fines de desarrollar actividades de inteligencia criminal y fines de seguridad pública⁴⁴⁷.

En España, tanto la Comisaría General de Información (Cuerpo Nacional de Policía) y la Jefatura de Información de la Guardia Civil, así como aquellas pertenecientes a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad autonómicos, están integradas en sus respectivas estructuras orgánicas, encontrándose en el CITCO (Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado) el único organismo de inteligencia que podríamos considerar en este ámbito externo a las estructuras orgánicas, si bien el personal con el que cuenta está adscrito, procedente de la Guardia Civil, del CNP y del CNI.

4.2 CHECKS AND BALANCES

Las democracias modernas necesitan un sistema de control (*checks and balances*) para garantizar que las actividades de inteligencia cumplen con las leyes. El Poder Ejecutivo debe supervisar su gestión, el Poder Judicial

⁴⁴⁴ Real Decreto 1823/2011 de 21 de diciembre.

⁴⁴⁵ Instrucción 40/2008 de 15 de abril del Jefe del Estado Mayor de la Defensa, sobre organización del Estado Mayor de la Defensa (BOD 84, 29 de abril de 2008).

⁴⁴⁶ RUIZ MIGUEL, op.cit., pp.18-20.

⁴⁴⁷ *Ibid.*, pp.27.

sancionar los casos de incumplimiento y el Legislativo proporcionar el marco legal y escrutar su cumplimiento de las leyes.

La esencia del poder legislativo es el control del poder ejecutivo, por tanto pudiendo escrutar las actividades del Gobierno requiriendo información y controlando los presupuestos. Las diferentes formas de inspección y control que tienen lugar en democracias verdaderas pueden requerir que se realice en sesiones cerradas.

En los países de nuestro entorno, podemos encontrar que los estilos predominantes sobre el asunto de control de los servicios son de lo más variado, destacando que existen variables subyacentes que pueden coadyuvar la adopción de determinadas actitudes en la opinión pública, por lo que acaba teniendo un impacto final en las medidas de control.

Continúa Ruiz Miguel observando los diferentes tipos de control: desde el Ejecutivo (muy desarrollado en Estados Unidos), el parlamentario (muy importante en Estados Unidos y algo menos en Alemania), el «para-judicial» (órganos no judiciales con independencia similar a la de un tribunal) en Alemania y Reino Unido, y el control que se lleva a cabo por la opinión pública (más significativamente en Alemania). Como hemos señalado con anterioridad las TIC (tecnologías de información y comunicación) potencian la impregnación en el subconsciente social mediante las esferas de influencia de los medios de comunicación y redes sociales⁴⁴⁸.

Parece claro entonces, que cada uno de los poderes tiene su parcela específica dentro de los aspectos de control, rendición de cuentas y supervisión, para garantizar que las actividades que se ejecutan en secreto por necesidad, cumplen las garantías de legalidad, proporcionalidad e idoneidad.

4.3 CONTROL POR EL EJECUTIVO

Tratando de equilibrar el control y la responsabilidad con los riesgos a los intereses del Estado y a las libertades y derechos individuales, podemos decir que el «control» es la seguridad de que se siguen los procedimientos específicos establecidos y que existen las condiciones adecuadas para poder

⁴⁴⁸ RUIZ MIGUEL, op.cit., p.41.

alcanzar los estándares y resultados esperados. Este sería el control formal. El informal sería los valores que tiene el servicio, el liderazgo en la organización, la ética...

La responsabilidad del Ejecutivo reside en demostrar que se alcanzan las expectativas, siendo fundamental que los roles y responsabilidades estén claras, qué se puede hacer, qué no y cómo; con expectativas realistas en base a la capacidad, experiencia y recursos reales disponibles; informes de resultados obtenidos y revisión de los mismos para corregir lo necesario.

Aquí llegamos a uno de los aspectos que nos parecen clave para la función de control del Ejecutivo, en la línea del documento del grupo de trabajo del Grupo de Trabajo sobre Inteligencia del Centro para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas (DCAF): la necesidad de una dirección política competente a los servicios de inteligencia desde el consumidor al que sirven⁴⁴⁹.

Los servicios necesitan saber qué información hay que obtener y cuándo se necesita, y si sus productos son útiles o cómo deberían mejorarse. Por otra parte, si la implicación de los servicios de inteligencia va más allá del apoyo a la decisión de políticas que se salen de las líneas estratégicas manifestadas para la «seguridad nacional», corren el riesgo de politizarse. Esto provocaría interferencias operativas, abuso de poder y manipulación para descrédito de la oposición, por lo que tienen el deber de mantenerse neutrales.

En la línea anterior, del entendimiento que se intenta proporcionar el producto más apropiado para los intereses nacionales y el buen funcionamiento del sistema, diversos autores⁴⁵⁰ sostienen que los líderes con un entendimiento e interés claro sobre inteligencia, son capaces de manejarse mejor en la mayor parte de las ocasiones que aquellos que su contacto con la inteligencia comienza con la llegada al poder.

No es una afirmación elocuente, pero sí que evidencia que todos aquellos que estén relacionados con la política al nivel del Ejecutivo o como oposición en las cámaras parlamentarias que sean, deberían comenzar a educarse en

⁴⁴⁹ DCAF (2003) *Intelligence practice and democratic oversight- A practitioner's view*. Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces- Intelligence Working Group. Occasional paper no.3, julio, p.40.

⁴⁵⁰ Gardiner, K.(1991);Andrew, C.(1995,1996) *et al.* citados en DCAF (2003) Intelligence Working Group, p.41.

inteligencia a la menor oportunidad, bien para dirigirla y entenderse con los servicios con cierto criterio, bien para controlarlos más eficazmente desde las comisiones que se formen al respecto (Comisión de Gastos Reservados y asimilados de otros países).

Visto que las actitudes hacia la inteligencia de las personas que estén en el Gobierno crearían una dependencia impredecible, los Estados deben garantizar un sistema en el que el asesoramiento al nivel más alto pueda realizarse con las menores interferencias entre el director del SI y el Ejecutivo, proporcionándole acceso directo (si hubiera más de un servicio habría que conseguir lo mismo con todos los directores, y designar un punto focal, como en EE.UU. el DNI, *Director of National Intelligence*).

Igualmente se debe configurar una fórmula independiente de las tendencias políticas del Gobierno de turno en la que la participación nominal de los cargos de primer nivel sea explícita (p. ej. la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos de Inteligencia...).

La necesidad de funcionar independientemente de las adversidades requieren la constitución por imperativo legal de lo siguiente:

- Régimen jurídico de los servicios,
- Funcionamiento y organización de los mismos,
- Procesos de asignación de objetivos,
- Funciones, actividades, y limitación de competencias
- Desarrollo de sus estatutos,
- Tipo de control al que se someterán,

Las comisiones para el control mantienen características muy similares en los países modelo de estudio⁴⁵¹, existiendo distintas comisiones para escrutar el funcionamiento y rendimiento de los servicios.

Buscan comprobar periódicamente el ajuste al mandato legal de las actividades a través de los informes; a la proporcionalidad e idoneidad por un lado, y por otro priorizar los requisitos, revisar los programas de inteligencia y el

⁴⁵¹ España, EE.UU., Canadá, Reino Unido, Francia y Alemania.

presupuesto (como la Directiva Anual de Inteligencia...) evaluando la calidad de sus productos y proporcionando directrices para ajustar las desviaciones.

Así vemos que es una labor de control a la vez que de auditoría, comprobándose su responsabilidad como gestores públicos desde el ejercicio de la autoridad ejecutiva para los fines asignados, de un comportamiento acorde a este principio y de que los fondos se gastan en lo que se ha asignado que se gasten.

Otra de las inestimables herramientas de control por el Ejecutivo y que sirven de barómetro de la calidad de los SI viene desde la colaboración internacional, que tendrá sin duda uno de sus mayores exponentes en el *do ut des*. Si la calidad del material compartido con otro país es buena, la valoración del rendimiento, la credibilidad y fiabilidad de los servicios se verá avalada por el mantenimiento o mejora de las relaciones entre las instituciones de estos países. También, y aunque no es un recurso de control «oficial» se puede considerar que los denunciantes (*whistleblowers*) pertenecientes a los servicios ante actos inapropiados o ilegales que requieren una reacción desde los poderes públicos, participan en este control⁴⁵².

4.4 SUPERVISIÓN POR EL LEGISLATIVO

La función de supervisión dentro del sistema democrático corresponde a la revisión de las acciones llevadas a cabo por aquellos en los que recae la autoridad ejecutiva. Por tanto, la labor de supervisión es extensiva en todo el campo de políticas llevadas a cabo por el Ejecutivo. Lo que se busca es que ambos poderes por sus características distintivas, aporten lo mejor de las mismas para el mejor funcionamiento de la maquinaria de seguridad nacional.

La supervisión como función no es un evento, es un proceso.

Es proactivo cuando anticipa sucesos, y reactivo, requiriendo las consultas necesarias ante la ocurrencia de problemas o escándalos, valorando que la legislación dispuesta sea eficaz y que se promuevan los resultados deseados.

⁴⁵² DCAF (2003) *Intelligence practice and democratic oversight- A practitioner's view*. Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces- Intelligence Working Group. Occasional paper no.3, julio, pp.45-46.

Particularmente, la supervisión de la Inteligencia se explicita en que el Gobierno responda de los fondos que requiere y la forma en que los gasta, y en algunos países, también influencia el desarrollo e implementación de las políticas de Inteligencia.

4.5 UNOS DATOS SIGNIFICATIVOS

Cuando revisamos la historia de los comités de control en EE.UU, país de referencia para el estudio en el ámbito de inteligencia, tanto por tradición histórica de control democrático como por número de muestras disponibles, encontramos el magnífico trabajo de las autoras Amy Zegart y Julie Quinn quienes durante más de dos décadas de seguimiento encuentran que los comités de control de inteligencia (House & Senate Intelligence Comitees) han sido muy poco activos en comparación con otros comités. Las autoras establecen una conexión directa con los incentivos electorales, y destacan que si bien estos comités trabajan para satisfacer las demandas de los ciudadanos, la respuesta en el control no es directamente deducible de las preocupaciones que manifiestan los ciudadanos⁴⁵³.

Estas autoras comparan las actividades legislativas de otros comités del Senado de los EE.UU (*Foreign Relations, Banking, Commerce*) con las del comité de inteligencia en cuatro muestras anuales por lustros desde 1985 (1985, 1990, 2000, 2005)⁴⁵⁴. Por contextualizar las circunstancias históricas que corresponden a esas fechas, diremos que dos de esas muestras son previas a la caída del Telón de Acero, otra que está inmersa en el cambio de paradigma de finales de siglo, y la última que pos 11-Sy en plena «guerra global contra el terror».

Los datos de su estudio concluyen que la actividad media anual de propuestas de Ley de en esos periodos es de un 1,14% respecto a las anteriores comisiones de la muestra (22,4% *Foreign Relations*, 30% *Banking* y 45,8% *Commerce*). Teniendo en cuenta que se incluyen los otros dieciséis comités

⁴⁵³ ZEGART, A.; QUINN, J.(2010) "Congressional Intelligence Oversight: The Electoral Disconnection". *Intelligence and National Security*, 25:6, p.747

⁴⁵⁴ El estudio incluye una revisión específica inter-muestras en el año 2002 por el impacto previsible en las actividades de supervisión legislativa post-11 de septiembre. Se obvia el año 1995. ZEGART; QUINN, op.cit., pp.755-756.

establecidos aparte de la muestra, significó que el *Senate Intelligence Comitee* logró solo un 0,2% del total de las propuestas consideradas por el Senado en ese periodo. En contraposición las logradas por los comités de *Foreign Relations* fueron un 2,9% de sus propuestas consideradas en el Senado, *Banking* con un 4% y *Commerce* con un 6.6%.

Diríamos entonces, que debido a su baja productividad respecto a otros comités, tendrían más tiempo para desarrollar otras actividades que no fueran propuestas legislativas, como por ejemplo, audiencias. Sin embargo, en ese mismo periodo son un setenta y cinco por ciento inferiores de media que las de los comités de *Foreign Relations* y *Commerce* (veinticuatro audiencias de *Intelligence* vs. cien, cada uno de estos anteriores). En el 2002, debido a las circunstancias posteriores al 11 de septiembre, solo llegaron a cuarenta y cuatro, incluyendo los de puerta cerrada.

Las ciencias políticas determinan que para el votante medio, las relaciones internacionales y la política exterior no les afectan para nada, siendo los puntos clave de preocupación los asuntos locales. El informe final del House Permanent Select Comitee on Intelligence de 1996 dice:

«La inteligencia, a diferencia de cualquier otra función gubernamental, no tiene defensores naturales en el público general. Sus efectos directos en la vida de los ciudadanos ni se ven ni se sienten [...] es un fenómeno que afecta principalmente a la estructura «oficial» del gobierno en los términos de localización, logística, presupuesto e intereses. Donde únicamente podría la inteligencia encontrar un nivel básico de apoyo sería dentro del Ejecutivo... »⁴⁵⁵.

4.6 LA EXPERIENCIA

Cuando los miembros del Parlamento que participan en las comisiones de control o supervisión tienen experiencia o conocimientos anteriores en asuntos de inteligencia, aumentan el valor de su función supervisora en el examen que a puerta cerrada pueden realizar sobre los productos e informes que se les presentan o que la comisión requiere. En algunos países realizan en esta

⁴⁵⁵ ZEGART; QUINN, op.cit., p.760.

función una labor de segunda opinión, especialmente cuando los riesgos o costes a los que se expone el país son significativos⁴⁵⁶.

Tomando prestado el modelo de supervisión por «alarma de incendio⁴⁵⁷», Zegart y Quinn lo comparan con el modelo «de patrulla policial» en el que el Congreso de los EE.UU. tiene una iniciativa directa mediante la detección y la vigilancia, observando que el modelo tipo «bombero» tiene más rédito político. De esa manera, se concentran en sus programas electorales y dejan que cuando huelga a humo sean los ciudadanos los que hagan sonar la alarma, respondiendo con una dedicación pública vital para sus campañas en la asunción de motivos, pretendiendo tanto atribuirse los méritos que puedan como el reducir su parte de culpa. No obstante, existe el riesgo de que este modelo de control sea ineficaz si los grupos de interés no están lo suficientemente motivados o el velo del secreto es tal que es imposible percibir el «olor a quemado».

Por otra parte, con el modelo tipo «policial» también se asume la capacidad para tomar muestras de la actividad para detectar los problemas y las violaciones de procedimiento que pudieran existir, pero la compartimentación y los problemas de acceso por distintos niveles de clasificación dificultan, sino imposibilitan estos aspectos.

Además se asume que existe una homogeneidad entre todas las comisiones de control al gobierno, y que los intereses fundamentales de los grupos parlamentarios deben dejarse de lado.

En ambos tipos de modelos de los EE.UU., podemos observar problemas que minan la eficacia de la supervisión del Legislativo, sin que ninguno pueda abordar todas las variaciones transversales que afectan a la vida política del país.

En la medida que el secreto imposibilita el acceso público a la información, la existencia de esta forma de supervisión permite que cuando no haya otra manera de que se produzca un debate abierto sobre asuntos de inteligencia, y

⁴⁵⁶ DCAF (2003) *Intelligence practice and democratic oversight- A practitioner's view*. Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces- Intelligence Working Group. Occasional paper no.3, julio, p.47.

⁴⁵⁷ McCUBBINS, M.; SCHWARTZ, T.(1984) "Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms". *American Journal of Political Science* 28 pp.165–179, ambos c.p. ZEGART; QUINN, op.cit., pp.748-751.

por tanto, que afecte a su transparencia, se nomine a un grupo de parlamentarios que les representen en estos casos además del Ejecutivo, y que pueden formular preguntas y requerir asuntos al o a los ministros responsables de los servicios.

Esta comisión es un punto de unión clave del público en general y los servicios, ya que es un constante recordatorio del escrutinio de su trabajo a ojos de los representantes del pueblo. No obstante, los miembros de estas comisiones, pertenecientes a partidos políticos, deben tener claro que no pueden pedir a los servicios el inicio de ningún tipo de operación aun en tiempos de crisis. Los miembros de la comisión están obligados por ley a mantener el secreto de lo que han tratado, sin poder retener o solicitar copia de documento o informe alguno, de cuya vulneración se derivarían las consecuencias legales oportunas.

4.7 SUPERVISIÓN Y CONTROL JUDICIAL

La construcción de un marco legal es la base de referencia para que los dos poderes anteriores y este puedan garantizar que las actividades de inteligencia se ejecutan correctamente y con las garantías de protección debida a los ciudadanos.

A diferencia del legislativo, no es tan extensivo ya que no tiene competencias en las políticas, limitándose a la legalidad de las actividades operativas de los servicios y su respeto a la Constitución.

Sin un sometimiento a la ley de los SI y una responsabilidad ante ella, el sentido del «imperio de la ley» y la democracia se desvanecen, por lo que todas sus actividades y funciones deben realizarse dentro de los límites necesarios para defender el orden constitucional democrático, que incluye los derechos y libertades fundamentales y las medidas que protegen a tales derechos de ser violados. La amenaza arbitraria a los derechos y libertades fundamentales por las actividades de inteligencia, intimida, en vez de protege, el orden constitucional.

Si las actividades desarrolladas responden a requisitos gubernamentales pero invaden la privacidad y otros derechos y libertades civiles, es necesario que se convenza al Tribunal o al magistrado del Tribunal Supremo designado para conocer de asuntos afectando a los derechos fundamentales reconocidos

(artículo 18.2 y 3 de la Constitución en nuestro caso) de que el «objetivo» de la investigación es una amenaza a la seguridad y que no existen medios alternativos para obtener la información necesaria.

De esta manera, actuando de «control previo» se garantiza la protección de los derechos de los sospechosos a la vez que se busca proteger de peligros a otros ciudadanos que son víctimas potenciales.

En Estados Unidos, la doctrina se ha ido desarrollando de una manera en la que, afectada por los mismos problemas de accesibilidad de la información, se desliga de una posible expansión jurisdiccional hacia la revisión legal de las políticas en las relaciones internacionales, circunscribiéndose el Tribunal Supremo a aquellos aspectos de la seguridad nacional que atañen a los derechos individuales y las garantías constitucionales de los ciudadanos, siguiendo su tradición desde el caso *Marbury vs. Madison* por el juez presidente del Tribunal Marshall en 1803⁴⁵⁸.

En los asuntos de seguridad nacional en los que se plantea recortar libertades en favor de la seguridad, han sido los tribunales los que han perfilado los límites aceptables de las nuevas políticas manteniendo el equilibrio entre las extralimitaciones del Gobierno en favor del particular (p. ej. *Hamdi vs. Rumsfeld*, *Rasul vs. Bush*)⁴⁵⁹.

Sin duda, la participación del Poder Judicial en el control de políticas necesarias desarrolladas en las relaciones internacionales para actividades de inteligencia tiene su justificación en las constituciones que en cada Estado existan, limitando su función según el caso.

Así como en Estados Unidos la jurisdicción se ejerce sobre casos y controversias, en el Reino Unido por ejemplo, existen comisiones judiciales para la revisión de políticas y actividades de inteligencia. Sin embargo, no se pueden dejar de buscar maneras en las que las doctrinas de seguridad se

⁴⁵⁸ RINDSKOPF PARKER, E.; PATE, B.(2007) "Rethinking Judicial Oversight of Intelligence", cap.2 en *Reforming Intelligence, Obstacles to Democratic Control and Effectiveness*, edit BRUNEAU, T. y BORAZ, S., University of Texas Press, pos. 1345 de 8376. Tb. en íbid, caso *Goldwater v. Carter*, pos. 1371. Se cuestionan también algunos límites, como la injerencia en asuntos domésticos cuando el Presidente invoca sus poderes como Comandante en Jefe, en íbid. pos.1391.

⁴⁵⁹ RINDSKOPF PARKER; PATE, op. cit., pos.1515

beneficien de la experiencia e independencia del Poder Judicial en el mantenimiento del equilibrio libertad-seguridad.

4.8 CONTROL DESDE LA OPINIÓN PÚBLICA

La opinión pública y los medios de comunicación conforman el grueso de la supervisión «informal», pero con una función bastante limitada debido a las ya consabidas limitaciones de acceso por su velo de secreto. Por otra parte, la confidencialidad de las fuentes, el *momentum* político y la habitual escasez de recursos para contrastar la fiabilidad, puede inspirar informes en estos casos que además de ser o no de calidad se conviertan en primicia, con información escandalosa e importante o, un reportaje sensacionalista descompensado.

Para Damien Van Puyvelde nuestra⁴⁶⁰ comprensión de la rendición democrática de cuentas de la inteligencia es limitada ya que a pesar del interés suscitado en las ciencias políticas por el peso de los grupos de interés, no terminan de encontrar el lugar adecuado como titulares en la depuración de responsabilidades de las actividades de inteligencia. La dificultad en la medición del impacto de estos grupos en el control es una ardua tarea por diversos motivos, entre ellos la dificultad en la trazabilidad de todas las actividades, tanto formales como informales.

Comenzando con el artículo de Seymour Hersh⁴⁶¹ en la portada de The New York Times el 22 de diciembre de 1974 con las operaciones de la CIA sobre los activistas americanos posicionados contra la guerra de Vietnam, seguimos con el *9/11 Commission Report*, con el espionaje de la NSA sobre norteamericanos en su territorio nacional, las cada vez más frecuentes informaciones de actividades de todo tipo de agencias de inteligencia de distintos países y las noticias sobre asuntos considerados de seguridad nacional. Si bien es un área delicada y sensible, estos artículos e informes también aumentan el conocimiento público sobre ciertas actividades de inteligencia que provocan presión pública sobre los Gobiernos que cometen abusos.

⁴⁶⁰ En el sentido de perspectiva desde el sistema de control democrático expuesto anteriormente. VAN PUYVELDE, D.(2013) "Intelligence Accountability and the Role of Public Interest Groups in the United States". *Intelligence and National Security*, 28:2, p.142.

⁴⁶¹ HERSH, S.(1974) *Huge C.I.A. Operation Reported in U.S. against Antiwar Forces, Other Dissidents in Nixon Years*, en The New York Times <http://s3.documentcloud.org/documents/238963/huge-c-i-a-operation-reported-in-u-s-against.pdf> [Consulta: 4 agosto 2015].

Robert Steele incide en que se debe integrar la esencia de la profesión de Inteligencia en el entorno con el que esta se relaciona, y «convertir a cada ciudadano en un *intelligence minutemen*, ya que cree que la inteligencia es un bien público-privado y que los gobernantes no tomarán buenas decisiones ni considerarán la inteligencia hasta que esta no se haga valer en las mentes y corazones de los que pagan los impuestos y que eligen a los políticos. "Es especialmente importante que establezcamos a largo plazo la responsabilidad de los gobernantes por tomar decisiones estúpidas con consecuencias futuras y que proveamos al público con inteligencia de utilidad que contribuya a que los ciudadanos exijan una toma de decisiones responsable con respecto a la salud, al entorno, a la escasez de agua y energía, a la cultura de la violencia y cualquier otra amenaza no tradicional que se cierne sobre el futuro de nuestros hijos"»⁴⁶².

4.9 PROVOCANDO REACCIONES

También hay un efecto inmediato de la presión de la opinión pública en lo que Steven C. Boraz⁴⁶³ se suma a denominar como «efecto CNN» por forzar un pronunciamiento de lo que está en las noticias, estableciendo este autor que el impacto del seguimiento 24/7 de lo que pasa en el mundo puede afectar realmente al ciclo de inteligencia en la fase de obtención y de análisis, inmiscuyéndose así en la labor de control del Ejecutivo y en la propia de la dirección de los servicios.

Las investigaciones subsecuentes a los comités Church y Pike, así como la comisión Rockefeller⁴⁶⁴, estimularon a los ciudadanos norteamericanos a organizarse para mostrar sus preocupaciones sobre el trabajo de las agencias de inteligencia, con una actividad importante desde la American Civil Liberties

⁴⁶² STEELE, R. "Information Peacekeeping & the Future of Intelligence", cap.13 en STEEL, R. et al. (ed.)(2003) *Peacekeeping Intelligence. Emerging Concepts for the future*. OSS International Press, Virginia, abril, p.213. Steele cita a Alessandro Politi y su término *Intelligence Minutemen* cuando se refiere a la «tribu» compuesta por la sociedad civil.

⁴⁶³ BORAZ, S.(2007) "Executive Privilege. Intelligence Oversight in the United States", cap.1 en *Reforming Intelligence, Obstacles to Democratic Control and Effectiveness*, edit BRUNEAU, T.C. y BORAZ, S.C. University of Texas Press, pos. 919.

⁴⁶⁴ En 1975 el Vicepresidente norteamericano Nelson Rockefeller elaboró un informe calificado de "suave" detallando abusos de la CIA que incluía la violación de las comunicaciones (cartas) y la vigilancia de grupos disidentes domésticos.

Union (ACLU), que presentó proyectos de ley para aumentar el control del congreso sobre la CIA y el FBI.

La consecuencia fue una institucionalización progresiva emanada de los requerimientos, resultando que los comités anteriores fueron precursores de la creación del House Permanent Select Committee on Intelligence (1975) y del Senate Select Committee on Intelligence (1976), y poco más tarde el *Foreign Intelligence Surveillance Act* de 1978 y el *Intelligence Oversight Act* de 1980. En 1998 se creó el *Intelligence Community Whistleblower Protection Act*.

Como resultado de todo ello, había un mayor número de interlocutores especializados del Gobierno con los que los grupos de interés podían interactuar para la labor de control.

4.10 EVOLUCIÓN POSTERIOR

La reducción en tamaño de la comunidad de inteligencia acaecida después de la caída del telón de acero y el desarrollo en las capacidades tecnológicas, aumentaron la capacidad de presión de estos grupos. Por una parte, si el peligro ya no era tal, se cuestionaba la necesidad de mantener el nivel de secreto en vigor hasta entonces, y por otra, la disponibilidad de información gubernamental informatizada facilitaba su análisis y difusión por los grupos de presión.

Van Puyvelde observa la evolución posterior, tendiendo a unas posiciones más partisanas desde el Congreso y una falta tanto de experiencia como de interés de sus miembros⁴⁶⁵. El aumento del carácter secreto en las operaciones especialmente tras la GWOT, complica también el control legislativo y judicial, posicionándose estos grupos en la reclamación de una mayor transparencia y cuestionando las posturas gubernamentales.

El peso de determinados grupos de interés es considerable, entre la ACLU, el *Project on Government Oversight*, POGO, el *Government Accountability Project*, GAP, y el proyecto sobre secretos gubernamentales de la Federation of American Scientists⁴⁶⁶(FAS) entre otros, usando como cuña fundamental el

⁴⁶⁵ VAN PUYVELDE, D.(2013) "Intelligence Accountability and the Role of Public Interest Groups in the United States". *Intelligence and National Security*, 28:2, p.147.

⁴⁶⁶ <http://www.fas.org/sgp/> [Consulta:4 agosto 2015].

*Freedom of Information Act*⁴⁶⁷(FOIA) y el *Intelligence Community Whistleblower Protection Act*, protegiendo y «educando» a los denunciantes procedentes del interior del sistema⁴⁶⁸.

La informalidad de este tipo de control reside invariablemente en dos factores principales: la reacción de la sociedad a la información que se haga pública de las actividades de inteligencia, y la voluntad política de los implicados en los métodos formales de control, la cual en muchas ocasiones está directamente ligada a su rédito político. Por tanto este mecanismo, sin ser método, tiene un valor positivo en la ecuación de control de la inteligencia: siempre suma.

4.11 VALORANDO EL MEJOR TIPO DE CONTROL

Para comprender distintos aspectos del control, Ruiz Miguel distingue entre «Gobierno y Administración» y por tanto de la diferente naturaleza de los «actos de Gobierno y los actos administrativos». Además recuerda que el derecho no es solo lo que dicen los jueces, ya que la Constitución, que es derecho, atribuye en ocasiones la última palabra (sobre todo cuando afecta al Gobierno) a órganos no judiciales (como el Congreso de los Diputados). Estas aclaraciones se ofrecen en la búsqueda del control más idóneo para los servicios de inteligencia según sea su fundamento⁴⁶⁹.

Repasando caso por caso los fundamentos antes señalados, no nos llama la atención, pero sí que rompe la línea de control más habitual que plantea, la judicial (salvo el caso de la defensa militar, que sería jurídico-política), cuando se refiere a las relaciones internacionales o de seguridad política exterior, en las que las consecuencias más habituales de los fracasos son de índole política (pérdida de credibilidad y de peso político en el escenario internacional, deterioro de relaciones entre Estados...) así como las soluciones (p. ej. liberaciones de espías detenidos). El control más adecuado según parece en este caso, y en pleno acuerdo con el autor, es el político: es decir el parlamentario y el efectuado por el propio Ejecutivo.

⁴⁶⁷ <http://foia.state.gov/> [Consulta:4 agosto 2015].

⁴⁶⁸ VAN PUYVELDE, op.cit., pp.149-150.

⁴⁶⁹ RUIZ MIGUEL, C.(2007) "Problemas actuales del derecho de los servicios de inteligencia". *Inteligencia y Seguridad 2*, pp.41-42.

5 PROTEGIENDO SECRETOS, CONSIDERACIONES Y CONCEPTO LEGAL

5.1 ESPAÑA

El marco legal español para la protección de la información de carácter secreto es la Ley 9/1968 de 5 de abril sobre Secretos Oficiales, modificada por la Ley 48/78 de 7 de octubre. Esta ley establece también el marco que utiliza para llegar a la definición de secreto de Estado, y a su vez desarrolla las materias que en términos generales se denominan clasificadas, nomenclatura más convencional en derecho comparado.

Se establece que sin necesidad de previa clasificación, las materias clasificadas declaradas así por ley tendrán carácter secreto (art.1), pudiendo ser también declaradas materias clasificadas «los asuntos, actos, documentos, informaciones, datos y objetos cuyo conocimiento por personas no autorizadas puedan dañar o poner en riesgo la seguridad y defensa del Estado» (art.2).

El artículo 3 establece que las materias, en función del grado de protección que se requiera pueden ser clasificadas en categoría de secreto o reservado, estableciendo que el criterio para determinar una materia como «secreta» será cuando requiera «del más alto grado de protección por su excepcional importancia y cuya revelación no autorizada por autoridad competente para ello, pudiera dar lugar a riesgos o perjuicios de la seguridad del Estado, o pudiera comprometer los intereses fundamentales de la nación en lo referente a la defensa nacional, la paz exterior o el orden constitucional⁴⁷⁰».

Sin embargo, la clasificación de «reservado» se aplicara por exclusión a «los asuntos, actos, documentos, informaciones, datos y objetos no comprendidos en el apartado anterior por su menor importancia, pero cuyo conocimiento o divulgación pudiera afectar a los referidos intereses fundamentales de la nación, la seguridad del Estado, la defensa nacional, la paz exterior o el orden constitucional»⁴⁷¹.

Por tanto, esto significa restricciones en el conocimiento de las materias y limitaciones de acceso a los documentos o locales que a éstos albergan,

⁴⁷⁰ Decreto 242/1969, de 20 de Febrero por el que se desarrollan las disposiciones de la Ley 9/1968 de 5 de abril sobre Secretos Oficiales, art. 3, párrafo I.

⁴⁷¹ *Ibid.*, párrafo II.

vinculando al personal de la Administración del Estado y las Fuerzas Armadas en el obligado cumplimiento de las medidas previstas para la protección de las materias clasificadas (art.8).

También la ley aborda las facultades de clasificación (autoridad en esfera de competencia), la no delegación de las anteriores, la cancelación (o des/reclasificación), el deber de secreto y custodia apropiada. Llama la atención el art. 9.2 que establece «cuando una materia clasificada permita prever que pueda llegar a conocimiento de los medios de información, se notificará a estos la clasificación de secreto o reservado», en lo que asume que determinadas informaciones alcanzarán destinatarios distintos de a los que se dirige la misma.

El Congreso de los Diputados y el Senado tendrán siempre acceso a cuanta información reclamen en la forma que especifiquen sus respectivos reglamentos y en su caso, en sesiones secretas (art.10.2).

Así mismo, el artículo 14 establece que «la calificación de secreto o reservado no impedirá el exacto cumplimiento de los tramites de audiencia, alegaciones, notificaciones directas a los interesados, sin perjuicio de la aplicación de las sanciones previstas en la Ley en el caso de la violación de secreto por parte de los interesados».

El Decreto 242/1969, de 20 de febrero por el que se desarrollan las disposiciones de la Ley 9/1968 de 5 de abril sobre Secretos Oficiales, además recoge las actuaciones ante violaciones y define las estructuras y procedimientos de protección, custodia y manejo de las materias clasificadas que los órganos de la Administración y de las Fuerzas Armadas deben llevar a cabo.

Al respecto de la utilización política de la protección de información por sobreclasificación, en nuestro país, Torres Ventosa recoge las consideraciones de un magistrado discrepante⁴⁷² respecto a la sentencia del Tribunal Supremo de 4 de abril de 1997, que plantea que «la seguridad del Estado no es concepto jurídico porque no es susceptible de definición jurídica (...), sino un puro concepto político (...)», llegando el Consejo de Estado al rechazo *a radice*

⁴⁷² Sr. Sala Sánchez, en TORRES VENTOSA, J.J. (1998) *La Regulación Legal de los Secretos Oficiales*. Anuario de la Facultad de Derecho, p.374.

de toda referencia al concepto de «acto político», ya que aunque le corresponde, en efecto, al Consejo de Ministros la apreciación de la concurrencia o no del peligro para la seguridad y defensa del Estado, «se halla ante una manifestación de la tensión axiológica entre seguridad y justicia».

Pretende configurarse por parte del Consejo de Estado que la «seguridad del Estado» sea un concepto jurídico indeterminado en el que el halo de incertidumbre tendría una notable extensión, además de evidentes referencias de índole política, y al que a juicio de este autor habría que tributar cierta «deferencia»⁴⁷³.

5.2 REINO UNIDO

Con la misma tradición de necesidad, la legislación sobre información clasificada se utiliza para proteger secretos de Estado que podrían perjudicar la seguridad nacional si se hiciesen públicos. Promulgada en 1911 (sustituye a otra de 1889 que creó los delitos de revelación de información y la vulneración de confianza por funcionarios), se modificó en 1920 y 1939, hasta la que está actualmente en vigor, de 1989⁴⁷⁴, *The Official Secrets Act 1911 to 1989*.

*The Official Secrets Act 1911*⁴⁷⁵ tiene trece secciones, entre las que destacamos la primera, *Penalties for spying* (penas por espionaje) «...si cualquier persona por cualquier propósito perjudicial a la seguridad o los intereses del Estado» y desarrolla su actividad en torno a una restricción de acceso a lugar (que luego especifica), y la comunicación para uso del enemigo de cualquier forma de nota, dibujo o información relativa a la anterior localización será culpable de la comisión de delito. Así mismo, también dedica una sección a las penas por dar refugio a espías (7, *penalties for harbouring spies*).

*The Official Secrets Act 1920*⁴⁷⁶, amplía el *principal Act* (refiriéndose así al de 1911) con respecto del acceso a los lugares prohibidos los delitos y faltas

⁴⁷³ TORRES VENTOSA, op.cit.,pp.375-376.

⁴⁷⁴<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1989/6/contents> , última enmienda <http://www.legislation.gov.uk/uksi/2007/2148/contents/made> [Consulta: 7 agosto 2015].

⁴⁷⁵http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1911/28/pdfs/ukpga_19110028_en.pdf [Consulta: 7 agosto 2015].

⁴⁷⁶http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1920/75/pdfs/ukpga_19200075_en.pdf [Consulta: 8 agosto 2015].

cometidos por aquellos que con objeto «de perjudicar la seguridad o los intereses del Estado» actúen de forma encubierta (uso de uniformes, suplantación de identidad, falsificación de documento oficial...) o estén en posesión de documentos oficiales no autorizados, o bien los pasan a terceros.

Su sección segunda, *communications with foreign agents to be evidence of commission of certain offences*, define y establece los delitos de relación con agentes extranjeros, reconociendo en su cuarta sección, *power to require the production of telegrams*, que cuando un secretario de Estado estime la necesidad «por interés público», puede requerir por mandato la interceptación de comunicaciones exteriores de entrada o salida del Reino Unido a los gestores o dueños del sistema de comunicaciones, así como la responsabilidad y los procedimientos de trazabilidad de sus sistemas (sección quinta, *registration and regulation of persons carrying on the business of receiving postal packets*).

En la sexta sección, *duty of giving information as to commission of offences*, podemos ver su aplicabilidad como permiso para llevar a cabo «interrogatorios» por la autoridad competente, con la aprobación del Secretario de Estado, o si la emergencia en pos de los intereses del Estado lo requiriese se actuaría de inmediato explicando luego las circunstancias. Su séptima sección, *attempts, incitements &c.*, se refiere a incitaciones e intentos respecto del *Principal Act*, entendiendo nosotros que entonces sería aplicable también al reclutamiento de espías. *The Official Secrets Act 1939*⁴⁷⁷ limitó el alcance de la anterior (1920) sección sexta en reacción al *Sandys Affair* en 1938.

De una manera más específica, y al objeto de proteger más clases limitadas de información oficial, *The Official Secrets Act 1989*, sustituye en su capítulo sexto la segunda sección del *Principal Act*. Hace especial referencia a las personas que son o han sido miembros de los servicios de seguridad e inteligencia y a aquellos que se encuentran incluidos en esta categoría (funcionarios de la Corona, contratistas)⁴⁷⁸, que por su posición pueda revelar

⁴⁷⁷ http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1939/121/pdfs/ukpga_19390121_en.pdf
[Consulta: 7 agosto 2015].

⁴⁷⁸ Con notificación personal por escrito del ministro de la corona en el que se le especifica que su trabajo se encuentra contemplado en esta categoría. igualmente, si las circunstancias cambian y el trabajo de la persona cesa de afectar a los servicios le será notificado.

información que perjudique a los servicios de inteligencia o al trabajo que estos realizan.

También se refiere posteriormente al mismo tipo de actor respecto de la «Defensa» cuando los daños afectan a la capacidad de las Fuerzas Armadas para realizar su misión, a la obstrucción, a la promoción y protección de los intereses exteriores del Reino Unido, a poner en riesgo la seguridad de ciudadanos británicos en el exterior o cualquier información cuya divulgación afecte a los efectos aquí señalados.

Esta Ley de 1989 continúa con los daños y la revelación de información relativa a las «relaciones internacionales», a la interceptación de comunicaciones⁴⁷⁹ y a la *information entrusted in confidence to other States or to international organisations*.

5.3 EE.UU.

En Estados Unidos no existe una «ley sobre secretos oficiales» *stricto sensu* al estilo del Reino Unido, estando el aspecto penal de la Ley más relacionado con la revelación de información relacionada con la defensa nacional. Si bien es cierto que la publicación de información relativa a la defensa nacional o la política exterior puede proporcionar a los ciudadanos información sobre la calidad del trabajo que hace su Gobierno, existe un consenso generalizado sobre que al menos alguna parte de esa información, puede amenazar de verdad la seguridad nacional y que los intereses públicos en este caso, están mejor satisfechos cuando esa información permanece en secreto⁴⁸⁰.

Así, en 1917 el Congreso deroga *An Act to prevent the disclosure of national defence secrets* de 1911, promulgando *The Espionage Act*⁴⁸¹, que castigaba penalmente «a quien con la intención o con razón para creer, comunique o entregue, transmita, ayuda a transmitir o lo intente, información sobre la defensa nacional que pueda ser usada en perjuicio de los Estados Unidos o dar

⁴⁷⁹ Sección 2 del *Interception of Communications Act* 1985.

⁴⁸⁰ ELSEA, J.(2013) *Criminal Prohibitions on the publication of classified defense information*, *Congressional Research Service report for Congress*, 7-5700, www.crs.gov., pp.22,24 y 26.

⁴⁸¹ Extracto de «The Espionage Act 1917», en http://www.digitalhistory.uh.edu/disp_textbook.cfm?smtID=3&psid=3904 ; tb. en, *Espionage Statutes*, *Columbia Law Review* n5, vol 73, mayo 1973 p.1005, en <https://www.fas.org/sgp/library/edgar.pdf> [Consulta: 10 agosto 2015].

ventaja a cualquier nación extranjera» (sección segunda). También la sección tercera aborda la intoxicación de información para «interferir en las operaciones o el éxito de las fuerzas militares y navales de los Estados Unidos o promover el éxito de sus enemigos», la cuarta las penas por conspiración y la quinta aquellas por encubrir los delitos o los delincuentes antes tipificados.

Esta ley se basa en la *Defense Secrets Act de 1911*, que a su vez se inspiraba en la *Official Secrets Act* de 1889 británica, singularmente en la noción de obtener o revelar información relativa a la defensa nacional a una persona que no tiene derecho a ello. La ley se promulgó en los albores de la entrada de los Estados Unidos en la Primera Guerra Mundial, para evitar las interferencias con las operaciones, reclutamiento y la subversión en las filas norteamericanas, teniendo una importante contribución a la propuesta de esta ley, los papeles procedentes de un maletín perdido en un tren elevado en Washington D.C pertenecientes a Heinrich F. Albert, agregado comercial a la embajada alemana en 1915.

Luis P. Salas⁴⁸² analiza el Código Penal federal, detectando dos secciones que basándose en *The Espionage Act*, se aplican tanto al espionaje tradicional como a la obtención, transmisión y divulgación de información secreta sin ningún fin de espionaje (secciones 793 y 794).

Ambas tratan el manejo de información secreta, y observa este autor que difieren en la identificación del destinatario de la información. La sección 793 (d), usada con frecuencia en estos casos, prohíbe revelar información secreta a «una persona que no tiene derecho a recibirla». La sección 794 sanciona una conducta mucho más grave al prohibir la transmisión de información secreta a un agente de un Gobierno extranjero. «En resumen, la sección 794 cubre espionaje clásico, mientras que las secciones 793 (d) y (e) tratan de un delito menos grave que el espionaje, la revelación de información a cualquier persona que no está autorizada a recibirla⁴⁸³».

También, sigue Salas, el Gobierno puede proceder contra una persona que sustraiga material o documentación perteneciente a la Administración bajo la norma que sanciona el robo de bienes públicos. Se usó así la sección 641 del

⁴⁸² SALAS, L. P.(2008- 2009) "Sistema Judicial , secreto económico y secreto de Estado". *Inteligencia y Seguridad* 5, pp. 94-97.

⁴⁸³ United States v. Morrison, 844 F.2d 1057, 1065 (4th Cir. 1988), c.p.. ,SALAS, op.cit., p.102..

Código Penal, como base para una acción penal en contra de un agente de la Drugs Enforcement Administration, DEA, por revelar expedientes confidenciales de la agencia.

Como medida de protección ante el riesgo que supone para las operaciones en curso y para los propios agentes operativos encubiertos desplegados en el exterior, se promulgó *The Intelligence Identities Protection Act* de 1982⁴⁸⁴ con el objeto de convertir en crimen federal la exposición pública de la identificación de personal que desarrolla actividades de inteligencia exterior, extendiendo su jurisdicción sobre todos los ciudadanos estadounidenses y todos aquellos que se haya admitido a trámite su nacionalidad (sec. 604) estén o no en territorio nacional o sobre el que la ley tiene jurisdicción .

5.4 GENERALIDADES DE LOS SISTEMAS DE CLASIFICACIÓN DE INFORMACIÓN

5.4.1 España

Hemos visto cómo los países seleccionados para el estudio comparado regulan los secretos de Estado según la tradición de proteger la información que puede afectar a la seguridad nacional, bien directamente por su naturaleza, o a consecuencia de los productos o informaciones que fluyen por los sistemas y servicios de inteligencia que trabajan para esa seguridad y por ende, para la de los ciudadanos.

No trataremos en este trabajo la protección de información clasificada que no afecte de alguna forma a los servicios de inteligencia, y, aunque determinada información relacionada con la seguridad nacional sea crítica y pueda ser tratada por estos SI (como aquella relacionada con la seguridad nuclear⁴⁸⁵, cuando el país tenga esa capacidad, o las particulares subcategorías y especialidades de determinado tipo de información clasificada, como podrían ser las series «crypto», p. ej. NATO SECRET CRYPTO), se excluyen del

⁴⁸⁴ <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/STATUTE-96/pdf/STATUTE-96-Pg122.pdf> [Consulta: 8 agosto 2015].

⁴⁸⁵ Entre otras regulaciones internacionales nucleares, destacamos la estadounidense *Atomic Energy Act of 1954* por sus aspectos reguladores de información clasificada, <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/STATUTE-68/pdf/STATUTE-68-Pg919.pdf> [Consulta: 15 agosto 2015].

desarrollo posterior por ser imposible abordarlas en un intento de contener la extensión de este trabajo y también por no enriquecerlo de forma expresa.

Tampoco se contemplan las leyes relacionadas con la protección de datos de carácter personal en cuanto objeto de derecho de los trabajadores de la administración, ni su protección por esta.

Destacaremos de entrada un importante matiz: las materias clasificadas no son las únicas que tienen un nivel de protección. Pongamos por ejemplo lo dispuesto en España según Decreto 242/1969 que desarrolla las disposiciones de la Ley 9/1968 sobre Secretos Oficiales, en su artículo 3, párrafo I, por el que se distingue entre materias «secretas» y materias «reservadas».

Estas dos clasificaciones se integran dentro de un sistema de protección para la información clasificada más amplio, que incluye las anteriores materias con los grados establecidos, y añade otros que por ejemplo, en España, se consideran materias objeto de reserva interna con los grados de «confidencial» y «difusión limitada», constituyendo todo este elenco de información objeto de protección el cuerpo del concepto «información clasificada».

Información clasificada «es cualquier información o material respecto de la cual se decida que requiere protección contra su divulgación no autorizada y a la que se ha asignado, con las formalidades y requisitos previstos en la legislación, una clasificación de seguridad» entendiéndose como información «todo conocimiento que puede ser comunicado, presentado o almacenado en cualquier forma⁴⁸⁶».

Esta escala que se acaba de mencionar es decreciente, partiendo como origen desde «secreto», y esta graduada como en función del daño que puede causar en primer lugar al Estado y a la seguridad nacional, y posteriormente a la organización de la Administración, Fuerzas Armadas o fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado en su funcionamiento como institución (p. ej. «confidencial»: su revelación pone en peligro la seguridad de las FAS) o a la misión con la que esa institución contribuye a la seguridad nacional.

⁴⁸⁶ <http://www.cni.es/es/ons/introduccion/>, NS04, pto. 1.3.1. [Consulta: 10 agosto 2015].

La Norma de Seguridad NS/04 que publica el CNI⁴⁸⁷, en su anexo I, establece que el grado SECRETO se aplicará a la información que precise del más alto grado de protección, toda vez que su revelación no autorizada o utilización indebida pueda dar lugar a una amenaza o perjuicio extremadamente grave para los intereses de España en los siguientes ámbitos: a) La soberanía e integridad territorial; b) el orden constitucional y la seguridad del Estado; c) el orden público y la vida de los ciudadanos; d) la capacidad de combate o la seguridad de las Fuerzas Armadas de España o de sus aliados; e) la efectividad o la seguridad de operaciones de excepcional valor de los servicios de inteligencia de España o de sus aliados; f) las relaciones diplomáticas de España o situaciones de tensión internacional, o g) cualquier otro cuya salvaguarda requiera de la más alta protección.

La clasificación de RESERVADO se aplicará a la información que precise de un alto grado de protección, toda vez que su revelación no autorizada o utilización indebida pueda dar lugar a una amenaza o perjuicio grave para los intereses de España en los siguientes ámbitos: a) el orden constitucional y la seguridad del Estado; b) el orden público y la seguridad de los ciudadanos; c) la capacidad de combate o la seguridad de las Fuerzas Armadas de España o de sus aliados; d) la efectividad o la seguridad de operaciones de los servicios de inteligencia de España o de sus aliados; e) las relaciones diplomáticas de España o situaciones de tensión internacional; f) los intereses económicos o industriales de carácter estratégico, o g) cualquier otro cuya salvaguarda requiera de un alto grado de protección.

Las materias objeto de «reserva interna», aun siendo "clasificadas" están fuera de la definición de los dos grados anteriores y son:

- La clasificación de CONFIDENCIAL, aplicable a la información cuya revelación no autorizada o utilización indebida pueda causar una amenaza o perjuicio para los intereses de España en los siguientes ámbitos: a) el efectivo desarrollo de las políticas del Estado o el funcionamiento del sector público; b) negociaciones políticas o

⁴⁸⁷http://www.cni.es/comun/recursos/descargas/Normas_de_la_Autoridad_Nacional_para_la_Proteccion_de_la_Informacion_Clasificada.pdf [Consulta: 10 agosto 2015].

comerciales de España frente a otros Estados; c) los intereses económicos o industriales; d) funcionamiento de los servicios públicos; e) dificultar la investigación o facilitar la comisión de delitos, o f) cualquier otro que pueda causar una amenaza o perjuicio para los intereses de España, y,

- La clasificación de DIFUSIÓN LIMITADA se aplicará a la información cuya revelación no autorizada o utilización indebida pueda ser contraria a los intereses de España en cualquiera de los ámbitos relacionados en los apartados anteriores».

Como cabe pensar, no todos los grados de clasificación están protegidos igual ni se gestionan de la misma manera. La gestión, los procedimientos de registro, la transmisión, tanto por métodos físicos como por los equipos cifrados autorizados y acreditados, la reproducción y la destrucción de la información clasificada está regulada por normativa específica de cada país, y dentro de cada país, por cada ámbito.

En España, un ámbito puede ser el Ministerio de Defensa, que acatará la normativa de rango superior y proporcionará las normas adaptadas a su ámbito, y posteriormente, cada Ejército y la Armada, desarrollarán normativa específica (Instrucciones Generales, Directivas...) más detallada para cumplir con la confidencialidad⁴⁸⁸, integridad, y disponibilidad que se exige a cada documento.

También debemos decir en este punto, que aunque probablemente en la mayoría de los países (por lo menos en el nuestro sí es así, según el art.5 de la Ley 11/2002) toda la información relacionada con los servicios de inteligencia está clasificada de «secreto», exponemos el caso español en el que el secretario de Estado director del CNI, SEDCNI, es además, la autoridad nacional de seguridad (ANS).

⁴⁸⁸ Véase aquí "confidencialidad" en su definición de la RAE como adjetivo, como cualidad de confidencial, es decir, "que se hace o se dice en confianza o con seguridad recíproca entre dos o más personas", no como un grado de clasificación "confidencial". <http://lema.rae.es/drae/?val=confidencialidad> [Consulta: 10 agosto 2015].

En la Ley 11/2002, de 6 de mayo reguladora del Centro Nacional de Inteligencia (art.4, funciones del CNI, apartado f) y posteriormente en el Real Decreto 421/2004, de 12 de marzo, se encomienda al CNI velar por el cumplimiento de la normativa relativa a la protección de la información clasificada.

Es por ello, y por que la Oficina Nacional de Seguridad (ONS) pertenece al Centro Nacional de Inteligencia, que el director de los SI es el «responsable» de toda la información clasificada internacional (OTAN, Unión Europea, Agencia Espacial Europea,...) y por tanto de toda ella, es decir, no solo de la información o materias clasificadas como «secretas» sino de todos los tipos y grados de clasificación de la misma (NATO CONFIDENTIAL, EU RESTRICTED...).

Sin embargo, los responsables de la información clasificada nacional, son los propios de cada ámbito. Pongamos por caso, el secretario de Estado de Defensa en el Ministerio de Defensa⁴⁸⁹ (SEDEF) para aquella que se produce y gestiona dentro de su ámbito competencial, con la salvedad de la información de organizaciones internacionales, de la que aunque el SEDEF es responsable de su gestión (y dentro de los Ejércitos y la Armada, sus jefes de Estado Mayor), es el SEDCNI/ONS el custodio ante las OO.II. correspondientes.

Para proporcionar un ejemplo completo de cómo funciona el sistema de protección de información clasificada en las siguientes líneas nos mantendremos dentro del ámbito del Ministerio de Defensa, sin llegar a profundizar en los desarrollos particulares posteriores, ya que es el ámbito que tiene la normativa más desarrollada.

5.4.1.1 Protección de información clasificada de la Defensa Nacional

También, dentro de la compartición de información internacional, la ONS responde de la información que dentro de los acuerdos y convenios bilaterales específicos y ante las demás Autoridades Nacionales de Seguridad en el ámbito internacional, se compromete a darle el grado de protección equivalente al que tendría una información clasificada nacional de esa naturaleza, al igual que la oficina de seguridad equivalente en el país con el que se celebra el

⁴⁸⁹ El SEDEF es el director de seguridad de la información del MINISDEF (DSIDEF).

acuerdo, es responsable de tratar a la información clasificada española. En España, la clasificación de «secreto» y «reservado» solo puede ser establecida por Consejo de Ministros⁴⁹⁰ (no delegable ni transferible), teniendo los jefes de Estado Mayor la capacidad (delegable en los jefes de los Mandos Regionales) como máximo de clasificar como «confidencial» o como «difusión limitada».

La protección de ese tipo de información se realiza mediante la aplicación y supervisión de medidas de seguridad dirigidas a diferentes áreas: las personas (SEGINFOPER), los documentos (SEGINFODOC), los sistemas de información y telecomunicaciones (SEGINFOSIT), las instalaciones (SEGINFOINS) y las empresas (SEGINFOEMP), requiriéndose de esta manera de funcionamiento coordinación y coherencia normativa.

La Orden Ministerial Comunicada 12/1982, de 21 de octubre, del manual de seguridad industrial de las Fuerzas Armadas nació por la necesidad de regular las relaciones entre el Ministerio de Defensa y las empresas que por los programas de Defensa tenían una colaboración cada vez más estrecha, aumentando la necesidad de compartir información clasificada.

Consecuentemente, en el Ministerio de Defensa se han promulgado la Orden Ministerial Comunicada 17/2001, de 29 de enero, por la que se aprueba el manual de protección de materias clasificadas del Ministerio de Defensa en poder de las empresas; la Orden Ministerial Comunicada 44/2001, por la que se aprueba la normativa para la aplicación del manual de protección de materias clasificadas del Ministerio de Defensa en poder de las empresas y la Orden Ministerial 81/2001, de 20 de abril, por la que se aprueban las normas de protección de contratos del Ministerio de Defensa, mediante las cuales se actualiza la normativa referente a seguridad industrial.

Siguen también, la Orden DEF/315/2002, de 14 de febrero, por la que se aprueba el Plan Director de Sistemas de Información y Telecomunicaciones, y, en la que se establecen cometidos y responsabilidades en materia de seguridad de la información en los sistemas de información y telecomunicaciones. La Orden Ministerial 76/2002, de 18 de abril, por la que se

⁴⁹⁰ La Junta de jefes de Estado Mayor (JUJEM) desapareció en 1984 con su sustitución por la figura del Jefe del Estado Mayor de la Defensa.

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 y en la que se establece de manera explícita los conceptos de confidencialidad, integridad y disponibilidad.

A la normativa de Defensa anteriormente citada, hay que añadir la específica del Estado Mayor de la Defensa y de los Ejércitos, así como la derivada de la integración de España en foros y organizaciones internacionales, principalmente en la OTAN y en la Unión Europea sobre protección de la información, clasificada y no clasificada, de la organización.

Con el objeto de racionalizar toda esta normativa se publica la Orden Ministerial 76/2006, de 19 de mayo⁴⁹¹, por la que se aprueba la Política de Seguridad de la Información del Ministerio de Defensa. Esta se desarrolla posteriormente en la Instrucción 41/2010, de 7 de julio, del Secretario de Estado de Defensa, por la que se aprueban las normas para la aplicación de la Política de Seguridad de la Información del Ministerio de Defensa.

Posteriormente, se publica la normativa propia de cada área de la seguridad de la información: Personas (Instrucción del SEDEF 9/2011), Instalaciones (Instrucción del SEDEF 95/2011), Documentos (Instrucción del SEDEF 51/2013), Empresas (Instrucción del SEDEF 52/2011) y Sistemas de Información y Telecomunicaciones.

La tabla que a continuación se muestra, establece los grados de equivalencia con España por los acuerdos alcanzados para la protección de la información, tanto a nivel bilateral como internacional con las respectivas organizaciones:

⁴⁹¹ BOD. núm. 103 29 de mayo de 2006.

Tabla 3-2. Equivalencia entre distintos sistemas de clasificación de información.

ESPAÑA	OTAN	UE	EE.UU.	REINO UNIDO
SECRETO	COSMIC TOP SECRET	EU TOP SECRET	TOP SECRET	UK ⁴⁹² TOP SECRET
RESERVADO	NATO SECRET	EU SECRET	SECRET	UK SECRET
CONFIDENCIAL	NATO CONFIDENTIAL	EU CONFIDENTIAL	CONFIDENTIAL	UK SECRET
DIFUSIÓN LIMITADA	NATO RESTRICTED	EU RESTRICTED	_____	UK OFFICIAL- SENSITIVE

Fuente: Elaboración propia.

5.4.2 Nuestro marco de referencia

En los países y organizaciones que se han mencionado en este trabajo con las que España comparte información clasificada, cuentan, como no podría ser de otra manera, con sistemas de protección y normativa equivalente para garantizar la integridad, disponibilidad y confidencialidad de dicha información.

5.4.2.1 Reino Unido

El Reino Unido⁴⁹³ cuenta con el documento *Government Security Classifications*, en el que se establecen los principios fundamentales de protección de la información, las definiciones de las clasificaciones de seguridad, los procedimientos de gestión y el marco legal. Otro documento fundamental es el *International Classified Exchanges*, en el que designa a la autoridad nacional de seguridad y sus consideraciones particulares, así como establece y reconoce sus obligaciones internacionales de seguridad, el papel y las responsabilidades del personal, la compartición y la seguridad industrial (contratos, HPS de trabajadores y habilitaciones de empresa...).

⁴⁹²Se realiza la "marca" UK cuando la información está en el ámbito internacional y para establecer la correspondencia unívoca no estadounidense, pero la clasificación interna es lógicamente, sin "marcas" del país.

⁴⁹³https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/251480/Government-Security-Classifications-April-2014.pdf, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/450221/International_Classified_Exchanges__V_1.2_-_Jul_2015_.pdf [Consultas: 12 agosto 2015].

La clasificación del Reino Unido según el documento *Government Security Classifications*, será:

- TOP SECRET, activos de información del Gobierno⁴⁹⁴ excepcionalmente sensibles que apoyan directamente (o amenazan) la seguridad nacional del Reino Unido o de sus aliados y que requieren una garantía de protección extremadamente alta de todas las amenazas⁴⁹⁵. Esto incluye que los efectos accidentales o intencionados del comprometimiento de la información resulte en lo siguiente:
 - a) Conlleven la pérdida de un gran número de vidas (humanas),
 - b) Amenacen directamente la estabilidad interna del Reino Unido (RU) o de naciones amigas,
 - c) Aumenten la tensión internacional,
 - d) Causen daños excepcionalmente graves a la eficacia o a la seguridad del RU o de fuerzas aliadas, que lleven a la incapacidad de proporcionar ninguno de los cometidos de defensa militar del RU,
 - e) Causen daños excepcionalmente graves en las relaciones con naciones amigas,
 - f) Causen daños excepcionalmente graves al sostenimiento eficaz de operaciones de seguridad o inteligencia de excepcional valor,
 - g) Causen daños a la economía del RU a largo plazo,
 - h) Causen serios impedimentos a largo plazo en la capacidad para investigar o perseguir al crimen organizado.
- SECRET, para información del Gobierno muy sensible que requieren protección contra un perfil de amenaza con altas capacidades⁴⁹⁶ y donde

⁴⁹⁴ Literalmente el término es HMG, *Her Majesty's Government*.

⁴⁹⁵ En el original, especificadas en el párrafo 15 , *Security Classification Definitions*.

⁴⁹⁶ En el original, especificadas en el párrafo 15 , *Security Classification Definitions*.

los efectos accidentales o intencionados del comprometimiento resulte en lo siguiente:

- a) Amenacen directamente la vida, libertad o seguridad de las personas (por actores con altas capacidades),
 - b) Causen daños importantes a la eficacia operativa o a la seguridad del RU o de fuerzas aliadas en el desempeño de misiones militares tales como:
 - i. Inutilización de capacidades militares actuales o futuras,
 - ii. Que haya pérdidas de vidas, o,
 - iii. Que se causen daños a las instalaciones, inutilizándolas.
 - c) Se ocasionen graves daños a la eficacia operativa de actividades de alto valor de seguridad o inteligencia,
 - d) Causen graves daños a las relaciones con gobiernos amigos o dañen las relaciones internacionales que resulten en protestas formales o sanciones,
 - e) Causen graves daños a la seguridad o prosperidad afectando a los intereses comerciales, económicos y financieros del RU o de naciones amigas.
 - f) Se ocasionen graves daños a la seguridad y resiliencia de los recursos de la infraestructura crítica nacional,
 - g) Causen serios impedimentos a la capacidad para investigar o perseguir al crimen organizado.
- OFFICIAL, se tratará así toda la información de rutina de los sectores públicos, siendo el máximo tipo de clasificación con el que trabajarán la mayor parte de los departamentos y agencias. Incluye un amplio abanico de información de diferente valor y sensibilidad que necesita protegerse

de amenazas⁴⁹⁷ y cumplir con las obligaciones legales que correspondan, incluyendo:

- a) El trabajo diario del Gobierno y del sector público,
- b) Las relaciones internacionales y las actividades diplomáticas rutinarias.
- c) Las actuaciones de seguridad pública y de justicia criminal,
- d) Múltiples aspectos de la defensa, la seguridad y la resiliencia,
- e) Los intereses comerciales, incluyendo la información que se proporciona en el marco de la confianza, así como la propiedad intelectual.
- f) Información de carácter personal.

5.4.2.2 Estados Unidos

El sistema de clasificación de la información de seguridad nacional de los Estados Unidos está regulada por la Orden Ejecutiva, (Executive Order, EO) 13526 de 29 de diciembre de 2009⁴⁹⁸, que desarrolla exhaustivamente la norma y que cubre prácticamente todo el espectro de posibilidades respecto a la estandarización, autoridades, gestión (incluyendo la desclasificación), accesos y salvaguardas, control, sanciones, y definiciones. La orden establece los niveles de clasificación como sigue (secc 1.2 EO 13526):

- TOP SECRET, se aplicará a toda aquella información cuya revelación no autorizada podría causar razonablemente, según la identificación o descripción de la autoridad de clasificación original, daños excepcionalmente graves a la seguridad nacional .
- SECRET, se aplicará a toda aquella información cuya revelación no autorizada podría causar razonablemente, según la identificación o descripción de la autoridad de clasificación original, daños graves a la seguridad nacional.

⁴⁹⁷En el original, especificadas en el párrafo 15 , *Security Classification Definitions*.

⁴⁹⁸<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/executive-order-classified-national-security-information> [Consulta: 15 agosto 2015].

- CONFIDENTIAL, se aplicará a toda aquella información cuya revelación no autorizada podría causar razonablemente, según la identificación o descripción de la autoridad de clasificación original, daños a la seguridad nacional.

Por tanto, la clasificación de la información no procede si su revelación no afecta las consideraciones de las justificaciones anteriores, o que pertenezca a las siguientes categorías⁴⁹⁹:

- a) planes militares, sistemas de armas, u operaciones;
- b) información de Gobiernos extranjeros;
- c) actividades de inteligencia (incluyendo operaciones encubiertas), fuentes o métodos de inteligencia o criptología;
- d) relaciones exteriores o actividades en el exterior de los Estados Unidos, incluyendo fuentes confidenciales;
- e) asuntos científicos, tecnológicos o económicos relacionados con la seguridad nacional
- f) programas de los Estados Unidos para la protección de materiales o instalaciones nucleares;
- g) vulnerabilidades o capacidades de sistemas, instalaciones, infraestructuras, proyectos, planes o servicios de protección relacionados con la seguridad nacional; o
- h) el desarrollo, la producción o el uso de armas de destrucción masiva.

Curiosa, pero importante mención que la Orden Ejecutiva 13526 hace respecto de la necesidad de que las autoridades de clasificación no solo lleven a cabo la revisión periódica de las directrices respecto de la necesidad de mantener o no la clasificación de determinados asunto que por las circunstancias del momento pueden no requerir más protección y por tanto procede su desclasificación (secc. 1.9), sino que además, se les requiere un entrenamiento específico para evitar la tendencia a sobreclasificar información y hacer las marcas correctas (secc. 1.3) . Tras el 11 de septiembre la tendencia a la sobreclasificación se agravó hasta el punto de que cuando un almirante del Estado Mayor de las Fuerzas Armadas redactó un informe criticando el uso excesivo de la

⁴⁹⁹ Secc. 1.4 Executive Order 13526

clasificación de secreto, ese mismo informe acabó siendo clasificado de «secreto»⁵⁰⁰.

5.4.2.3 Unión Europea

Para que el Consejo de Europa pueda trabajar en todas las áreas y por ende en aquellas que requieren el uso de información clasificada, se implementó un sistema integral de seguridad para protegerla, basándose en los principios y estándares básicos de seguridad para proteger la información clasificada de la Unión Europea (ICUE)⁵⁰¹ Son aplicables tanto al Consejo como al Secretariado General y a los Estados en tanto en cuanto manejen información del ámbito ICUE.

La norma más reciente a este respecto es la Decisión del Consejo 2013/488/EU de 23 de septiembre de 2013 sobre las reglas de seguridad para proteger la información clasificada de la Unión Europea⁵⁰², estableciendo el mismo tipo de procesos de autorizaciones y gestión que hemos visto hasta ahora, incluyendo la organización y la autoridad de seguridad (art. 16), la gestión del riesgo de seguridad (art. 5), la compartición interna dentro de las agencias de las instituciones de la unión (art.12) y el intercambio con terceros Estados y OO.II. (art. 13).

Ya que esta no es la primera norma ICUE, las agencias de la UE trabajaban con los desarrollos específicos de las normativas que les afectasen, en concreto el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), al que pertenece el Centro de Inteligencia de la UE (INTCEN), regulaba sus normas de seguridad⁵⁰³ por la decisión de la alta representante de la Unión para asuntos exteriores y de seguridad, según lo publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea 2013/C 190/01, regulando los requisitos de seguridad física de sus

⁵⁰⁰LITTLETON J.(2008) *Eliminating Public Disclosure of Government Information from the Reach of the Espionage Act*. *Texas Law Review*. Vol. 86, p. 889, nota 135, c.p. SALAS, L. P. (2008- 2009) "Sistema Judicial, secreto económico y secreto de Estado". *Inteligencia y Seguridad* 5, p.99.

⁵⁰¹EU *Classified Information* (EUCI).

⁵⁰²<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013D0488&from=EN> [Consulta: 15 agosto 2015].

⁵⁰³[http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013D0629\(03\)&qid=1438724829414&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013D0629(03)&qid=1438724829414&from=EN) [Consulta: 15 agosto 2015].

instalaciones, los procedimientos de gestión y acceso a la ICUE y otros, ampliando todos los principios y normas de protección de la ICUE en su «anexo A».

Detallamos a continuación el significado de los distintos niveles categorizados según su impacto por revelación no autorizada:

- TRÈS SECRET UE/EU TOP SECRET: se aplicará a toda aquella información cuya revelación no autorizada podría causar perjuicios excepcionalmente graves a los intereses esenciales de la UE o de uno o más Estados miembros.
- SECRET UE/EU SECRET: se aplicará a toda aquella información cuya revelación no autorizada podría dañar seriamente los intereses esenciales de la UE o de uno o más Estados miembros.
- CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL, se aplicará a toda aquella información cuya revelación no autorizada podría dañar los intereses esenciales de la UE o de uno o más Estados miembros.
- RESTREINT UE/EU RESTRICTED, se aplicará a toda aquella información cuya revelación no autorizada podría resultar desventajosa para los intereses de la UE o de uno o más Estados miembros.

5.4.2.4 Naciones Unidas

La Organización, para garantizar la protección de la información que le ha sido confiada por otros o que haya sido originada en las Naciones Unidas en el entendimiento de que, aunque el trabajo deba ser abierto y transparente, existe información que por su naturaleza sensible debe ser tratada con confidencialidad, establece las normas de manejo, clasificación y grados de sensibilidad según ST/SGB/2007/6⁵⁰⁴. En ella observamos lo siguiente:

- a) Documentos creados por las NN.UU., recibidos o enviados a terceras partes bajo supuestos de confidencialidad;
- b) Documentos cuya revelación pone en peligro potencial la seguridad de las personas, viola sus derechos o invade su privacidad;

⁵⁰⁴ https://archives.un.org/sites/archives.un.org/files/ST_SGB_2007_6_eng.pdf

- c) Documentos cuya revelación pone en peligro potencial la seguridad de los Estados miembros o perjudican la seguridad o la adecuada conducción de cualquier operación o actividad de la ONU, incluyendo sus operaciones de mantenimiento de paz;
- d) Documentos protegidos por privilegios legales o relacionados con investigaciones internas;
- e) Los documentos internos o entre agencias, incluyendo los borradores, cuya revelación pudiera socavar los procesos libres e independientes de toma de decisión de la Organización;
- f) Los documentos que contengan información comercial cuya revelación pueda dañar los intereses financieros de la ONU o de terceros implicados;
- g) Otros tipos de información por cuyo contenido o por las circunstancias de su creación o comunicación se estima que deban ser confidenciales.

En su sección segunda, establece los siguientes niveles de clasificación:

- STRICTLY CONFIDENTIAL, se aplicará a toda información o material de cuya revelación no autorizada se pueda esperar razonablemente que cause grave daño o impida la continuidad del trabajo de las Naciones Unidas.
- CONFIDENTIAL, se aplicará a toda información o material de cuya revelación no autorizada se pueda esperar razonablemente que cause daños al trabajo de las Naciones Unidas.

La figura de Ombudsperson, surgida del Comité 1267 del Consejo de Seguridad debe tener acceso a información clasificada o confidencial para realizar el trabajo encomendado. Sin entrar más en detalles, utilizamos la base de datos de acuerdos logrados con determinados países (en algunos casos son *ad hoc*, como con EE.UU.), en este caso concreto, el acuerdo con

Austria⁵⁰⁵ (en vigor desde el 1 de septiembre de 2012), para observar las equivalencias en la clasificación de información que en él se establece:

Tabla 3-3 Equivalencias de clasificación para intercambios Austria/ONU

República de Austria	Naciones Unidas
GEHEIM	STRICTLY CONFIDENTIAL
VERTRAULICH	CONFIDENTIAL

Fuente: ONU⁵⁰⁶.

Sin tener más base legal que la de la propia lógica, y por tanto excluyendo la realidad de que la formalidad de las equivalencias requiere un nivel de aprobación y consultas fuera del ámbito de este estudio, nos resulta razonable la utilización instrumental como pasarela de equivalencias lo contenido en la web del CNI⁵⁰⁷ respecto de los acuerdos nacionales en vigor para protección de información con ciertos países, en concreto con Austria (en vigor desde el 4 de febrero de 2013⁵⁰⁸):

Tabla 3-4. Equivalencias de clasificación para intercambios España/Austria

Reino de España	República de Austria
SECRETO	<i>STRENG GEHEIM</i>
RESERVADO	<i>GEHEIM</i>
CONFIDENCIAL	<i>VERTRAULICH</i>
DIFUSIÓN LIMITADA	<i>EINGESCHRÄNKT</i>

Fuente: CNI⁵⁰⁹.

Por tanto, y en base a la abstracción legal que hemos explicado con anterioridad, establecemos como equivalente a los efectos exclusivos de este trabajo lo siguiente:

⁵⁰⁵ <http://www.un.org/en/sc/ombudsperson/pdfs/UN-Austria.pdf> [Consulta: 12 agosto 2015].

⁵⁰⁶ *Ibíd.*

⁵⁰⁷ <http://www.cni.es/es/ons/documentacion/normativa/> [Consulta: 12 agosto 2015].

⁵⁰⁸ http://www.cni.es/comun/recursos/descargas/Disposicion_1145_BOE_num_30_de_2013.pdf [Consulta: 12 agosto 2015].

⁵⁰⁹ *Ibíd.*

Tabla 3-5. Equivalencias de clasificación para intercambios España/OO.II.⁵¹⁰

ESPAÑA	ONU	EE.UU.	REINO UNIDO	UE
SECRETO	_____	TOP SECRET	UK TOP SECRET	<i>EU</i> <i>TOP SECRET</i>
RESERVADO	<i>STRICTLY CONFIDENTIAL</i>	SECRET	UK SECRET	<i>EU SECRET</i>
CONFIDENCIAL	<i>CONFIDENTIAL</i>	CONFIDENTIAL	UK SECRET (No equivale a XX CONFIDENTIAL)	<i>EU</i> <i>CONFIDENTIAL</i>
DIFUSIÓN LIMITADA	_____	_____	UK OFFICIAL-SENSITIVE	<i>EU</i> <i>RESTRICTED</i>

Fuente: Elaboración propia.

5.4.3 Similitud de criterios

En base al estudio de los diferentes sistemas de clasificación, parece lógico pensar que puesto que un país decide compartir información con otro, o con alguna organización internacional información clasificada, las equivalencias entre los sistemas de protección de información nacional y aquellos en los que ese país se integre, tendrán unos básicos comunes.

Hemos observado que la información protegida con el menor nivel («difusión limitada»), en algunos sistemas no tiene equivalencia dado el más bajo potencial de daño a los bienes que el sistema de seguridad y protección de información escuda. Así entonces, procedemos a elaborar este cuadro sinóptico por el que con la rotundez justa, debido a la agrupación de conceptos que requiere este tipo de ejercicios, se ofrece un condensado de equivalencias en base al criterio funcional de «daño»:

⁵¹⁰ Elaboración propia.

Tabla 3-6. Equivalencias según daño por revelación no autorizada.

Intensidad del DAÑO	Clasificación	Conceptos y bienes afectados
EXCEPCIONALMENTE grave	<ul style="list-style-type: none"> • SECRETO • TOP SECRET • UK/EU TOP SECRET 	<ul style="list-style-type: none"> I. Seguridad Nacional. II. Orden público /interno/constitucional. III. Defensa IV. Operaciones de Seguridad/ Fuerzas Armadas/Servicios Inteligencia.
MUY grave	<ul style="list-style-type: none"> • RESERVADO • SECRET • UK/EU SECRET * (UN) STRICTLY CONFIDENTIAL 	<ul style="list-style-type: none"> V. Soberanía. VI. Vida. VII. Relaciones internacionales/aliados. VIII. Crimen/crimen organizado/ investigación.
Grave	<ul style="list-style-type: none"> • CONFIDENCIAL • CONFIDENCIAL • EU CONFIDENTIAL • UK SECRET * (UN) CONFIDENTIAL 	<ul style="list-style-type: none"> IX. Economía/Industria/Comercio X. Instalaciones/infraestructura crítica. XI. Servicios/sector público. * Misión/trabajo/ operaciones de las NN.UU.

Fuente: Elaboración propia.

6 LOS SECRETOS DE ESTADO Y LAS LIBERTADES CIVILES

«Toda burocracia busca incrementar la superioridad de la información manteniendo sus conocimientos e intenciones secretas. El secretismo es una fuente de poder y nada es tan fanáticamente defendido».

Max Weber⁵¹¹

Independientemente de su régimen político, todos los países requieren que para que sus órganos de gobierno puedan ejercer sus competencias exista un velo de sigilo que permita desarrollar ciertas actividades ocultas de los ojos y del escrutinio público, y que sin significar una barrera infranqueable para los sistemas de control del gobierno cuando estos existan, sí significa un impacto mediático y social sobre la percepción que los ciudadanos tienen de las

⁵¹¹ WEBER, M.(1922) *Economía y sociedad*. University of California Press.

políticas gubernamentales, incluyendo la ausencia de la información o la manipulación de la misma.

Por otro lado, junto a los derechos de los ciudadanos y muy especialmente, sobre el derecho que tienen a recibir información, también es acreedora de protección por parte del poder judicial la seguridad misma del Estado⁵¹².

La primera enmienda a la Constitución estadounidense establece que «el congreso no hará ninguna ley [...] que coarte la libertad de expresión o de la prensa...», pero a pesar de este lenguaje tan rotundo, el Tribunal Supremo mantiene que «El Gobierno puede [...] regular el contenido de los discursos constitucionalmente protegidos para promover un interés superior si escoge los medios menos restrictivos para promover el interés expresado».

Puesto que los discursos se basan en su contenido, el Tribunal Supremo aplica un escrutinio estricto según lo anterior, restringiendo el contenido solo si es necesario para promover un interés superior como lo es la protección de amenazas exteriores a la seguridad nacional. Especialmente en tiempos convulsos, aquellos que inciten a la violencia inmediata o aquellos que proporcionasen ventaja militar al enemigo son susceptibles de ser regulados por el Gobierno⁵¹³.

En España, «los papeles del CESID.» supusieron un revuelo que diversos autores aprovecharon para opinar con alusiones al derecho comparado, especialmente con los EE.UU, llegando nuestro Tribunal Supremo, a consecuencia de tener que tratar el espinoso asunto, a importar una técnica extraña a nuestra legislación desde el mundo anglosajón, que se conoce como «in camera inspection». La existencia de un Estado de derecho, conlleva no solo la existencia de los derechos y libertades fundamentales, sino también su garantía, lo cual significa en ocasiones la colisión de los derechos fundamentales entre ciudadanos o entre un derecho fundamental y una situación de necesidad estatal⁵¹⁴.

⁵¹² TORRES VENTOSA, J.J.(1998) *La Regulación Legal de los Secretos Oficiales*. Anuario de la Facultad de Derecho,p.362.

⁵¹³ ELSEA, J.(2013) *Criminal Prohibitions on the publication of Classified Defense Information*. Congressional Research Service report for Congress, 7-5700, www.crs.gov., pp.22.

⁵¹⁴ TORRES VENTOSA, op.cit., pp.361 y 363.

Sigue Torres Ventosa⁵¹⁵ diciendo que informar a los ciudadanos está dentro de las potestades del Estado, pero que también se encuentra entre sus deberes. El art. 20.1 C.E. dice «se reconocen y protegen los derechos: [...] d) a comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión...». El art. 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos afirma que «todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión».

No obstante, hay límites. El art. 20.4 C.E. dice «...su límite en el respeto...en el derecho al honor, a la intimidad, a la propia imagen y a la protección de la juventud y de la infancia». El art. 105. b) C.E. establece «La ley regulará: el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas». Este precepto es la elevación a rango constitucional de los arts. 62 y 63 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de Julio de 1958 y constituye una excepción respecto la libre información, en conjunción con el 120.1 C.E. sobre el Secreto judicial.

La regla constitucional norteamericana sobre la prensa es casi absoluta respecto de su prohibición a la censura previa. Durante la guerra de Vietnam se presentó el primer y único caso⁵¹⁶ en la Corte Suprema en la que el Gobierno solicitó una medida cautelar que constituía una censura previa con la justificación de proteger la seguridad nacional, fallando la Corte a favor de la prensa. No obstante, sí se han prohibido ciertas publicaciones que ponían en gran peligro la seguridad nacional (secretos nucleares o instrucciones para la bomba de hidrógeno)⁵¹⁷.

En la relación entre periodistas y filtraciones, ambos se «benefician» simbióticamente, unos desde el trabajo periodístico y los otros bien como *whistleblowers* para denunciar conductas (beneficiando a todo el sistema

⁵¹⁵ *Ibid.*, pp.364-365.

⁵¹⁶ *New York Times vs. United States*, 403 US 713 (1971), c.p., SALAS, L. P. (2008- 2009) "Sistema Judicial , secreto económico y secreto de Estado". *Inteligencia y Seguridad* 5, p.119.

⁵¹⁷ *Ibid.*, p.101.

incluyendo a la postre, la propia Administración) o para manipular la información o el momento de filtrarla, buscando un rédito político.

Hasta el 2005, no hubo ningún periodista procesado por filtraciones en los Estados Unidos; en el segundo mandato de Bush entre el 2005 y el 2009 y aunque a su Administración se la señalaba como «en guerra contra la prensa», se procesó solo a uno, a pesar de que el FBI contabilizó 183 filtraciones desde las agencias de inteligencia a la prensa.

Con Obama, y en solo 8 meses entre noviembre de 2011 a junio de 2012, hubo 375 filtraciones detectadas por el FBI. Como respuesta a las filtraciones masivas producidas por el soldado Manning y WikiLeaks, su Administración reaccionó doblando los casos de periodistas procesados con respecto al total de todos los presidentes estadounidenses combinados⁵¹⁸.

Para Megan Warshawsky⁵¹⁹, la coexistencia de las libertades civiles y la seguridad doméstica es posible, bajo la premisa que el equilibrio es casi imposible y por tanto, que el lado más pesado de la balanza, sean las libertades o la seguridad, debe ser un fenómeno temporal que cambia según la situación y la percepción de amenaza.

Tras el advenimiento del fenómeno del «superterrorismo» y su aumento de la violencia con la intención de causar el mayor número de bajas para lograr la mayor atención, se ha producido una reevaluación de las condiciones y medidas de seguridad a la vista de la amenaza cambiante, resultando la consideración de una aproximación más intrusiva en las libertades existentes⁵²⁰ y una oleada de legislación en todos los países y organizaciones como reacción inmediata a la magnitud de los ataques.

En 2005, el entonces primer ministro del Reino Unido Tony Blair, dijo en un congreso del partido:

⁵¹⁸ Información de fecha del artículo, SCHOENFELD G.(2013) "Journalism or Espionage". *National Affairs* n17, otoño, en http://www.nationalaffairs.com/doclib/20130920_Schoenfeld.pdf [Consulta: 15 agosto 2015].

⁵¹⁹ WARSHAWSKY, M.(2013) "The Balance to be Found Between Civil Liberties and National Security". *The RUSI Journal*, 158:2, 94.

⁵²⁰ USA PATRIOT Act (26 de octubre de 2001), en Reino Unido *The Terrorism Act (2000)*, *the Anti-terrorism, Crime, and Security Act (2001)*, esta última derogada por *The Prevention of Terrorism Act* de 2005.

«Estamos intentando combatir el crimen del s.XXI [...] con métodos del s.XIX [...] Nuestro sistema parte de la premisa que su misión es proteger al inocente de que se le condene injustamente. No me mal interpreten. Eso debe ser la misión de cualquier sistema de justicia criminal. Pero es aun más cierto que nuestra tarea fundamental debiera ser que la gente que respeta la ley viva segura [...] eso no significa que nos saltemos los derechos humanos. Significa que debemos decidir quiénes van primero.»

Blair parece sugerir que para combatir las amenazas modernas a la seguridad, se debe renunciar a ciertas libertades, en la abstracción de que las libertades de algunos son más importantes que las libertades de otros⁵²¹.

Para minimizar la vulneración de las libertades civiles, la legislación debe redactarse de una manera proporcional a la amenaza, bajo la condición de que esta sea real y creíble. En esto, el miedo tiene un papel crucial que jugar para evitar la implementación de legislación innecesaria, ya que las respuestas a este emanan desde la emoción y no desde la lógica, por lo que se deben controlar para evitar una moral del pánico que pueda conducir a la revocación de derechos.

El psicólogo y premio nobel en economía Daniel Kahneman en su libro *Thinking Fast and Slow* menciona cómo en política así como en otras áreas, la heurística de la disponibilidad (*availability heuristics*) ayuda a explicar porqué ciertos asuntos sobresalen en la conciencia pública mientras que a otros no se les presta atención, diciendo que la gente valora la importancia relativa de los asuntos por la facilidad con la que se accede a estos en la memoria. Los tópicos más frecuentes inundan la mente mientras que otros pasan desapercibidos, a lo que se añade que los medios de comunicación habitualmente informan sobre lo que ellos creen que a la gente le preocupa, susceptibles especialmente a los eventos dramáticos. De ahí la presión que ejercen los regímenes autoritarios sobre la prensa independiente.

Warshawsky observa cómo la opinión pública puede afectar a las libertades civiles, comentando encuestas publicadas en el Wall Street Journal y NPR

⁵²¹ WARSHAWSKY, op.cit, p.96.

News en los meses posteriores al 11-S, en las que se sugería que el público norteamericano estaba dispuesto a sacrificar ciertos grados de libertad en favor de una mayor seguridad. Y es justo este apoyo en la conmoción tras la violencia lo que permite a un Gobierno que se aprueben legislaciones restrictivas de libertades (*rally around the flag effect*⁵²²). Para esta autora lo que está claro es que la legislación no se puede redactar para que dure a perpetuidad, debe establecer límites y revisiones y sobre todo debe buscar un fin, y que da igual cómo se perciba una amenaza, los ciudadanos siempre deben defender sus derechos⁵²³.

Michael Ignatieff en su obra *The Lesser Evil*⁵²⁴ propone que en la redacción de legislación que imponga medidas coercitivas se consideren la siguientes preguntas: ¿Las medidas violan la dignidad del individuo?, ¿se desvían innecesariamente del procedimiento ordinario?, ¿conseguirán a la larga más seguridad para los ciudadanos?, y finalmente, ¿se ha intentado probar con medidas menos coercitivas?. El sistema de “*checks and balances*” debe mantenerse y revisar que existe un fin adecuado y en cuanto se pueda, recalibrar la balanza.

7 UN «DERECHO INTELIGENTE» PARA LA SEGURIDAD ECONÓMICA

A pesar de las frecuentes condenas y la estigmatización de la ONU por su limitada capacidad de cumplir con su misión a nivel político, «pocos tienen en cuenta sus múltiples e innumerables éxitos a través de las regulaciones internacionales que por vía de tratados y convenios ha ido implantando por todo el mundo. Es decir, múltiples regulaciones administrativas, desde Kyoto, hasta las derivadas de la Organización Mundial de la Salud, pasando por las regulaciones de las químicas, seguridad alimentaria, derechos de la mujer,

⁵²² Es un concepto utilizado en relaciones internacionales para explicar el apoyo repentino al Presidente de los EE.UU. ante situaciones de crisis. Véase NORMAN, J. E. (2013) *The Rally Around the Flag Effect: A Look at Former President George W. Bush and Current President Barack Obama*. College of Saint Benedict/Saint John's University. http://digitalcommons.csbsju.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1014&context=honors_theses [Consulta: 17 agosto 20015].

⁵²³ WARSHAWSKY, op.cit, p.98

⁵²⁴ IGNATIEFF, M.(2005) *The Lesser Evil: Political Ethics in an Age of Terror*. Princeton University Press ISBN 9780748622245 c.p. WARSHAWSKY, op.cit, p.99

etc.»⁵²⁵. Manuel Ballbé considera que el 90% del derecho global es derecho de las Naciones Unidas, ya que no existe ningún organismo que acuñe tratados de mayor éxito y que genere mayor número de conceptos y preceptos en ese ámbito, y que el origen de esta tendencia reguladora está en los EE.UU. desde sus orígenes como nación, precisamente mediante la renuncia al sometimiento monopolista, con la *Sherman Anti-Trust Act* y las subsiguientes oleadas reguladoras desde el presidente Wilson que le han permitido tener «más y mejor mercado» gracias a «más y mejor regulación», arrastrando este modelo de globalización/americanización al resto del mundo⁵²⁶.

Un aspecto clave desde el principio fue regular incluso constitucionalmente el derecho de la competencia, al proclamar en las 13 Constituciones (Estado de Nueva York, de Massachussetts en 1780, de Maryland en 1776...) y en los derechos fundamentales, que «los monopolios son contrarios al espíritu libre y deben ser rechazados»⁵²⁷. Y es que EE.UU. es la primera potencia mundial por la creación de una Administración y de una regulación pionera de la competencia, extendiendo estas primeras regulaciones que incidían en la estructura y funcionamiento del corazón del mercado hacia otros campos, transformando así al país en un Estado administrativo y regulador⁵²⁸.

7.1 LA REGULACIÓN COMO SEGURIDAD.

«El genuino Derecho *antitrust* norteamericano (en gran parte Derecho no mercantil, sino Derecho administrativo de la competencia) está en la tradición política y jurídica más arraigada del federalismo económico. En la tradición constitucional ya se teorizó que no hay democracia política sin democracia

⁵²⁵ BALLBÉ MALLOL, M.(2008) "La importancia de los organismos reguladores nacionales ante la competencia global". Conferencia en la Abogacía del Estado en el marco de las *Jornadas de Estudio sobre la Regulación de los Mercados: Telecomunicaciones, Energía y Valores*. Madrid, 19-21 noviembre. En <https://ballbe.wordpress.com/category/soberania-economica/> [Consulta: 15 enero 2016].

⁵²⁶ BALLBÉ MALLOL, M.(2008) "La importancia de los organismos reguladores nacionales ante la competencia global". Conferencia en la Abogacía del Estado en el marco de las *Jornadas de Estudio sobre la Regulación de los Mercados: Telecomunicaciones, Energía y Valores*. Madrid, 19-21 noviembre. <https://ballbe.wordpress.com/category/soberania-economica/>.

⁵²⁷ *Ibid.*

⁵²⁸ *Ibid.*

económica»⁵²⁹. Ciertamente es que en conjunción con el potente activismo de ese país, han catapultado el modelo regulador a un plano supraestatal, y es difícilmente discutible que numerosas instituciones internacionales de regulación se inspiran en la semilla estadounidense en las distintas oleadas reguladoras, como por ejemplo la OMC (desde la Federal Trade Commission de 1915), la seguridad alimentaria (Food and Drug Administration), la Security Exchange Commission, la *Clean Air Act* de 1970 (embrión de Kyoto), la *Freedom for Information Act* (FOIA, 1965) la *Sunshine Act* (1976), la EPA (Environmental Protection Agency), la OSHA (Occupational Safety and Health Agency), la *Corporate Responsibility*, la *regulation through litigation*, la *regulation through revelation*...y como no, la propia Liga de las Naciones como modelo precursor de la ONU⁵³⁰. Se proclama desde EE.UU. que Europa es un nuevo «imperio regulador», y efectivamente lo es, pero es el imperio de la ley, de la *re-regulation*, no el de la desregulación que hizo Estados Unidos y que es la causa de la crisis financiera actual, con la paradoja que estas regulaciones europeas son, en realidad, las originarias americanas⁵³¹.

Manuel Ballbé nos explica cómo este nuevo imperio de activismo regulador europeo, argumentado por el desarrollo de una serie de normativas de gran impacto a nivel mundial (p. ej. REACH sobre empresas y productos químicos...) surge de la copia, tanto en la UE como en el resto del mundo, de la globalización/americanización, suponiendo el único contrapoder regional a los EE.UU., pero de una forma mucho más desarrollada ya que no se ha visto afectada por las desregulaciones de las largas presidencias republicanas que relajaron la aplicación y control de los nuevos derechos. Si alguna empresa quiere introducirse en el mercado europeo tiene que adaptarse a unos estándares reguladores más estrictos y garantizadores de los derechos a la vida y a la salud y seguridad de los ciudadanos europeos⁵³². De ahí el

⁵²⁹ BALLBÉ MALLOL, M.(2007) "El futuro del Derecho Administrativo en la globalización: Entre la americanización y la europeización". *Revista de Administración Pública*, sep-dic, p.217.

⁵³⁰ *Ibid.*, pp.239-242.

⁵³¹ BALLBÉ MALLOL, M.(2014) *La nueva soberanía: económica y relacional. Cataluña, ¿un modelo?*. Comparecencia en el Parlament de Catalunya (Comissió d'Afers Institucionals) en relación al proyecto de ley de acción exterior de Catalunya. Abril, <https://ballbe.wordpress.com/category/soberania-economica/>

⁵³² HANSEN, S.(2016) "Meet the woman leading Europe's war against Google, Gazprom, and Apple, marzo/abril, en *Foreign Policy* <http://foreignpolicy.com/2016/03/18/the-face-of-justice-margrethe-vestager-eu-google-gazprom-antitrust/>

surgimiento de un modelo de referencia de globalización-europeización, es decir, de *globalization-regulation*⁵³³.

Sigue Ballbé con que la constitución de la OMC y la creación de un tribunal mundial del comercio como lo es el Appellate Body (AB) es la transición del modelo GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Financieros y Comercio) a una *global integration through law*, con el exitoso exponente de la integración europea a través del derecho. La jurisprudencia del AB y las catástrofes cíclicas por una concepción del libre comercio sin matices (riesgo de productos contaminados con tóxicos en alimentos, juguetes...) demuestran la necesidad de estándares de regulación social, de salud y de seguridad que se extienden al resto del mundo, hasta el punto de que este AB es el único tribunal internacional a cuyas sentencias se somete Estados Unidos.

El éxito de este modelo de integración plural y jurídico del tribunal mundial del comercio, del Appellate Body, demuestra el fracaso del intento de implantación del *sheriff* global de Bush como exponente del cambio de posición antiglobalización retórica de muchos países en vías de desarrollo (p.ej. Lula en Brasil) a conseguir ganar importantes litigios de competencia frente a los más poderosos⁵³⁴.

«No debe descartarse que el derecho y los tribunales sean la última salida para poner orden en este "mercado caníbal"; este problema no es sólo político y económico sino jurídico, y se debe encauzar en las tribunales como el de la UE o el Tribunal Judicial de la OMC (Appellate Body) [...] contra los abusos de posición dominante de grandes corporaciones y la protección de la democracia económica a través del derecho de la competencia y la garantía de los

⁵³³ BALLBÉ MALLOL, M.(2008) "La importancia de los organismos reguladores nacionales ante la competencia global". Conferencia en la Abogacía del Estado en el marco de las *Jornadas de Estudio sobre la Regulación de los Mercados: Telecomunicaciones, Energía y Valores*. Madrid, 19-21 noviembre. <https://ballbe.wordpress.com/category/soberania-economica/>.

⁵³⁴ BALLBÉ MALLOL, M.(2008) "La importancia de los organismos reguladores nacionales ante la competencia global". Conferencia en la Abogacía del Estado en el marco de las *Jornadas de Estudio sobre la Regulación de los Mercados: Telecomunicaciones, Energía y Valores*. Madrid, 19-21 noviembre. <https://ballbe.wordpress.com/category/soberania-economica/>.

derechos de las minorías, las cuestiones económicas no se dirimen solo en el ámbito político y financiero, sino fundamentalmente en el judicial»⁵³⁵.

El tribunal mundial de la Organización Mundial del Comercio está resultando un instrumento idóneo para la protección de los derechos económicos relativos al libre comercio de los Estados y para mantener un equilibrio de poderes mundiales, implantándose por sus sentencias un sistema de justicia global sobre el comercio, de frenos y equilibrios del que se han beneficiado los países emergentes y los *small States* frente a los bloques dominantes tradicionales, para combatir un capitalismo global voraz y depredador⁵³⁶.

De hecho, en muchos países se ve en las maniobras persistente del Acuerdo Transatlántico de Comercio e Inversiones (TTIP) un caballo de Troya. Albert Recio, profesor de Economía de la UAB, explica que el peligro está en acabar con el principio de precaución de la UE -que permite establecer medidas protectoras ante indicios de efectos nocivos de algún alimento- o igualar los estándares laborales a la baja. «EE.UU. no ha ratificado 70 convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), lo que hace pensar que se bajarían los estándares al nivel americano»⁵³⁷. Se vislumbra de alguna forma la intención de que el Tribunal Judicial de la OMC pierda poder frente al puente de plata que tendería la Unión Europea a los EE.UU.

«Muchas veces se piensa que la clave del desarrollo económico de un país depende sólo de la calidad y competitividad de sus empresas, pero en realidad es más decisivo para el desarrollo la calidad y la competitividad de sus regulaciones, de sus administraciones y de su sistema judicial. El conjunto de estas regulaciones, instituciones y administraciones públicas refleja de forma

⁵³⁵ BALLBÉ MALLOL, M.(2015) "Alemania y los capitales en fuga". *Semanario AHORA*, cuarto número. Marzo, <https://ballbe.wordpress.com/category/soberania-economica/> [Consulta: 15 enero 2016].

⁵³⁶ BALLBÉ MALLOL, M.; CABEDO, Y.(2013) "Cómo defender la soberanía económica frente a los ataque especulativos del monopolio de los 13 megabancos extranjeros y de los Estados del Capitalismo Casino". *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, nº57, octubre. En <https://ballbe.wordpress.com/2014/> [Consulta: 15 enero 2016].

⁵³⁷ MARTÍNEZ, I. (2005) *Nuevo acuerdo comercial entre Europa y EE.UU. (TTIP): ¿Oportunidad o alianza trampa?*, 18 de mayo, en <http://www.lavanguardia.com/economia/20150318/54429051668/nuevo-acuerdo-comercial-europa-eeuu-ttip.html> [Consulta: 10 septiembre 2016]

decisiva la potencialidad de un Estado, y de ello dependerá su capacidad para atraer inversión y consolidar una democracia económica y social»⁵³⁸.

Sigue Ballbé con que el Estado de Delaware atrae a más del 50% de las empresas norteamericanas, y al contrario de la deducción más obvia, los impuestos allí son mayores. Lo que sucede es que Delaware es un Estado muy sensible a la creación de un Derecho regulador societario y mercantil de calidad adaptable al dinamismo económico de manera que sus leyes societarias son las más innovadoras de los 50 Estados norteamericanos. «Además, la creación de tribunales mercantiles especializados contribuyó a resolver los conflictos societarios con mayor rapidez, especialización y solidez jurídica.

De esta forma, las empresas actúan en los 49 Estados restantes primordialmente con el Derecho societario del Estado de origen (Delaware), en el sistema habitual federal de «reconocimiento mutuo de legislaciones» entre Estados. Este modelo no solamente se da entre los Estados de EE.UU., sino que también se ha reproducido en la UE»⁵³⁹. «Por eso el Parlamento es muy importante, porque hace leyes que favorecen la innovación y la agilidad de las empresas»⁵⁴⁰.

La inteligencia, como herramienta facilitadora de la seguridad y de la soberanía, puede englobar tantas facetas como se sea capaz de plantear en su relación de valor para la consecución de la paz y el desarrollo. Como tal, la seguridad económica es uno de los garantes fundamentales para que las sociedades puedan prosperar en la estabilidad que proporciona el imperio de la ley y el orden.

Por otra parte, los Estados no son los únicos actores participantes en el panorama económico, ya que entre las cien potencias mundiales más ricas se encuentran más empresas multinacionales que Estados, sin contar que en la

⁵³⁸ *Ibid.*

⁵³⁹ BALLBÉ MALLOL, M.(2007) "El futuro del Derecho Administrativo en la globalización: Entre la americanización y la europeización". *Revista de Administración Pública*, sep-dic, p.246.

⁵⁴⁰ BALLBÉ MALLOL, M.(2014) *La nueva soberanía: económica y relacional. Cataluña, ¿un modelo?*. Comparecencia en el Parlament de Catalunya (Comissió d' Afers Institucionals) en relación al proyecto de ley de acción exterior de Catalunya. Abril, <https://ballbe.wordpress.com/category/soberania-economica/>

actividad de financiación de organizaciones criminales y terroristas, impelen sus sucios activos para blanquearlos dentro de empresas y organizaciones de apariencia humanitaria, participando de un complicado cóctel del que solo importa la apariencia: las alianzas, los enemigos, la religión y la ética son siempre interpretables en el mundo del dinero.

La globalización de los mercados enseñó pronto a los Estados, en cuanto se restablecieron las prioridades tras la Guerra Fría, que la esfera comercial no era diferente de la política, por lo que se ensalzó la defensa de los intereses económicos en el centro de la política exterior, aplicando el concepto de seguridad económica activa y recuperándose un fenómeno de importancia capital, que es la transformación acelerada de la riqueza.

En la competencia global, cada parte trata de modificar los equilibrios a favor de sus intereses, siendo imprescindible contar como mínimo con las mismas «armas» que el resto de rivales. Para la necesaria detección de las actividades de los competidores y de la inversión en innovación, se hace necesario cierto control sobre empresas críticas del propio país, evitando desligarse de los sectores que podrían desestabilizar la seguridad económica. Dice Alain Juillet, ex director de la Direction Générale de la Sécurité Extérieure, DGSE (una de las agencias de inteligencia francesa) y presidente de la Academia de Inteligencia Económica que «sobre estos temas, las normas aplicadas por la primera potencia mundial, a pesar de su liberalismo confesado, para proteger una industria ya dominante son reveladoras de una realidad que hay que mirar de frente. Velando al mismo tiempo por mantenerse en el marco de un liberalismo que hasta ahora ha tenido mucho éxito en nuestros países, tenemos que perder nuestra ingenuidad [...] y aprender a ser más preventivo que represivo»⁵⁴¹. Estados Unidos regula e interviene preventivamente como pocos países para mantener su soberanía económica y seguridad económica nacional.

La posición se ha ido trasladando hacia una actitud preventiva, en lugar de represiva, velando por el mantenimiento dentro del marco del liberalismo. No en vano, el propio Nikolai Patrushev, director del FSB (*Federálnaya sluzhba*

⁵⁴¹ JUILLET, A.(2006) "Principios y aplicación de la Inteligencia Económica". *Revista de Inteligencia y Seguridad* nº 1, p.115.

bezopásnosti Rossíyskoi Federatsii, Servicio Federal de Seguridad ruso) de 1999 a 2008, también apostaba por esa prevención, desarrollándose procedimientos especiales en Rusia en caso de bancarrota para empresas del sector Defensa u otras consideradas críticas⁵⁴².

Reforzando aun más la importancia de estas políticas, Alexander Bortnikov, actual director del FSB y sucesor de Patrushev, desempeñó su anterior cargo como jefe del Servicio de Seguridad Económica del FSB durante cuatro años⁵⁴³, siendo esta una de las nueve Divisiones operativas del FSB. Llama poderosamente la atención que Patrushev fue el primer jefe de ese mismo Servicio de Seguridad Económica tras su constitución en 1998⁵⁴⁴. Las referencias a estos dos directores no es baladí, pues su paso como jefes de ese servicio les proporcionó una mentalidad específica que tiene consecuencias en las políticas de seguridad económica que desarrolla el Kremlin en sus relaciones de poder.

Manuel Ballbé, en su ponencia en el XXIII Seminario Internacional de Defensa (2011) explica⁵⁴⁵ el efecto de la economía en la soberanía nacional ya que esta «es sobre todo una soberanía económica, una soberanía financiera» explicando cómo sucedió la última crisis financiera y que «estamos en una especie de Tercera Guerra Mundial, pero esta guerra es económica y financiera». Encuentra que el causante de la misma es un modelo estadounidense desregulado que renuncia a su tradición, falla en el sistema de *checks and balances* que «obligaba a fragmentar el poder económico» y por tanto «obligaba a que hubiera más mercado con más regulación».

Cuando en el año 2000 se derogan las leyes Roosevelt del pos *crash* con la Ley Graham (1999), nace el capitalismo *too big to fail*, con la captura del regulador por el regulado, la captura del político y que pone el control del mercado financiero en manos de seis megabancos estadounidenses y siete

⁵⁴² <http://www.wps.ru/en/pp/story/2005/12/21.html>, acceso 26/08/15.

⁵⁴³ <http://www.fsb.ru/fsb/leadership.htm>, acceso 26/08/15.

⁵⁴⁴ En realidad fue el segundo, pero su primer jefe, Alexander Grigoryev estuvo tan solo 34 días en el cargo. Patrushev cesa cuando toma el cargo de Director del FSB.

⁵⁴⁵ BALLBÉ MALLOL, M. (2011) «Nuevos paradigmas en la seguridad económica», en AGUILAR, M. (ed.); RIDAO, J. (ed.) (2011) «Nuevos paradigmas de Defensa y seguridad». XXIII Seminario Internacional de Defensa, Toledo, junio, pp.101-117. <http://www.apeuropeos.org/wordpress/wp-content/uploads/2012/06/XXIII-Defensa-Nuevosparadigmas.pdf> [Consulta: 1 junio 2016]

megabancos europeos, los trece «bankster» (término acuñado en la era Roosevelt)⁵⁴⁶. Nace así un «mercado casino» descontrolado que puede generar daños no cinéticos pero catastróficos para la soberanía de los Estados, secuestrándolos con tretas tales que, en el caso de ser condenados cuando se les pueda procesar, las multas las acaban pagando los propios contribuyentes que a su vez ya han rescatado a los bancos «demasiado grandes para dejar que quiebren». Por cierto, continúa Ballbé, los fondos destinados a esto son en detrimento de la Defensa y de la Seguridad.

Manuel Ballbé continúa explicando cómo apostando a caballo perdedor los bancos alemanes rescatados han ido devolviendo dinero a la Sra. Merkel, después de cada ocasión en las que se aseveraba que no se iba a rescatar a Grecia. Esto en cierto modo replica el *modus operandi* militar en parte de las operaciones psicológicas y en RUMINT⁵⁴⁷ (Rumor Intelligence, no es un término oficial).

Estos ataques especulativos que se amparan bajo los auspicios de la desregulación, las transacciones *swaps* que se producen en OTC (sin registros ni publicidad), con información privilegiada y basada en índices creados por empresas desconocidas respaldadas por los *bankster* que permiten apostar sobre si un determinado Estado va a quebrar, son un atentado contra su soberanía y es un ataque frontal a su estabilidad⁵⁴⁸. «Debido al volumen y transcendencia de las operaciones, este mercado a desplazado al capitalismo tradicional regulado de Wall Street por un capitalismo de especulación del nuevo mercado de derivados. Este mercado casino y sus prácticas colusorias atentan contra el derecho a la competencia en perjuicio del resto de bancos, empresas y ciudadanos de sus países y del mundo»⁵⁴⁹.

Para poner fin a la especulación con el dinero de los demás, los países deben hacer una reflexión sobre cómo diseñar un blindaje frente a estas nuevas

⁵⁴⁶ BALLBÉ MALLOL, M. (2014) "El nuevo capitalismo monopolista financiero...de Estado". *Economía Digital*, nºesp.'2010-2014 Las cuatro crisis que cambiaron España'. Diciembre. En <https://ballbe.wordpress.com/2015/> [Consulta: 1 junio 2016].

⁵⁴⁷ BRETTON, L. *et.al* (2015) "France to use intelligence agency in rumor crackdown" <http://uk.reuters.com/article/us-markets-france-rumours-idUSTRE64654H20100507> [consulta: 8 junio 2016].

⁵⁴⁸ BALLBÉ MALLOL, M.; CABEDO, Y.(2013) "Cómo defender la soberanía económica..."

⁵⁴⁹ *Ibid.*

guerras financieras (*currencywars*)⁵⁵⁰. Los Estados no son conscientes de que tienen que crear un «nuevo ejército», «creando instituciones públicas, administraciones y funcionarios especialistas para contrarrestar los peligros de una superconcentración del poder financiero global desregulado y especulativo», «respondiendo esta arquitectura constitucional económica a la protección de la soberanía nacional, que no es más que la soberanía popular y la preservación de los derechos del pueblo soberano»⁵⁵¹.

Los Estados de los que los *bankster* no son nacionales, no han sabido reaccionar ni cuentan con los recursos necesarios (administraciones y regulaciones específicas) para defender sus intereses frente a estos bancos, ya que los Estados de los que el oligopolio forma parte están más expuestos: son aquellos cuyos bancos han tenido que ser rescatados, convirtiéndose en cobanqueros que permiten los ataques especulativos para que los bancos rescatados y nacionalizados tengan una inyección de dinero que les permita devolver parte de la capitalización estatal como vimos antes con Alemania y Grecia. La denuncia a estos carteles ha venido de Singapur y Canadá por la manipulación del Líbor p.ej. También la Comisión Europea ha abierto un expediente contra los trece principales bancos de inversión, la *International Swaps and Derivatives Association* y el índice de precios *Markit* por evidencias de infracción⁵⁵².

Es necesario que se resista la tentación por parte de los reguladores nacionales de y europeos a aplicar de forma dogmática, estricta y retórica el derecho de la competencia ya que debe ser esa Administración y funcionarios especialistas los que proporcionen inteligencia sobre las estrategias y las sofisticadas doctrinas jurisprudenciales y legales de las últimas décadas en EE.UU. o lo que fue la entrada en vigor en 2008 de la Ley de competencia China que comporta la privatización de empresas provinciales y estatales...hay que tener relación con los organismos reguladores de estos países para tener conocimiento de la competencia global, hay que estar representados en todos los foros directos y transversales. «Tenemos una visión demasiado estrecha,

⁵⁵⁰ BALLBÉ MALLOL, M.; CABEDO, Y.(2013) "Cómo defender la soberanía económica..."

⁵⁵¹ *Ibíd.*

⁵⁵² *Ibíd.*

demasiado estatocéntrica e incluso europeocéntrica del Derecho y de la regulación. en la actualidad sólo se puede tener una perspectiva jurídica global incluso para aplicar nuestro derecho interno. en esta cotidiana interacción internacional es decisiva la calidad de nuestro derecho, de nuestras administraciones públicas, organismos reguladores y tribunales ya que van a ser un factor decisivo para tener protagonismo en la competencia global». «No acabamos de tener una completa visión del sistema económico y jurídico global en el que estamos inmersos»⁵⁵³.

Es muy importante conseguir tipificar el delito de «pánico financiero», de los rumores que disparan la prima de riesgo e incrementan los costes de financiación de los países al pedir dinero, provocando asfixia crediticia y devaluación de las acciones de empresas bandera nacionales que pasan a precio de ganga a manos de los *bankster*, y provocan la fuga de capital privado que termina yendo a los bancos que han generado en primer lugar esos rumores así como crear las administraciones que prevengan y persigan a quienes generan rumores con la intención de desestabilizar la economía⁵⁵⁴.

La esperanza más factible de control del arma económica, de la defensa contra los ataques especulativos generados por actores de distinta naturaleza, está por tanto en la regulación y en la transparencia (como la *regulation trough information* del presidente Roosevelt⁵⁵⁵). Así vemos un ejemplo, en el caso de las corporaciones multinacionales que operan en Zimbabue, en la empresa Green Fuel de etanol y en la minera Rio Tinto, que muestran dos realidades y aproximaciones diametralmente opuestas a la responsabilidad social de las empresas con un serio impacto sobre el desarrollo, y por consiguiente en efecto cascada, sobre la seguridad de las personas.

⁵⁵³ BALLBÉ MALLOL, M.(2008) "La importancia de los organismos reguladores nacionales ante la competencia global". Conferencia en la Abogacía del Estado en el marco de las *Jornadas de Estudio sobre la Regulación de los Mercados: Telecomunicaciones, Energía y Valores*. Madrid, 19-21 noviembre. <https://ballbe.wordpress.com/category/soberania-economica/>.

⁵⁵⁴ BALLBÉ MALLOL, M.; CABEDO, Y.(2013) "Cómo defender la soberanía económica..."

⁵⁵⁵ BALLBÉ, "Nuevos paradigmas..." p.106. Véase tb. BALLBÉ, Derecho Global a la Seguridad Humana, <https://ballbe.wordpress.com/author/manuelballbemallol/> [consulta: 25 mayo 2016]; CABEDO, Y. (2016) "OTC regulatory reform: risks of the clearing obligation from a competition perspective" <http://www.lse.ac.uk/accounting/CARR/publications/riskandregulation-31-otc-regulatory-reform--risks-of-the-clearing-obligation-from-a-competition-perspective.pdf> y "Soberanía financiera o servidumbre" <https://www.ahorasemanal.es/soberania-financiera-o-servidumbre> [consultas: 8 junio 2016].

Un artículo de la revista *Foreign Policy*⁵⁵⁶ relata cómo Green Fuel contrata a la Autoridad para la Agricultura y el Desarrollo Rural (ARDA) por 100.000\$ anuales la explotación de los campos de caña de azúcar para la producción de etanol, sin entrar en asuntos como la compensación a los campesinos desposeídos ni en la tasación gubernamental de permuta de parcelas, cuando las hay. Estos asuntos más mundanos se delegan a los jefes locales que haciendo uso del nepotismo y desregulación sobre la propiedad de la tierra, distribuyen las «compensaciones» entre los pobladores de su demarcación, provocando no solo agravios comparativos sino auténticas tragedias en la forma de subsistencia en familias de más de cien miembros, que llegan a enfrentamientos violentos no ya contra la explotadora o la ARDA sino lo que es peor y más fácilmente instrumentalizable: entre los propios vecinos por la diferencia entre la asignación de parcelas.

Por el contrario, la empresa Rio Tinto que opera a menos de 150 millas de otro pueblo que el artículo tomo de referencia, ha ejecutado un plan de compensación más directo y justo con los afectados. La diferencia fundamental estriba en que Rio Tinto tiene base en Londres, y Green fuel por el contrario está asentada en Zimbabue. Otras 118 compañías están incluidas en las lista Forbes de las 500 fortunas de 2014 , con base en Brasil, China, Rusia e India, por lo que no están obligadas por ningún organismo regulador transnacional y tampoco hay intención de que puedan ser procesadas en las jurisdicciones en las que operan y los países en los que tienen sus sedes no pueden regularlos.

La diferencia, en definitiva y salvando el aspecto ético que puede residir genuinamente en el *ethos* de empresa, es la coerción real por sometimiento al escarnio público, su imagen y su cotización en bolsa, pongamos el caso, hacen que sean las propias empresas las principales interesadas en que no haya cámaras grabando vacas muertas envenenadas y niños famélicos, lobbys de presión en Bruselas y ONG que pongan el grito en el cielo, además de en twitter, de la clase de empresa con las que se relacionan.

⁵⁵⁶ HOBBS, M. (2016) *The untouchables. Why it's getting harder to stop multinational corporations*, <http://foreignpolicy.com/2016/04/11/the-untouchables-zimbabwe-green-fuel-multinational-corporations/> [Consulta: 10 mayo 2016]

Todos estos instrumentos, estas “armas” que residen soberanamente en la opinión pública y que las administra justicieramente en aras de la seguridad humana, son balas de humo contra las empresas que se amparan tras el escudo de la desregulación, la incompetencia judicial y de la ambición de poder de gobiernos autocráticos cortoplacistas que solo desean asegurar las riquezas a su etnia o clan, condenando a sus ciudadanos y al país en general. Los instrumentos de presión 2.0 simplemente no son eficaces en este entorno.

Juan Pablo Fernández Pereira nos muestra cómo existe una relación directa entre las grandes empresas multinacionales y muchas de las causas que producen inseguridad humana, desde el punto de vista económico, social y ambiental. También «pueden, si adoptan una estrategia de responsabilidad y autorregulación regulada, incidir positivamente en el bienestar de la sociedad en general (...) la seguridad humana implica ante todo la protección de los derechos humanos»⁵⁵⁷. Respecto de la responsabilidad social corporativa (RSC), no cuestiona si las empresas son solo responsables ante sus accionistas, sino que tienen deberes con los grupos de interés o participantes, el medio ambiente y los derechos humanos, añadiendo que los aspectos esenciales de la RSC son la transparencia, los derechos de los trabajadores, la implicación de la comunidad, la relación con los proveedores y los antes referidos derechos humanos y la protección medioambiental.⁵⁵⁸

Es precisamente la observación de esta RSC así como el cumplimiento del resto de las obligaciones de la empresa en donde quiera que esté afincada y operando, en base a los principios de la criminología como *regulatory law*, los que dan pruebas directas (en algunos casos) o indicios de la criminalidad de la empresa en cuestión (fraude fiscal, incumplimiento de los convenios con los trabajadores, riesgos laborales, políticas irrespetuosas con el medio ambiente...) y por tanto exponerla a la jurisdicción competente en base a lo anterior.

⁵⁵⁷ FERNÁNDEZ PEREIRA, J.(2006) *La Seguridad Humana*. Editorial Ariel S.A., Barcelona, p.226.

⁵⁵⁸ *Ibíd.*, pp.226-227

La mayor iniciativa global sobre sostenibilidad corporativa, la UN Global Compact⁵⁵⁹ es una llamada a que las compañías alineen sus estrategias y operaciones con los principios universales sobre Derechos Humanos, trabajo, medioambiente y anticorrupción, promoviendo acciones que favorezcan los objetivos sociales. Consta de 10 principios (dos sobre DD.HH., cuatro sobre trabajo, tres sobre medio ambiente y el último sobre anticorrupción) a los que las empresas voluntariamente se adscriben y que plantean la cotización de empresa en el escenario de reputación y credibilidad: Por una parte, las empresas no participantes tienen peor reputación, y sabedoras del entorno competitivo en el que se mueven, su denuncia o la amenaza de hacerlo por parte de otros entes puede causar un potencial perjuicio, habida cuenta de las consideraciones y limitaciones referidas anteriormente; por otra parte este marco de referencia permite que las propias multinacionales, adaptándose al contexto de nuevos riesgos y demandas de los ciudadanos en la dimensión ética de sus actividades, se puedan convertir, para Paul Gecelovsky⁵⁶⁰, en agentes de seguridad humana. Se constituye así una combinación de mecanismos de gobernanza global compleja en los que la responsabilidad social corporativa ayuda a la confluencia de las agendas de la globalización y la seguridad humana⁵⁶¹.

p

7.2 A VUELTAS CON LA INTELIGENCIA ECONÓMICA

La importancia que tiene en la economía de un país que empresas extranjeras creadoras de riqueza y empleo entren en su mercado, añadido a la necesaria cooperación técnica y comercial, no debe ser obstáculo para que exista una consciencia de la necesidad de proteger los diseños y las tecnologías, adquiriendo tanto estos como los peritajes internos, las patentes y las bases

⁵⁵⁹ <https://www.unglobalcompact.org/what-is-gc>,
<https://www.unglobalcompact.org/what-is-gc/mission/principles> [Consultas: 12 septiembre 2016]

⁵⁶⁰ C.p. FERNÁNDEZ PEREIRA, J. (2006) *La Seguridad Humana*. Editorial Ariel S.A., Barcelona, p.241.

⁵⁶¹ FERNÁNDEZ PEREIRA, J. (2006) *La Seguridad Humana*. Editorial Ariel S.A., Barcelona, pp.239-241

contractuales, una importancia fundamental para evitar que su pérdida tenga un impacto directo sobre el empleo y el futuro industrial de los países⁵⁶².

En la economía del conocimiento (que implica poseer el saber) como también lo fue antes, los empresarios deben asumir riesgos, obligados a obtener resultados bajo la certeza de consecuencias en la rentabilidad de las inversiones promovidas por accionistas predadores, por lo que la inteligencia, que permite evaluar la realidad del riesgo, se ha convertido en clave del buen Gobierno⁵⁶³.

Para Alain Juillet el tipo de inteligencia al servicio de este entorno es la inteligencia económica, definida por los expertos como el control y la protección de la información estratégica pertinente para todos los agentes económicos, teniendo como triple finalidad la competitividad del tejido industrial, la seguridad de la economía y de las empresas y el refuerzo de la influencia del país. El concepto fue formulado y publicado por primera vez Michael Porter en 1986, en la Universidad de Harvard⁵⁶⁴.

En este terreno coexisten diversos nombres para la inteligencia económica (España, Francia), siendo para otros o *competitive intelligence* (Reino Unido, Estados Unidos). Aunque algunos autores consideran la *business intelligence* como sinónimo de la *competitive*, otros la entienden desde una perspectiva interna de la empresa y no al exterior, como la *competitive*. Siendo a la vez ofensiva y defensiva funciona de diferente forma según el país.

Las políticas estadounidenses combinadas de *soft power* de Joseph Nye y los troyanos normativos⁵⁶⁵; la visión sueca, con una participación *bottom up* en la

⁵⁶² "En una empresa el no hacer nada nunca es una opción, y muchas veces hay que tomar decisiones en la que te juegas el futuro de la compañía y sus trabajadores. En estas decisiones es clave la información elaborada por los analistas de inteligencia...", EGUIDAZU, F.(2014) director del Ministerio de Exteriores, *La hora de la inteligencia económica* en http://economia.elpais.com/economia/2014/10/24/actualidad/1414166822_226290.html [Consulta: 27 agosto 2015].

⁵⁶³ JUILLET, A.(2006) "Principios y aplicación de la Inteligencia Económica". *Revista de Inteligencia y Seguridad* nº 1, p.123.

⁵⁶⁴ *Ibid.*, p.127.

⁵⁶⁵ "La exportación de sistemas jurídicos, la capacidad para aplicar la legislación nacional fuera de sus fronteras (extraterritorialidad), la potestad para crear normas proteccionistas en su mercado interior, su posición dominante en organismos internacionales o la influencia en el proceso de creación de legislaciones de otros Estados. Estas capacidades normativas permiten unas ventajas reales y en numerosas ocasiones absolutas, y han sido calificadas con ingenio como auténticos «troyanos normativos»". GONZÁLEZ CUSSAC, J. L.(2013) "Inteligencia

inteligencia económica desde las empresas, o la japonesa, desarrollada en torno al Ministerio de Comercio Internacional e Industria (METI) de una forma absolutamente vertical pero inclusiva tanto con las agencias gubernamentales como con las empresas; los lobbys, las empresas transnacionales de seguridad e «inteligencia» como Kroll o SRI International..., en general todos, presentan distintas formas de entender y utilizar este tipo de herramienta de seguridad⁵⁶⁶.

Eduardo Olier Arenas profundiza en las singularidades de los diferentes términos anteriores, indicando que los anglosajones aproximan más esta actividad a la gestión del conocimiento, por ejemplo derivándolo en marketing intelligence para las empresas en su entorno competitivo. Para los franceses la intelligence économique es el conjunto de acciones coordinadas de investigación, tratamiento y distribución con vistas a su explotación, de la información útil a los actores económicos⁵⁶⁷. Otros, entienden la inteligencia económica como las actividades del Estado para defender sus intereses en el marco Internacional, perteneciendo esa función a sus servicios estatales de inteligencia.

Félix Sanz Roldán, secretario de Estado director del CNI (SEDCNI), define la inteligencia económica como aquella dirigida a asesorar al Gobierno en la toma de decisiones en asuntos relacionados con el ámbito de la economía.⁵⁶⁸ Anteriormente cuando evaluábamos entre otros factores al «factor económico» en su relación de impacto sobre la Seguridad y la Inteligencia, Sanz Roldán recordaba que «la participación del CNI en el ámbito económico queda recogida en su Ley Reguladora y se detalla más específicamente en la Directiva de Inteligencia, que incluye en lo que se refiere a la economía, los sectores económicos que se consideran de carácter estratégico y considerando factores como la estabilidad política, institucional, social y legal [...] Para todo ello se ha contado con la insustituible colaboración del empresariado español...»

jurídica: el valor estratégico del Derecho en la seguridad económica", en *La inteligencia económica en un mundo globalizado. Cuadernos de Estrategia* 162, Instituto Español de Estudios Estratégicos, p.118.

⁵⁶⁶ OLIER ARENAS, E.(2013) "Inteligencia estratégica y seguridad económica". *La inteligencia económica en un mundo globalizado. Cuadernos de Estrategia* 162, Instituto Español de Estudios Estratégicos, pp.20-21.

⁵⁶⁷ MARTRE, H.(1994) "Intelligence économique et stratégie des entreprises". *La Documentation Française*, febrero, c.p. OLIER ARENAS, op.cit., p.17

⁵⁶⁸ http://www.cni.es/comun/recursos/descargas/ev_113.pdf p.8 [Consulta 24 junio 2015].

A su vez, esta inteligencia ocupa el nivel más alto de las actividades para la seguridad económica, estando compuesta a otros niveles menos estratégicos por subcategorías, como la inteligencia competitiva, que pretende mejorar la posición en el mercado, siendo profusamente explorada y utilizada en el mundo empresarial, con el objeto de tener conocimiento buscando lo que se necesita a partir de lo que se conoce. Decayendo en amplitud de objetivos encontramos al análisis competitivo (con una relevancia estratégica similar que la inteligencia competitiva) y a continuación, la mera obtención de datos/información con una visión más táctica⁵⁶⁹.

Es evidente que la energía y los recursos naturales, los problemas económicos que puedan afectar, las condiciones y el potencial de la economía extranjera y las tendencias económicas globales, necesitan la obtención de mucha información que si bien es accesible en fuentes abiertas y entra dentro de las funciones «fáciles» y a veces, hasta externalizadas por los Gobiernos, hay informaciones y países de los que la información no se puede conseguir o no se tiene suficiente fiabilidad.

Donde la disponibilidad de los recursos naturales y la estabilidad de las divisas se vean amenazadas por acciones de competidores influyentes, ya sean compañías o Gobiernos, y nos encontremos que la posición de compañías nacionales quedan en desventaja para conseguir contratos o proteger sus activos, la inteligencia es crucial para la toma de decisiones junto con la actividad diplomática de los gobiernos implicados para corregir la situación, convirtiéndose tales acciones en una misión legítima de inteligencia⁵⁷⁰.

Visto lo anterior, incluyendo el manifiesto de intenciones que según el recurso adjunto antes, se incluye en la Directiva de Inteligencia española, sorprende que además de un preocupante retraso en el desarrollo del Sistema de Inteligencia Económica al que se refiere Sanz Roldán, la Administración española no solo no ha creado el sistema oficialmente, sino que han sucedido circunstancias entorno a empresas estratégicas españolas (ENEL-ENDESA, REPSOL-YPF, Sacyr-Bechtel por el Canal de Panamá...) que

⁵⁶⁹ OLIER ARENAS, op. cit, p.20, fig 1.4

⁵⁷⁰ DCAF (2003) *Intelligence practice and democratic oversight- A practitioner's view*. Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces- Intelligence Working Group. Occasional paper no.3, julio, p. 28

inexplicablemente, e inadmisiblemente de haber ocurrido en otros países de nuestro entorno, han sufrido las consecuencias de esta carencia, con un impacto futuro aún difícil de calibrar⁵⁷¹.

Ese vacío llama a ser cubierto, a falta del Sistema de Inteligencia Económica (SIE) español que ya se nombra en el documento Estrategia Española de Seguridad del año 2011, con ausencia de la participación del sector público, por el sector privado y el mundo académico. Podemos citar como ejemplo unas pocas pero expertas Divisiones de empresas en esta herramienta, como Soluciones ICAP (Inteligencia Competitiva Aplicada) de la empresa Telefónica; Vigilancia Estratégica e Inteligencia Económica de la División de Innovación, Medioambiente y Calidad de Iberdrola; la Asociación Española para la Promoción de la Inteligencia Competitiva (AEPIC); la consultora Círculo de Inteligencia; el Área Corporativa de Seguridad del Banco Santander (Inteligencia y Análisis), el Club de Exportadores e Inversores Españoles, foros promovidos por bancos...

En el ambiente académico, se han prodigado en diferentes universidades posgrados de nivel máster y experto universitario sobre Inteligencia Económica, así como otras iniciativas del orden del Aula de liderazgo Público (de MAS Consulting y la Universidad Pontificia Comillas-ICADE-), la Cátedra de Inteligencia y el Instituto de las Universidades Juan Carlos I y Carlos III de Madrid en cooperación con el CNI, que además participa en jornadas de otras universidades.

Siendo estos actores los motores principales del asunto en España, el secretario de Estado de comercio, Jaime García-Legaz, ha apelado a la inteligencia económica para que España consolide su proceso de internacionalización⁵⁷², pero no se acompaña de ninguna iniciativa desde la Administración que respalde esa llamada para el establecimiento del SIE,

⁵⁷¹ BALLBÉ MALLOL, M.(2014) *Madrid "campE.ON": la guerra por el control del sector energético*. 19 octubre, en <https://ballbe.wordpress.com/category/soberania-economica/> [Consulta: 25 octubre 2015]

⁵⁷² GARCÍA LEGAZ (2015) *Economía-García Legaz apela a la "inteligencia económica" para que España complete su proceso de internacionalización*, en <http://www.eleconomista.es/economia/noticias/6616192/04/15/Economia-GarciaLegaz-apela-a-la-inteligencia-economica-para-que-Espana-complete-su-proceso-de-internacionalizacion.html#.Kku83jMdWmX7C7K> [Consulta: 30 agosto 2015]

mostrando falta de coherencia de la realidad con la responsabilidad gubernamental.

7.3 MARCANDO DISTANCIAS. Y PRIORIDADES

Francia, EE.UU. y en los últimos años, China⁵⁷³ apoyándose mucho en el modelo francés, son dos de los países con las herramientas de inteligencia económica más potentes del mundo. En Francia, la inteligencia económica es una cuestión de Estado y como tal tiene una relevancia crítica, ofreciéndonos la perspectiva francesa sobre la protección del patrimonio francés.

El informe del diputado M. Bernard Carayon⁵⁷⁴ presentado en 2004 ante la Comisión de Finanzas de la Asamblea Nacional, y que actualizaba en el nuevo entorno de amenazas la perspectiva sobre el sistema nacional de inteligencia económica francés, decía que «la inteligencia económica es patriotismo económico y que esto último no es una ideología, así como tampoco la inteligencia económica es un concepto: Es una política social».

La actividad del Estado en materia de inteligencia económica se compone de cinco grandes aspectos⁵⁷⁵ :

1. Mejora de la eficacia de la Administración, identificando todas las actividades que en ese sentido se realiza desde cualquier departamento y a cualquier nivel territorial de la Administración, incluidos los organismos «parapúblicos», coordinando las actividades y rellenando vacíos y evitando solapes o duplicidades.
2. Promoción de la inteligencia económica, sensibilizando a la sociedad y promocionando la formación, incluyendo el tratamiento adecuado y seguro de la información.
3. Proporcionar información estratégica en una asociación público-privada adaptada a cada caso, compartiendo los conocimientos desde una

⁵⁷³ Vemos una muestra de su impulso reformista en los sucesivos fórums de Inteligencia Competitiva de Shanghái, <http://www.istis.sh.cn/scif2015/english/index.html>

La participación francesa fue pilar en el año 2011, impulsándose el modelo AFDIE (Association Française pour le Développement de l'Intelligence Économique, <http://www.istis.sh.cn/cisf2011/english/info12.aspx> [Consulta: 30 agosto 2015].

⁵⁷⁴<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/034000484.pdf> [Consulta: 30 agosto 2015].

⁵⁷⁵ JUILLET, A.(2006) "Principios y aplicación de la Inteligencia Económica". *Revista de Inteligencia y Seguridad* nº1, pp.131-132.

perspectiva integrada según los intereses de los actores y promover la participación de todos los tipos de enlaces eficaces (asociaciones, clubes, Cámaras de Comercio, Consulados...)

4. Posición del Estado como «estratega y guardián» de los intereses esenciales de la nación, así como defensor de su independencia económica desde una política de seguridad económica nacional activa: campos y ámbito de soberanía; productos de seguridad y proveedores de confianza; vigilancia, alerta y peritaje de inversiones extranjeras en ámbitos sensibles; creación y adaptación de instrumentos legislativos, control jurídico, técnico y financiero para gestión de la competitividad; consideraciones de seguridad del personal de empresas en el extranjero; control del respeto a la deontología por los gabinetes privados de inteligencia económica e información.
5. Creación y desarrollo de «estrategias de influencia»⁵⁷⁶ en las OO.II y de contrainfluencia frente a ataques subversivos contra el Estado o sus actividades estratégicas.

Posteriormente, la circular de François Fillon, primer ministro de Nicolas Sarkozy en materia de apoyo del Estado a la inteligencia económica, sobre la «acción del Estado en materia de inteligencia económica»⁵⁷⁷, en contribución a su política económica global, establecía que los objetivos de la acción del Estado, en este sentido se imbrican entorno a estos principios:

- Vigilancia estratégica, facilitando la toma de decisiones de los actores públicos en materia económica;
- Competitividad de las empresas y capacidad de transferencia de tecnología sobre investigación con prioridad para el provecho de las empresas francesas y europeas;
- Garantía de la seguridad económica de las empresas y de las instituciones de investigación.

⁵⁷⁶ Sobre influencia, véase OLIER ARENAS, op.cit., pp. 27-29, Influencia como un elemento esencial de la inteligencia económica.

⁵⁷⁷http://circulaires.legifrance.gouv.fr/pdf/2011/09/cir_33781.pdf [Consulta: 30 agosto 2015].

El espionaje económico entre Francia y los Estados Unidos, por ambas partes, viene de décadas antes y tras las últimas filtraciones de escuchas de la NSA⁵⁷⁸, en particular a los dirigentes franceses de más alto nivel, las acusaciones vuelan de un lado a otro del «charco».

Los estadounidenses adoptaron en 1996 el *Economic Espionage Act* (EEA)⁵⁷⁹ sabiendo que sus compañías perdían billones de dólares contra sus competidores que buscaban explotar las vulnerabilidades y los recursos humanos de compañías e instituciones de investigación, mediante el espionaje, la extorsión, el soborno y las actividades encubiertas de cooperación comercial y tecnológica.

Kenneth Timmerman, en su obra *The French Betrayal of America*, revisa la historia repleta de encontronazos, detenciones y escándalos entre estos países que explotaron ante el público en abril de 1993, cuando un periodista abrió un sobre enviado a su periódico de Washington que contenía un documento de veintiuna páginas con las marcas DEFENSE CONFIDENTIAL⁵⁸⁰. Entre las numerosas anécdotas que recoge en el libro, relata visto por sus propio ojos, cómo el ministro de Defensa francés Pierre Joxe casi fue reducido por dos Marines en la exposición aeronáutica de Le Bourget (Paris) en 1991⁵⁸¹ tras la primera guerra del Golfo, cuando intentó pasar su mano por la superficie del cazabombardero *Stealth* F-117A en su debut público⁵⁸². Añade el autor que una de las formas de saber los secretos del revestimiento con propiedades reflectoras de ondas radar que hace «invisible» al cazabombardero, era frotar contra su superficie un trozo de paño o la propia mano con un pegamento especial...

Las manifestaciones de diversos directores de la DGSE no dejan lugar a dudas. Claude Silberzahn dijo que «el Estado no solo es responsable de que se hagan leyes, sino que también tiene su responsabilidad en los negocios».

⁵⁷⁸<https://wikileaks.org/nsa-france> [Consulta: 30 agosto 2015].

⁵⁷⁹<http://www.justice.gov/usam/usam-9-59000-economic-espionage> ;
<https://www.law.cornell.edu/uscode/text/18/1831> [Consultas: 2 septiembre 2015].

⁵⁸⁰TIMMERMAN, K.(2004) *The French Betrayal of America*. Three Rivers Press, Random House, Nueva York, p.176

⁵⁸¹ Se puede observar en las fotos de la web cómo ese avión es el único que tiene un perímetro de seguridad, con cuatro centinelas en el interior y dos en el exterior del vallado.
<http://www.parisairshow.eu/photo-reports/1991-39th-salon-international-de-laeronautique-et-de-lespace/> [Consulta: 24 agosto 2015]

⁵⁸² TIMMERMAN, op.cit., p. 167

Los riesgos de la implicación de los Gobiernos en el espionaje económico son relativamente bajos en la balanza costo-beneficio, mientras la legislación no castigue con la suficiente dureza tales acciones.

Pierre Marion, otro director de la DGSE, reconocía públicamente el énfasis con que los servicios se empeñaban en el espionaje económico de países aliados: «Creo que se tiene que separar muy claramente cuáles son los campos en los que no existen alianzas». Sobre el armamento y la diplomacia dice que son dos de las áreas en las que los aliados «normalmente no deberían intentar obtener inteligencia». «Pero en todos los demás campos [...] los Estados son competidores». Esto es especialmente cierto respecto del espionaje económico, «creo que incluso durante la Guerra Fría, la obtención de inteligencia sobre asuntos económicos, tecnológicos e industriales de un país con el que existe una alianza [...] no es incompatible con el hecho de ser aliados»⁵⁸³.

La agresiva política de espionaje económico israelí en la misma línea anterior, en la que el espionaje del Mossad (servicio secreto de inteligencia israelí) es la estrella, constituye un desafío real desde el lobby israelí al sistema de justicia criminal de los EE.UU.

El anterior presidente israelí, Shimon Peres, explica la que se conoce como «*Uzi diplomacy*» diciendo que «el que no vendamos a un determinado país un Uzi (modelo de subfusil ametrallador) no significa que estemos implementando un embargo contra ese país, sino contra nosotros mismos. Es un sinsentido total auto embargarnos por un artículo que se puede conseguir de muchas otras maneras»⁵⁸⁴.

El uso de la tecnología por parte de los ciberdelincuentes expone las vulnerabilidades críticas de las empresas y los sectores estratégicos de los países al «ciberespionaje» económico. La metástasis de este tecnológico

⁵⁸³ *Ibíd.*

⁵⁸⁴ SMITH, G.(2008) *Spy trade: how Israel's lobby undermines America's economy*. Washington, DC: Institute for Research, p.82, c.p. MINOTT, N. (2011) "The Economic Espionage Act: is the law all bark and no bite?". *Information & Communications Technology Law*, 20:3, p.220

medio de delincuencia constituye «la mayor transferencia de riquezas en la historia»⁵⁸⁵.

A pesar de la dificultad en atribuir las ciberintrusiones a un Estado sponsor, la Office of National Counterintelligence Executive (ONCIX) acusó a China en octubre del 2011 de ser uno de los recolectores de secretos económicos de los EE.UU. más tenaces. Tras las acusaciones del NY Times en enero de 2013 de haber sido *hackeado* por China, a la que se sumaron otras editoriales, una National Intelligence Estimate de febrero del mismo año concluía que los EE.UU. eran el objetivo de una campaña de ciberespionaje que amenazaba la competitividad económica del país, identificando otra vez a China como el país más agresivo en sus métodos de penetración de los sistemas informáticos de negocios e instituciones norteamericanas para la obtención de datos con fines de beneficio económico⁵⁸⁶.

En febrero de 2013 también, la compañía de ciberseguridad Mandiant publicó un informe en que decía tener pruebas que apuntaban a la Unidad 61398 del Ejército Popular de Liberación en Shanghái, en su campaña de ciberespionaje contra unas 150 compañías de veinte sectores económicos diseñada para robar grandes volúmenes de valiosa propiedad intelectual⁵⁸⁷. En las políticas de

⁵⁸⁵ ROGIN, J.(2012) *NSA Chief: Cybercrime constitutes the "greatest transfer of wealth in history"*, en <http://foreignpolicy.com/2012/07/09/nsa-chief-cybercrime-constitutes-the-greatest-transfer-of-wealth-in-history/> [Consulta: 24 junio 2015].

⁵⁸⁶ Véase PERLROTH, N. (2013) *Hackers in china Attacked The Times for Last 4 Months*, en <http://www.nytimes.com/2013/01/31/technology/chinese-hackers-infiltrate-new-york-times-computers.html> ;

GORMAN, S.; BARRETT, D.; YADRON D. (2013) *Chinese Hackers Hit U.S. Media*, en <http://www.wsj.com/articles/SB10001424127887323926104578276202952260718> ;

TIMBERG, C.;NAKASHIMA, E. (2013) *Chinese hackers suspected in attack on The Post's computers*, en http://www.washingtonpost.com/business/technology/chinese-hackers-suspected-in-attack-on-the-posts-computers/2013/02/01/d5a44fde-6cb1-11e2-bd36-c0fe61a205f6_story.html ;

NAKASHIMA, E.(2013) *U.S. said to be target of massive cyber-espionage campaign*, en https://www.washingtonpost.com/world/national-security/us-said-to-be-target-of-massive-cyber-espionage-campaign/2013/02/10/7b4687d8-6fc1-11e2-aa58-243de81040ba_story.html ;

También

http://origin.www.uscc.gov/sites/default/files/Annual_Report/Chapters/Chapter%20%3B%20Section%20%20China's%20Cyber%20Activities.pdf, [Consultas: 2 septiembre 2015].

⁵⁸⁷ http://intelreport.mandiant.com/Mandiant_APT1_Report.pdf [Consulta: 2 septiembre 2015].

ciberseguridad estadounidenses, el espionaje económico tiene una importancia capital⁵⁸⁸.

7.4 LA INTELIGENCIA JURÍDICA

El profesor José L. González Cussac⁵⁸⁹ ofrece la visión de que sin una dimensión humana la seguridad nacional ya no se puede reducir a sus contenidos clásicos, ni tampoco la seguridad económica.

La seguridad económica, como componente de la seguridad nacional, no solo se mide por criterios económicos tradicionales de riqueza (también la disponibilidad de bienes y servicios, estabilidad, niveles de protección, etc.) y traslada el centro de gravedad desde la idea de seguridad de los Estados hasta el de la seguridad de las personas. A su vez, determinados aspectos de la globalización conllevan un deterioro progresivo en la capacidad de los Estados nación para regular actividades tales como la liberación del comercio y las inversiones, afectando por tanto a los bienes y el servicio a los ciudadanos quienes le demandan seguridad.

Para González Cussac, en virtud del riesgo para la estabilidad política que supone el efecto del impacto al estado del bienestar y el aumento de las desigualdades sociales en un «caldo» propicio a brotes radicales y estallidos sociales, se deben desarrollar normas y prácticas interpretativas de autoprotección y cooperación, en conjunción con una legislación que configure al derecho como un arma estratégica para enfrentarse a los conflictos de «cuarta generación»⁵⁹⁰.

En estos conflictos, los agentes asimétricos, solos o con el apoyo de ciertos Estados, pueden desestabilizar compañías o sistemas financieros con perjuicio a la seguridad nacional en la que los derechos económicos de los ciudadanos son un componente esencial. El derecho, como conjunto de normas positivas que regulan todas las actividades humanas, y por tanto la economía y la

⁵⁸⁸ https://www.us-cert.gov/sites/default/files/publications/cyberspace_strategy.pdf ; https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/international_strategy_for_cyberspace.pdf; <https://www.whitehouse.gov/cyberreview/documents/> [Consultas: 1 septiembre 2015].

⁵⁸⁹ GONZÁLEZ CUSSAC, J.L. (2013) "Inteligencia jurídica: el valor estratégico del Derecho en la seguridad económica". *La inteligencia económica en un mundo globalizado. Cuadernos de Estrategia* 162, Instituto Español de Estudios Estratégicos, p.106

⁵⁹⁰ *Ibid.*, p.107.

inteligencia, se encuentra con las políticas de desregulación, autorregulación y buenas prácticas en ciertas áreas económicas y con un nuevo orden jurídico mundial con características especiales.

Las categorías de soberanía, Estado nación y ley fundamental, se enfrentan al reto de un nuevo contrato social dentro de la falta de orden y de la asimetría en las relaciones internacionales, con una transición desde la idea menos formal de «gobierno» a la de «gobernanza»⁵⁹¹.

La presión ejercida por todos los participantes en el mercado mundial se debe contrarrestar con la creación de unas reglas de juego claras y aplicables en todos los países. La ausencia de reglas, el incumplimiento de las normas y el pirateo de patentes son ruinosos tanto para las empresas como para las economías.

La experiencia en la legislación sobre las tecnologías de doble uso, vinculando asuntos relacionados con la defensa militar y las empresas (recordemos como ejemplo en la protección de la información clasificada de la Defensa Nacional, las normas SEGINFOEMP), son un referente inspirador para el mantenimiento de la seguridad jurídica, que condiciona el juego de los intereses económicos, políticos y sociales y lo contrario: el alto coste de la inseguridad jurídica no es solo económico, ya que conecta con el grado de corrupción de un país y su asociación con organizaciones criminales transnacionales. Añadiendo el coste de la exclusión social, la conflictividad y la inestabilidad, constituye un riesgo político mayúsculo⁵⁹².

El principio de reciprocidad en el equilibrio de ajuste para que las empresas de un país se beneficien de los mismos derechos que el conjunto de los actores económicos de los otros países está lejos de ser verdad. Las leyes que rigen en Estados Unidos son distintas de las europeas, chinas o rusas y el trato reservado a las empresas es sensiblemente diferente. Por ejemplo, el mayor liberalismo europeo, y la adhesión casi completa al convenio anticorrupción de

⁵⁹¹ *Ibid.*, p.108.

⁵⁹² *Ibid.*, p.109.

la OCDE les hacía perder contratos frente a Israel o Rusia cuando estos aún no lo habían ratificado⁵⁹³.

El conocimiento previo de la legislación, las costumbres y la jurisprudencia del otro país son esenciales para definir las reglas del juego antes siquiera de que una empresa nacional se plantee competir fuera de su entorno, así como para establecer unas reglas equitativas con las empresas extranjeras que invierten en el país.

González Cussac se aproxima indirectamente a través de la inteligencia económica, mediante la esencia clásica de la inteligencia en la percepción de las intenciones y las influencias, hasta llegar a una nada convencional y acertada «categoría» de inteligencia, a nuestro juicio, que es la «inteligencia jurídica»⁵⁹⁴, definiéndola con carácter general como aquella que se ocupa de la obtención, procesamiento y protección de información estratégica útil para todos los actores jurídico-económicos. Es un proceso que conlleva la «búsqueda, tratamiento y transformación de la información de uso normativo en conocimiento jurídico», para:

- Preservar a los individuos y a las empresas de litigios y llegado el caso, abordarlos en las mejores condiciones posibles;
- Garantizar el reconocimiento y protección jurídica de los derechos sociales o corporativos e inmateriales de las empresas y los ciudadanos;
- Defensa de la imagen corporativa, comunicación reactiva y campañas exponiendo el acomodo a prácticas siempre legales y deontológicas;
- Vigilancia jurídica ofrecida por asesores competentes y fiables para salvaguardar el patrimonio tangible e intangible; reglas contractuales de confidencialidad, política de patentes;
- Blindaje de entradas de socios foráneos que busquen la depredación de la marca mediante pactos entre accionistas y negociación con otras sociedades.

⁵⁹³ <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/WGBRatificationStatus.pdf>, [Consulta: 1 septiembre 2015].

⁵⁹⁴ GONZÁLEZ CUSSAC, op.cit., pp.113-114.

La inteligencia jurídica es pues una herramienta para la seguridad económica, que forma parte de un concepto de seguridad más amplio que integra a otras, cita el profesor, «más consolidadas como la seguridad nacional, la seguridad colectiva, la seguridad común, la seguridad humana, la seguridad cooperativa y la seguridad sostenible».

Por tanto, su denominador «inteligencia» la capacita en el uso de los recursos técnicos y humanos mediante la aplicación del ciclo de inteligencia para posibilitar acciones de influencia, efectos y productos de análisis para la toma de decisión, por conocimiento de contratos, proyectos, oportunidades, necesidades, el perfil de los competidores...

La voracidad competitiva obliga a disponer una legislación a nivel nacional e internacional y de una transparencia en los instrumentos de control financiero que posibiliten las posturas disuasorias a posibles actores hostiles, en las que quede patente que los costes serán mayores que cualquier rédito que puedan obtener. Los fondos soberanos suponen el ejemplo de la amenaza potencial como arma geoeconómica de las inversiones en el sector privado realizadas por los Estados con fondos públicos. Si bien los Principios de Santiago (PPGA⁵⁹⁵) suponen un modelo de autorregulación, no constituyen norma jurídica vinculante, y por tanto, su utilización puede exceder los fines económicos y financieros, afectados por «otras consideraciones»⁵⁹⁶.

En este punto es donde nos encontramos con la necesidad recurrente de que la reacción legislativa vaya en la misma fase de la onda agresora, requiriendo de partida una capacidad de prevención y detección al más alto nivel por parte tanto de instituciones como de los sectores estratégicos y por supuesto, de los servicios de inteligencia.

⁵⁹⁵ Principios y prácticas generalmente aceptadas, del Grupo Internacional de Trabajo sobre Fondos soberanos de Inversión (GITFSI), Santiago de Chile, 2008. <https://www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/survey/so/2008/new090308bs.pdf> [Consulta: 1 septiembre 2015].

⁵⁹⁶ CORONAS VALLE, D.; LÓPEZ JIMÉNEZ, J. M. (2013) "Crisis y fondos soberanos: ¿El abrazo del oso?". *Documento de Opinión*, IEEE 14/2013, de 5 febrero, c.p. GONZÁLEZ CUSSAC, op.cit., p.122.

La Corte Penal Internacional inició el procesamiento de un yihadista acusado de destruir en Tombuctú patrimonio de la humanidad⁵⁹⁷, quien recientemente se ha declarado culpable. Esta categoría de genocidio cultural, es una más de la larga lista de motivos que requieren la contribución de una inteligencia especial al servicio de la ONU, en este caso, de la CPI en la forma de una inteligencia forense que sea capaz de contribuir a la investigación de las pruebas de estos restos así como del establecimiento de las redes de contactos y de compartición de inteligencia que lleven a la identificación y detención de criminales buscados por estas cortes, favoreciendo la transparencia de los procesos y la cooperación en la reforma del sector seguridad y del Imperio de la Ley en los países emergentes de conflictos.

CAPÍTULO IV: FORZAR LA CADENA SOBRE EL ESLABÓN MÁS DÉBIL

En este capítulo nos proponemos identificar mediante la aplicación de una metodología tradicionalmente militar, y no sin ambición, los riesgos que

⁵⁹⁷ <https://www.globalpolicy.org/home/163-general/52814-icc-opens-a-case-for-the-destruction-of-cultural-heritage-in-mali.html>, <http://www.publico.es/internacional/primer-yihadista-acusado-destruir-patrimonio.html> [Consultas: 12 septiembre 2016].

potencialmente son más probables en cualquier entorno, y por tanto, los que deben configurar la espina dorsal sobre la que montar el resto del sistema de inteligencia de las Naciones Unidas.

Para ello, nos ponemos a prueba en un terreno extremadamente complejo como es el continente africano, en el que se dan prácticamente la totalidad de las circunstancias que ponen a prueba a un Estado cualquiera respecto de las responsabilidades sociales y de seguridad que tiene con su comunidad.

En la radicalización de las amenazas complejas se encuentran también oportunidades para atajarlas, ya que mediante un trabajo sistemático y disciplinado de identificación, podemos señalar los nodos más vulnerables de algunos de los sistemas que nos amenazan en el momento que se transforman para reaccionar a nuestra propia evolución, cuando tienen esa capacidad. Es la eterna carrera del gato y el ratón en la que los actores se permutan circunstancialmente, y en el que uno de ellos, más que un actor, es una personificación de la suma de todos los riesgos.

La fragilidad de los sistemas de gobierno del viejo continente es un caldo de cultivo perfecto en el que el descontrol de los límites geográficos tridimensionales y unas relaciones extracomunitarias complejas, ofrece un sinfín de oportunidades a los riesgos. El concepto que en este capítulo acuñamos como "cielos fallidos" refleja la impotencia gubernamental de proteger y de reaccionar al entorno que esta dimensión aporta, también como un multiplicador de capacidades.

Para tratar de avanzar hacia la determinación de los riesgos, partimos de los documentos que en diferentes ámbitos se han elaborado para la determinación de estrategias mitigatorias y preventivas. No nos limitamos a estudiar solamente el espectro geográfico de la percepción del riesgo sino que le añadimos una dimensión cronológica para que la aplicabilidad de nuestro trabajo resulte más flexible.

Cuando nos movemos desde el ámbito nacional hacia el suprarregional, debemos tener en cuenta varias consideraciones:

- Las metodologías son distintas
- Los trabajos tienen distinto valor científico desde el rigor de los datos con los que se han elaborado
- Las muestras, en ocasiones, son difíciles de obtener por falta de datos. Esto sucede especialmente en nuestro ámbito de estudio en determinados países y/ o en años concretos. No obstante, siempre tendemos a incorporar, al menos, los más significativos para nuestro fin, aunque no coincidan con la horquilla cronológica seleccionada

Por tanto, desarrollamos una metodología de estudio en la que debemos adoptar supuestos de partida, que explicamos más adelante en el desarrollo del capítulo.

Nuestro objetivo es entonces formular una hipótesis relativa a la aseveración de cuáles, hechas las salvedades antes expuestas, serán los riesgos más probables de manera global.

Nos localizamos con nuestro caso de estudio en los países del cinturón saheliano, para someter nuestra hipótesis a una prueba de estrés: comprobar que tales riesgos se dan en esa zona, validando así nuestra hipótesis de partida. Este trabajo lo perseguiremos mediante la verificación por indicadores seleccionados de acuerdo a los diferentes riesgos.

Finalmente, validada la hipótesis, la selección y prelación de riesgos nos dispondrá en condición de contribuir con unos sólidos cimientos al diseño de una herramienta que cubra los inexplicables vacíos que existen, en nuestra opinión, desde el ejercicio de la responsabilidad.

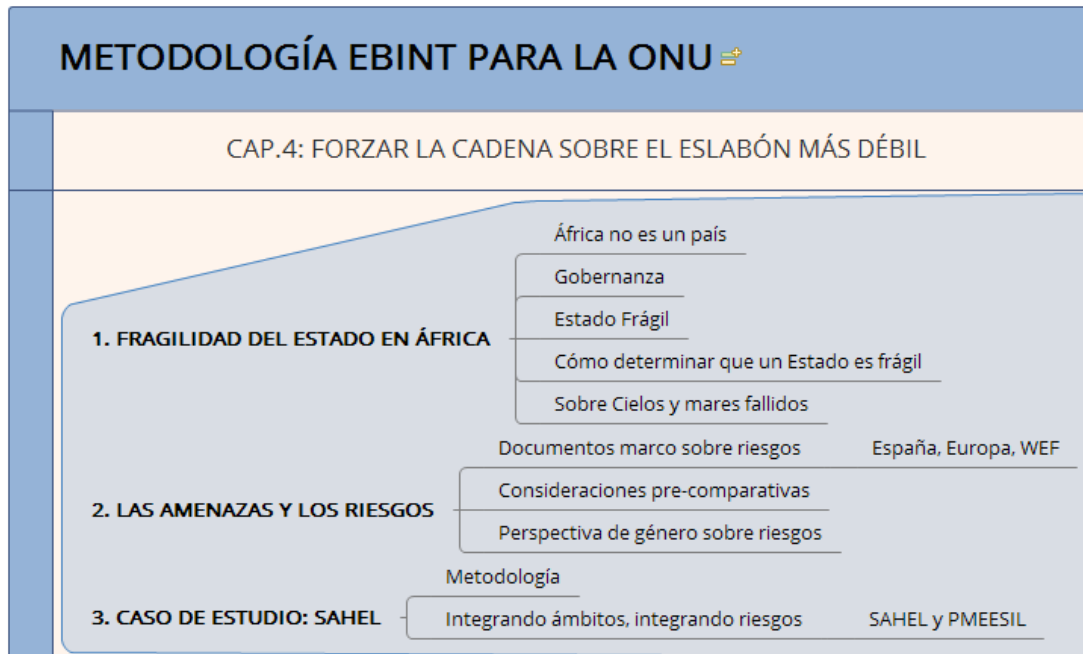


Fig. 4-i Mapa sinóptico Cap. IV⁵⁹⁸

1 FRAGILIDAD DEL ESTADO EN ÁFRICA

1.1 ÁFRICA NO ES UN PAÍS

El periodista y fotógrafo Ryszard Kapucinski⁵⁹⁹. dijo que «salvo por el nombre geográfico, África no existe» Además de rotunda, esta frase que en cierto modo

⁵⁹⁸ Elaboración propia.

sorprende, contrasta con la posición generalizada hacia el continente, en especial desde Occidente, donde englobamos la trágica y sufrida historia conocida de África y sus gentes en numerosos prejuicios que nos afectan en las relaciones con estos países tan diferentes entre sí. Esto constituye una vez más, un paradigma de la «heurística de la disponibilidad» en las relaciones internacionales africanas, ausentes hasta hace poco de un espíritu proactivo y cohesionado. Explicado esto, no nos detendremos en considerar las múltiples ocasiones en la que nosotros mismos también caeremos en la trampa de esta heurística.

África es el segundo continente más grande por extensión, compuesto por cincuenta y cuatro países, más de mil millones de personas (de las que más del 50% tienen menos de diecinueve años), 26.000 km de costa y un crisol de culturas, etnias y tradiciones sin parangón en otros lugares del mundo, y en el que se hablan entre 1500 y 3000 lenguas distintas. Este continente, rico en recursos naturales como pocos, está expuesto también como pocos, a las consecuencias de las catástrofes naturales por su bajo índice de resiliencia, sufriendo además el azote de la injusticia extrema entre los muy pobres y los muy ricos, la violencia y el expolio por diversos actores.

Su forzada geopolítica, con imposibles fronteras rectilíneas y otras de carácter natural, afectó a tribus enteras y a sus modos de vida. Un pasado colonial no tan lejano y las complejas relaciones con sus antiguas metrópolis, marcan junto a la voluntad de querer «soluciones africanas para problemas africanos» una era en la que los africanos quieren renunciar a la «droga de la ayuda exterior» para poder levantar cabeza y luchar por su futuro.

Los inadecuados modelos económicos heredados de la época colonial, la corrupción política y más recientemente el inevitable efecto de la globalización, condujeron a muchos de los «nuevos» Estados africanos a verdaderas crisis de legitimidad, incapaces de satisfacer las reformas necesarias para cumplir con su parte del contrato social. La sociedad africana es profundamente compleja, mezclándose el deber étnico de la sangre (si en la familia hay un proveedor tiene responsabilidades con todos los miembros del clan, en especial de signo

⁵⁹⁹ C.p. Lola Huete Machado, periodista que dirige un blog con el mismo título <http://blogs.elpais.com/africa-no-es-un-pais/> [Consulta: 15 septiembre 2015]

nepotista⁶⁰⁰), la religión y las desigualdades. Estas características la abocan al conflicto interno, que fue predominante desde la segunda mitad del siglo pasado hasta hace poco, con un intervencionismo paramilitar y partisano en diferentes formas y que sigue, en cierto modo, latente.

A esta complejidad se le añade un rango de sistemas políticos que van desde los reinos a las democracias, pasando por regímenes dictatoriales de lo más estrambóticos. La distribución de los mismos por el continente es desordenada, respondiendo a una historia convulsa en la que la salida de las potencias coloniales precipitó modelos de sistemas inmaduros cuando los países recuperaron su autonomía. Las mayores coherencias en el continente la encontramos en la distribución de razas, con la árabe al norte, una transición en el cinturón saheliano en la que hay una distribución desigual, pero predominantemente negra, y al sur del ecuador, donde la raza es mayoritariamente negra pero de etnias más marcadas. La minoritaria raza blanca está más distribuida por el sur africano. La pobreza y el subdesarrollo son endémicos, y la fragilidad democrática, donde esta existe, es muy elevada.

Pero el continente desea avanzar, y la tendencia democrática está al alza con cotas de celebración de elecciones «libres» en más del 80 por ciento de las naciones africanas, y salvando las comillas, es realmente esperanzador. Son esos rasgos y la identificación de la realidad del continente por sus propios habitantes, las que han impulsado la transformación hacia cuando menos, esos intentos democráticos, y la identificación de una valiosa herramienta para hablar con la misma voz, representándose los esfuerzos anticolonialistas en la primigenia Organización para la Unidad Africana.

Francia, en su posición preeminente en *la francophonie*, mantiene aún hoy una significativa presencia en África, tanto en labores de «mentorización» y apoyo a los acuerdos bilaterales para el desarrollo y la seguridad en algunos Estados de África Occidental, como en intereses económicos y energéticos (el uranio de Níger), buscando estrechar lazos con la Unión Africana y con la Comunidad

⁶⁰⁰ En una entrevista que el autor de este trabajo realizó en la sede de la UNOCA en Libreville (Gabón) a personal que renunció a ser citado, comentaban cómo en el conflicto de la República Centroafricana conocieron a un miembro del gobierno interino de Samba-Panza que fue amenazado por los suyos. Al no «enchufar» ni proveer a personas de su tribu salvo a su familia inmediata, asesinaron a un familiar lejano para dejarle un mensaje, forzando un cambio en su posición.

Económica de Estados de África Occidental (CEDEAO/ECOWAS). No en vano, ha sido el primer país no africano de la comunidad internacional en reaccionar a los conflictos de Mali y República Centroafricana.

Las Naciones Unidas han sido y siguen siendo, los hombros que soportan el mayor peso del esfuerzo pacificador en África. En el histórico de las operaciones de paz de diferentes tipos desde 1948 hasta 2014⁶⁰¹, se desprende que casi la mitad se sitúan en África, de las que veintidós han finalizado. Se mantienen nueve misiones aún activas, sin considerar aquellas que no son lideradas por las Naciones Unidas y que lo hacen la Unión Europea y la Unión Africana, respaldadas a su vez por resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU.

Las organizaciones internacionales regionales y las Naciones Unidas, son protagonistas inevitables también en el panorama africano, como lo son en casi todos los conflictos modernos de una cierta dimensión, y por coherencia con sus bases fundacionales, deben dar una respuesta a las amenazas que afectan a la seguridad y a la calidad de vida de las personas.

Por tanto, son referentes en el ámbito de la cooperación internacional para que las políticas exteriores de los países se sincronicen acorde a la relevancia geoestratégica que pretendan mantener, exigiendo esfuerzos contributivos y posiciones públicas respecto a las crisis que sucedan, mientras los Estados continúan paralelamente con sus particulares luchas de intereses económicos y de poder.

En este orden de cosas, la organización regional que debería tener más peso en el continente, sería la Unión Africana (UA). En su configuración actual desde 2001, heredera de la Organización para la Unidad Africana (OUA), reconoce una posición más responsable y ambiciosa que su predecesora respecto de los objetivos de paz y seguridad en el continente. El «soluciones africanas para los problemas africanos» acuñado por el expresidente sudafricano Thabo Mbeki ha sido su argumento principal para superar los temores intervencionistas de los Estados africanos, teniendo presencia en diversas operaciones de paz en su continente tanto como única organización

⁶⁰¹<http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/operationslist.pdf> [Consulta: 20 agosto 2015].

contribuyente y también, en colaboración con otras organizaciones relevantes como la CEDEAO y su homónima para África Central CEEAC (ECCAS) y por supuesto, con la ONU. La UA consigue adaptar al entorno africano un modelo organizativo propio con guiños claros al bagaje de la Unión Europea, pero arrastra ciertos lastres que disminuyen tanto su eficacia como su credibilidad⁶⁰².

La African Standby Force (ASF) es la fuerza de la UA de reacción rápida para mantenimiento de paz, con carácter multidisciplinar un componente combinado policial y militar con capacidad de despliegue entre 30 y 14 días en función del escenario⁶⁰³. La hoja general de ruta de la constitución de la ASF señalaba tres hojas de ruta (I,II y III), cada una de las cuales recoge los hitos y objetivos operacionales a alcanzar en las dos fases en las que se dividió el proyecto:

- Fase uno (hasta el 30 de junio de 2005): Desarrollar la capacidad de gestión en el nivel estratégico para la conducción de los escenarios 1 y 2, mientras que las comunidades económicas regionales (REC) complementarían la AU estableciendo fuerzas de reserva (*standby forces*) regionales a nivel «Brigada» para capaces de afrontar el escenario 4.
- Fase dos (1 de julio de 2005 hasta el 30 de junio de 2010, cuando se diseñaron las fases): A la finalización de esta fase se preveía que la UA habría desarrollado la capacidad para gestionar escenarios complejos de mantenimiento de paz, mientras que las REC continúan el desarrollo de

⁶⁰² Existen numerosas organizaciones regionales en el continente, pero aquí nos ceñiremos al entorno del Sahel por necesidades contextuales.

⁶⁰³ El *Maputo Report* y el marco político para la constitución de la ASF de 2003 identificaban seis posibles escenarios para las PSO (*Peace Support Operations*), creciendo en complejidad del 1 al 6 por composición, logística y recursos para el despliegue y el mantenimiento: Escenario 1: Asesoramiento militar UA/Regional a una misión política; Escenario 2: Despliegue conjunto de observadores UA/Regional con ONU; Escenario 3: Misión de observadores UA/Regional de manera independiente; Escenario 4: Fuerza de mantenimiento de paz UA/Regional según capítulo IV y misiones de despliegue preventivo (*peace-building*); Escenario 5: Fuerza PK UA para misiones complejas multidimensionales; Escenario 6: intervención de la UA, p. ej. en situaciones de genocidio donde la comunidad internacional tarda en reaccionar. Los escenarios 1 a 4 deben iniciar su despliegue en 30 días si se han tomado medidas previas pre-mandato, el escenario 5 debe estar completamente desplegado en 90 días y en el 6 se debe tener la capacidad de despliegue de una fuerza militar contundente en 14 días.

su capacidad para desplegar un Cuartel General (HQ) de misión para el escenario 4, incluyendo fuerzas de pacificación de la UA y regionales.

La primera hoja de ruta comenzó en junio de 2006, esperándose que la hoja de ruta III se completase en diciembre de 2015 tras la constatación de que no podría alcanzarse la capacidad operacional completa (FOC, *full operational capability*) en 2010 tal y como se planteó al principio⁶⁰⁴.

Esta fuerza ha sido duramente criticada por diversos actores miembros de la propia UA que ven serias dificultades para que la hoja de ruta III se cumpla por los siguientes motivos:

- a. no existe una definición consensuada sobre la FOC;
- b. las organizaciones regionales ya tienen constituidas sus propias fuerzas de *Standby* (de ECOWAS y ECCAS, la EASF —*Eastern Africa*— y la SADC Brigade —*Southern Africa*—). Las fuerzas de reserva de la NARD Brigade (*North Africa*) sufrieron un serio revés en por el surgimiento de la primavera árabe y la supresión del régimen de Gadafi, afectando al poderío militar del norte del continente y creando un vacío de poder de consecuencias demoledoras para la seguridad en África;
- c. las organizaciones regionales perciben de diferente forma quién debe hacer el mandato sobre la ASF, si la ONU o la UA, provocando que la UA sea incapaz de generar un mandato. Como ejemplo la ECOWAS y la SADC prefieren una resolución del Consejo de Seguridad de la ONU, organización que además señala cautela sobre las intervenciones sin su autorización. Por su parte, la UA asume la legitimidad sobre mandatos en su Consejo de Paz y Seguridad (CPS, *Peace & Security Council*), en el entendimiento del marco del Capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas.

Marruecos, debido entre otras cosas, a su posición de no reconocimiento al pueblo saharauí como Estado independiente, no forma parte de la Unión Africana. Su peso geoestratégico en el continente, aliado declarado de los Estados Unidos, con un grado de sofisticación tecnológica destacable y casi

⁶⁰⁴ A fecha 17 de marzo de 2016, la UA no ha comunicado que se haya cerrado la hoja de ruta III. <http://www.peaceau.org/en/resource/99-theme-african-standby-force&year=2016>.

con un 50% más de esperanza de vida que la media del continente (74 vs 41-47 años), no puede ser aprovechado por la Unión Africana como puente privilegiado en sus relaciones con Europa y con los vecinos de la cuenca mediterránea no magrebí.

En esta encrucijada de prioridades, el CPS y la ASF constituyen herramientas fundamentales dentro del articulado de la llamada Arquitectura Africana para la Paz y la Seguridad (APSA) de la Unión Africana. Con el esfuerzo y la persistencia de las gentes de un continente endurecido por su historia, esta organización enseña al mundo un África madura, con vocación de convertirse en un peso político con voz global y comprometida con el desarrollo y la solución de sus propios problemas, por largo que sea el camino que tengan que recorrer.

La volubilidad y la beligerante naturaleza de los conflictos africanos hace difícil desarrollar modelos predictivos para prevenirlos y disponer anticipadamente los recursos necesarios para evitarlos, reducir su efervescencia o reaccionar a los mismos. Desde el recurso a la diplomacia preventiva se puede pasar a la provisión de ayuda humanitaria con una rapidez tal que nunca va acompañada con la capacidad real de respuesta de la comunidad internacional, que no es solo Europa, EE.UU o China, sino principalmente la comunidad internacional/regional africana que no toma parte en las disputas.

«La sangre tira», provocando tensiones que se imbrican entre la etnia-linaje propietario de la tierra y las artificiales divisiones geopolíticas, constituyendo un desafío a la buena gobernanza y a la propia legitimidad del Estado como dueño de la tierra, que puede ser expoliada para venderse a empresas internacionales, a cambio de un buen fajo de billetes con destino los bolsillos de la élite política, étnicamente rival de la expoliada, por supuesto.

El colapso de los Estados, los ataques religiosos y étnicos, la colisión entre los medios de subsistencia, en los que la tierra por unos cultivada es arrasada por la trashumancia de las reses de otros, que a la sazón consideran que tienen derechos de paso tradicionales, son el día a día de millones de africanos. La

corrupción, con su expresión más ínfima en el *Coca-cola money*⁶⁰⁵, la sobreexplotación y expolio de los recursos naturales hasta el punto de llevar a comprar pescado «congelado» a comunidades que subsistían de lo que pescaban artesanalmente en sus costas, y que se ven obligados a cambiar de modo de vida, no son sino unos pocos de los motivos por los que buscan en su derecho, a veces hasta a sobrevivir, un billete para Europa⁶⁰⁶.

La riqueza de África mal gestionada, o mejor dicho, gestionada desde fuera de África, ha sido parte de su condena en la crisis económica, cuando la bajada de la demanda de recursos naturales precipitaba las rentas. Las crisis se ceban más en los indefensos, y en la crisis económica las diásporas con rentas más precarias o en situación de desempleo, realizaban menos envíos de dinero y de menor cuantía a sus familias que quedaron en sus países de origen.

El economista inglés Paul Collier en su aclamada obra *El club de la miseria*, demuestra cómo cada año de conflicto armado en un país africano tipo implica un retroceso medio equivalente a diez años de desarrollo⁶⁰⁷.

África pesa. Pesa en la geopolítica propia y en la internacional, pesa en Wall Street y en cualquier indicador de las bolsas del mundo por su riqueza en recursos naturales. Y pesa en seguridad, en especial para Europa. Europa mira a África con mentalidad mercantil y a la vez su mirada está cargada de preocupación, sabiendo que la globalización y el conocimiento de nuestro modo idealizado de vida en África, constituye el sueño de una población joven que ansía tener las oportunidades que en su entorno, no solo no consiguen sino lo que es peor, no esperan conseguirlas.

El tránsito descontrolado de rutas de drogas, armas y personas y la radicalización religiosa que cautiva principalmente a los abandonados y desesperanzados son una amenaza de un calibre tal que requiere tiempo de

⁶⁰⁵ Es un recurso habitual de policías corruptos por el que piden dinero para «tomarse una coca-cola». Además de a extranjeros, azuzan a los transportistas locales y a inmigrantes que se buscan la vida como taxistas, a pesar de tener (o no) los papeles de los vehículos en regla.

⁶⁰⁶ Los países africanos tienen un importante flujo de inmigración intracontinental hacia países con mayor riqueza y desarrollo. Por otra parte, Francia es el destino más solicitado por los estudiantes de "buena familia" de las ex-colonias para realizar sus estudios finales, situación explotada por la inteligencia económica francesa. Y la no económica también.

⁶⁰⁷ C.p. SARTORIUS, N.(2009) "Prólogo", en *Paz y Seguridad en África Subsahariana*, Casa África. Editorial Los libros de la catarata, p.12

reacción. La traducción es tener la suficiente distancia con la amenaza que permita a Europa poner medidas idealmente preventivas en lugar de reactivas, aunque el orden de las medidas en algunos casos ya está cambiado.

La Asociación Estratégica Conjunta fruto de la cumbre UE-África de Lisboa 2007, constituye uno de los pilares más sólidos y serios del compromiso del socio europeo. Esta asociación se basa en la compartición de unos valores y en la promoción de los intereses comunes para alcanzar los objetivos estratégicos compartidos, mediante la forja de nexos de unión robustos en las cuestiones fundamentales de cooperación y una hoja de ruta abierta a nuevas oportunidades.

Es una iniciativa para el acercamiento mediante el refuerzo de la cooperación económica y la potenciación del desarrollo sostenible, con el objetivo de que ambos continentes vivan en paz, con seguridad, democracia, prosperidad, solidaridad y dignidad humana.

Con la ambición de sobreponerse a la relación tradicional de donante-receptor, se busca desarrollar una visión compartida a largo plazo sobre los intereses comunes, como son el cambio climático, la seguridad global y la progresión hacia la consecución de los objetivos de desarrollo del milenio (MDGs).

El reflejo de este consenso en valores, intereses y objetivos estratégicos comunes, se focaliza en ocho áreas esenciales de cooperación⁶⁰⁸:

1. Paz y seguridad;
2. Gobernanza democrática y derechos humanos;
3. Comercio e integración de la infraestructura regional;
4. Objetivos de desarrollo del milenio (MDGs);
5. Energía;
6. Cambio climático y medioambiente;
7. Movimientos migratorios, movilidad y empleo;

⁶⁰⁸ http://www.africa-eu-partnership.org/sites/default/files/documents/jaes_summit_edition2014_en_electronic_final.pdf , p. 7. [Consulta: 17 septiembre 2015].

8. Ciencia, sociedad de la información y espacio.

Es verdad que el desarrollo y la seguridad de los africanos nos interesa a los europeos, como demostramos también con la *African Peace Facility*⁶⁰⁹ (APF) pero a ellos no solo les interesan, sino que necesitan, muchos otros socios. Las relaciones bilaterales y multilaterales con otras organizaciones, son desde la posición de un continente más maduro y menos victimista, otro de los puntos pivote para cambiar el rumbo hacia un futuro más trabajado y mejor. China y EE.UU., Turquía, Japón y otros muchos países, mantienen una posición privilegiada con sus interlocutores en el continente.

A razón de la rápida expansión de acuerdos internacionales logrados por países africanos, se ha desarrollado una plataforma novedosa, la *Africa Global Partnership Platform* (AGPP, Plataforma de la Alianza Global africana, de la UA), que sustituye al *Africa Partnership Forum* (APF, Foro de la Alianza africana) de 2003, con la misión de cohesionar las alianzas internacionales y aprovecharlas para promocionar las perspectivas y los intereses africanos en los procesos globales⁶¹⁰.

Tomémonos como ejemplo. No olvidemos la importancia, desde muchas perspectivas, que para España siempre ha tenido África en su política exterior. Desde la historia de la presencia española en el continente, llegamos a los más recientes eventos de pateras que se suceden desde el 2004-2005, especialmente trágicos estos años. El espléndido informe del Real Instituto Elcano *España mirando al Sur: del Mediterráneo al Sahel* es un trabajo que recoge los retos para la seguridad y la defensa, los intereses económicos y políticos y los futuros escenarios de oportunidades y riesgos.

También, desde la perspectiva de la actividad diplomática y en los programas de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) que se están llevando a cabo, además de la participación integrada en la acción europea y en el apoyo inmediato al socio francés en su afortunadamente impetuosa respuesta en Malí y en la República Centroafricana.

⁶⁰⁹https://ec.europa.eu/europeaid/regions/africa/continental-cooperation/african-peace-facility_en [Consulta: 17 septiembre 2015].

⁶¹⁰<http://www.oecd.org/dac/agpp.htm> [Consulta: 17 septiembre 2015].

España no solo mira al Sur. En la presentación de este informe decía el general Ballesteros, director del Real Instituto Elcano, en la plataforma diplomática más privilegiada de España con la fachada atlántica africana, que España, mira también al Este. Desde el terruño más austral también de Europa, las islas Canarias y Casa África (con sede en la ciudad de Las Palmas de Gran Canaria), se encuentran en una óptima posición geoestratégica con reconocimiento internacional⁶¹¹ y marca una nueva identidad española, por derecho de nacimiento, como africanos subsaharianos partícipes de su futuro.

1.2 GOBERNANZA

Las aspiraciones legítimas de los ciudadanos del continente a vivir en paz y seguridad topan con la incapacidad de algunos Estados para satisfacerlas. La proliferación de estos Estados fracasados en diversas zonas del continente africano ha dado lugar a una miríada de riesgos y amenazas probadas a la seguridad internacional. Los calificativos a esos Estados es de lo más variada: Estados fallidos, Estados débiles, Estados colapsados, Estados en proceso de colapso, de desmoronamiento⁶¹². Pero la tendencia más extendida es la de «Estados frágiles», que son objeto de acciones directas de cooperación, más intensas en el marco de la gobernanza, cuando estos Estados reconocen la anomia que paraliza las instituciones que deben servir a sus ciudadanos y además mantener el imperio de la ley. Se evitan así los vacíos que pueden ocupar líderes radicales y «señores de la guerra» con mucho poder de movilización e influencia, y que se aprovechan de la percepción de «atención social» cuando presta los servicios básicos que el Estado niega a sus ciudadanos.

La noción de gobernanza ha asumido una importancia fundamental tras años de desregulación, en los que el Estado era visto más como una parte del problema que como una solución para el crecimiento en países en vías de

⁶¹¹ El World Food Programme de Naciones Unidas tiene una de sus seis bases logísticas principales del mundo en el puerto de la Luz. La Cruz Roja y la Media Luna Roja también tienen un centro internacional logístico en dicho puerto, constituyendo la ciudad de Las Palmas de G.C. un HUB para plataformas petrolíferas y empresas internacionales con potente presencia en África.

⁶¹² LAKE, A.(1990); ZARTMAN, W.(ed.) (1995), c.p. OGNIMBA, E.(2009) "Gobernanza y Estados frágiles en África subsahariana" en *Paz y Seguridad en África Subsahariana*, Casa África 2009, Editorial Los libros de la catarata p. 71.

desarrollo. Interpretada tanto como buena gobernanza, gobernanza local, corporativa o hasta social, los actores políticos y los académicos perciben en esta noción la solución a la mayor parte de los problemas de las sociedades en desarrollo. Particularmente, la buena gobernanza es tanto referencia como objetivo del desarrollo en sí mismo, si bien como concepto es relativamente nebuloso: el problema fundamental se centra en determinar cómo han de ser gobernados los Estados, es decir, en las reglas y las prácticas en función de las cuales los Gobiernos son elegidos y el poder y la autoridad del Estado es ejercida.

Continuando en esta línea pero dando una vuelta de tuerca más, se observa el temor que inspira las consecuencias del fracaso de los Estados frágiles africanos en los países occidentales, más que un objeto de interés centrado en los fenómenos empíricos sobrevenidos en África⁶¹³.

Esta gobernanza, promovida al principio desde las agencias de ayuda al desarrollo, se ha convertido en uno de los asuntos principales de la cooperación internacional. Desde unos inicios en los que se imponía desde el exterior, fue objeto de reconsideración por parte de los organismos de cooperación política. Finalmente, bajo el liderazgo de la Unión Africana, se ha convertido en un eje fundamental de su acción, implicando en este viaje no solo a los Estados miembros sino también a socios multilaterales⁶¹⁴.

1.3 ESTADO FRÁGIL

La interdependencia que existe entre las órbitas nacional e internacional respecto a las amenazas han obligado a las Naciones Unidas, a organizaciones regionales y a países aislados, a acudir al ejercicio de su responsabilidad en ciertos Estados frágiles, situación que se ha repetido en numerosas ocasiones y que en la actualidad continúa.

⁶¹³ KJAER, A. (2004); SPANGER, H.J. (2002), c.p. HANDY, P. S. (2009) "Gobernanza y Estados Frágiles en África: Contextualizando el debate", en *Paz y Seguridad en África Subsahariana*, Casa África 2009, p. 110-111.

⁶¹⁴ OGNIMBA, E. (2009), «Gobernanza y Estados Frágiles en África Subsahariana: Conceptos, Cartografía y Respuestas», en *Paz y Seguridad en África Subsahariana*, Casa África. Editorial Los libros de la catarata, p. 70.

Emile Ognimba⁶¹⁵, director de Asuntos Políticos de la Unión Africana, señala que la problemática de los «Estados frágiles» desde una visión de la teoría política se puede inscribir en tres grandes escuelas de pensamiento: la escuela realista, la escuela desarrollista y la escuela de la seguridad humana, destacando que en las dos primeras la fragilidad se concibe como un factor de inestabilidad de consecuencias imprevisibles incluso más allá de las fronteras del Estado frágil en el que se enmarca su manifestación.

Estas dos primeras escuelas encuentran varios puntos en común, desde la preocupación por el efecto *spill-over* (derrame) de la fragilidad de estos Estados, a la tendencia a conjugar las propuestas públicas para la supresión de las amenazas a la seguridad, para la erradicación de la pobreza y para el reforzamiento de la democracia.

Ognimba explica que en las bases de la escuela realista está el análisis de la capacidad del Estado frágil para proveer seguridad y por tanto de poder constituirse en una amenaza «extrafronteriza», mientras que la escuela desarrollista analiza la eficacia de la ayuda en entornos difíciles y de riesgo, y por tanto, del peligro de las inversiones de los bancos.

Ambos enfoques, curtidos de la experiencia en operaciones de mantenimiento de paz y programas de desarrollo en muchos países, son reprochados desde la escuela de la seguridad humana con el argumento de la necesidad de poner a la persona en el centro de todo análisis referido a los Estados frágiles. El individuo es el objeto de salvaguarda frente al Estado y se deben estudiar las relaciones de este con el Estado y las interacciones sociales propias de cada comunidad. Por tanto el Estado, como conjunto de instituciones organizadas, está al servicio de la protección, bienestar y felicidad de los individuos, y su contribución a la preservación del orden internacional está al servicio de los pueblos constituidos por comunidades de individuos.

Es por eso, sigue Ognimba, que las amenazas contra la paz y la seguridad, los mercados, los derechos humanos y la democracia, se convierten en fuentes de fragilidad para un Estado en virtud de su impacto sobre la vida de los individuos y de los pueblos.

⁶¹⁵ *Ibíd.*, pp. 69-99.

El ahora embajador Ognimba, concluye que el *spill-over*⁶¹⁶, en este caso antes de traspasar las fronteras de un estado frágil, afecta a varios sectores de la vida en sociedad del individuo, amenazando por tanto y en primer lugar, a la dignidad humana. El Estado mantiene su legitimidad ante el individuo cuando es capaz de mantener el contrato *hobbesiano*, debiendo satisfacer las necesidades de seguridad, desarrollo y participación en la vida nacional.

El profesor y experto en África Robert Rotberg⁶¹⁷ emplea las siguientes definiciones cualitativas para categorizar la fortaleza de los Estados:

- Los «Estados fuertes» son aquellos que ejercen el control sobre su territorio y son capaces de proporcionar a sus ciudadanos servicios políticos de calidad. Con cifras generalmente buenas en todo el espectro de índices dedicados a medir el desarrollo, la libertad o la corrupción, los Estados fuertes se caracterizan por unos indicadores medios buenos sobre seguridad, libertad, el imperio de la ley, los servicios y tienen infraestructuras de calidad.
- Los «Estados débiles» tienen por diversos motivos, problemas para proporcionar servicios a su población; por su geografía, falta de recursos o bien por situaciones temporales que descubren antagonismos internos (despotismo, nepotismo, corrupción...) o externos (ataques, injerencia, etc.). Con tasas de criminalidad normalmente elevadas, sus infraestructuras son débiles y sus indicadores económicos van a la baja. En su población suelen existir problemas interétnicos, raciales o lingüísticos latentes o visibles.
- Los «Estados fallidos», con un largo historial de conflicto interno. No es tanto por la intensidad de los conflictos como por su enquistamiento, normalmente entre comunidades del país. Con fronteras extremadamente permeables e incontroladas, la influencia del poder

⁶¹⁶ *Ibid.*, pp.72-73.

⁶¹⁷ ROTBERG, R.(2004) *Failed States, Collapsed States, Weak States: Causes and Indicators*. Princeton: Princeton University Press, p.4

Es Presidente emérito de la *World Peace Foundation* (1993-2010), miembro del panel consejero sobre África al Secretario de Estado y director del índice de gobernanza africana para el premio Mo Ibrahim. https://en.wikipedia.org/wiki/Robert_I._Rotberg [Consulta: 21 marzo 2015].

oficial no se extiende mucho más allá de la capital , con altos índices de corrupción para el beneficio una minoría, abandonado la mayor parte del territorio a su influencia y control. Tienden a demostrar su poder subyugando a la población, siendo habitual que los clanes o grupos étnicos recurran al amparo y protección de los cabecillas criminales de la violencia generalizada, el tráfico de drogas o de armas y el contrabando, que «benevolentemente» les ayudan como recurso de subsistencia.

La burocracia de las instituciones se muestra incapaz de resolver los problemas de la población, siendo baluartes de la influencia del poder capitalino en los sospechosos procesos democráticos, incluyendo aquí a las fuerzas de seguridad, influenciadas y permeadas de sesgos políticos y étnicos en las diversas escalas y empleos, aunque intenten aparentar íntegros ante los ciudadanos. La periferia, especialmente en las áreas rurales, es muestra de las carencias en infraestructuras y comunicaciones, salud y educación, estando profundamente degradados. El resumen es que el Estado pierde legitimidad, con la consecuencia de que buena parte de su población bascule su confianza y lealtad hacia la comunidad, el clan, la etnia, el señor de la guerra o el criminal de turno.

- Los «Estados colapsados», como subtipo del anterior. El término «país» solo se circunscribe a su delimitación geográfica con un vacío de poder absoluto y donde los criminales, terroristas y señores de la guerra dictan su ley sobre regiones enteras, controlando el mercado y las fuerzas de seguridad, estableciendo incluso relaciones internacional (redes transnacionales de crimen organizado y salida al mercado internacional de «sus» productos). Es una situación dinámica en la que el «Estado» fluye mejor o a peor según la implicación de la comunidad internacional y el impacto económico de mercado (si se aíslan los productos económicos criminales, porque no alcanzan el mercado-regulación, interceptación de lotes, o reducción de demanda). Para Rotberg es la versión extrema y menos habitual de los Estados fallidos.
- Los Estados débiles y fallidos, son los más comunes en África, centrándonos concretamente sobre estos últimos para nuestra área de

interés. Un Estado fallido es una amenaza de primera categoría para sus propios ciudadanos.

- Mary Kaldor explica que el nuevo tipo de violencia organizada surgida tras las décadas de 1980-90 puede verse de resultas del *sucumbimiento* del bloque del Este a la globalización, desmoronándose los últimos bastiones de autarquía territorial y perdiendo los regímenes clientelistas el apoyo de una súper potencia⁶¹⁸. Esta violencia afecta singularmente a nuestra zona de estudio y al resto del continente africano.

Los excedentes de armas resultantes se utilizan en las «nuevas guerras», usando Kaldor el término «nuevas» para distinguirlas de las percepciones prevalecientes anteriores, y «guerra» para enfatizar la naturaleza política del nuevo tipo de violencia. Esta violencia implica unas difusas distinciones entre «guerra» (definida normalmente como violencia entre Estados o entre grupos políticos organizados, por motivos políticos), «crimen organizado» (violencia ejercida por grupos organizados de manera privada con fines privados, normalmente para beneficio económico) y «violaciones a gran escala de los Derechos Humanos» (violencia ejercida por Estados o grupos políticos organizados contra los individuos)⁶¹⁹.

Según esta clasificación, la limpieza étnica, el genocidio, el terrorismo y lo que muchos llaman conflictos de baja intensidad (término norteamericano acuñado durante la Guerra Fría para la guerra de guerrillas) podrían integrarse bajo el paraguas de las «nuevas guerras». Las guerras fundamentalmente ya no se libran entre Estados, y uno de los objetivos es la población civil. Si bien estas nuevas guerras o conflictos de baja intensidad son conflictos globalizados, la mayoría están localizados, pero implican una miríada de conexiones transnacionales tal que la distinción entre interno y externo, entre agresión (ataques desde el exterior) y represión (ataques desde dentro del país), e incluso entre local y global, es difícilmente justificable⁶²⁰.

⁶¹⁸ KALDOR, M. (1999) *New and Old Wars, Organized Violence in a Global Era*. Stanford University Press, California, p.4.

⁶¹⁹ KALDOR, op.cit., p.2.

⁶²⁰ KALDOR, op.cit., p.2

Este término se debe entender como dislocación global, ya que los procesos conocidos como globalización rompen con las divisiones culturales y socioeconómicas que caracterizaron el periodo moderno. Para Kaldor, los objetivos políticos de estas nuevas guerras consisten en reclamar el poder sobre la base de la coherencia en las identidades tradicionales, la nación, la tribu, la religión... Las nuevas formas de lucha por el poder pueden tomar las formas tradicionales del nacionalismo, el tribalismo o la comunidad, pero son sin embargo fenómenos contemporáneos que surgen por causas contemporáneas y que muestran nuevas características... El término globalización esconde un proceso complejo que incluye tanto globalización y localización, integración y fragmentación, homogeneización y diferenciación, etc.⁶²¹.

En ese contexto globalizador, añade Kaldor que las escisiones ideológicas y/o territoriales previas, se han ido suplantando por una fisura política emergente entre lo que ella denomina el cosmopolitismo (basado en la inclusividad, el multiculturalismo, los valores universales) y las identidades políticas (para la autora la identidad política es la reclamación del poder basada en una identidad particular, sea nacional, de clan, religiosa o lingüística, y de naturaleza exclusivista).

Esta separación se explica según los términos de una creciente división entre aquellos que forman parte de los procesos globales y se benefician de ellos y los que quedan excluidos de los mismos⁶²². Estos excluidos, buscan nuevas formas de identificación para acceder al poder⁶²³.

Por tanto, los oportunistas encuentran en el vacío de poder provocado por la deslegitimación del Estado, una oportunidad para la llamada a la movilización. En pos de la potenciación de la identidad que más favorablemente puedan explotar por afinidad, apelando a elementos cohesivos llegan incluso a crear las nuevas identidades que estimen necesarias para la consecución del poder, añadiendo así otro factor a la competición. El recurso a la resurgencia de los odios ancestrales, controlados bajo el colonialismo o bajo la alineación por

⁶²¹ KALDOR, op.cit., p.6

⁶²² KALDOR, op.cit., p.6

⁶²³ KALDOR, op.cit., p.2

bloques de la Guerra Fría, es «idóneo» en el vacío generado por la ausencia de proyectos políticos de futuro, con rasgos exclusivistas y tendencia a la fragmentación⁶²⁴.

La programación genética por la supervivencia, vista desde la perspectiva *hobbesiana* de la naturaleza humana, fuerza al conflicto permanente entre las personas ante la ausencia de una fuerza coercitiva, entrando en conflicto al proveerse de recursos ante la escasez de los mismos, en una eterna espiral de lucha por el poder.

Las nuevas guerras se dan en el contexto de la erosión de la autonomía del Estado y en algunos casos, de su desintegración. Con esa erosión del monopolio legítimo de la violencia organizada, desde arriba por la transnacionalización de las Fuerzas Armadas (acuerdos de defensa mutua, intercambios e integración...) y desde abajo por la privatización de la violencia, Kaldor observa que las nuevas guerras son parte de un proceso reverso que permitió la evolución del Estado moderno . Se produce una victimización de la economía en la que los Estados ven diezmados los ingresos por las actividades criminales y proliferación de delitos, donde nadie paga impuestos, al menos al Estado. Esta economía criminalizada de las nuevas guerras, herida por la corrupción y por la evasión fiscal, va minando la capacidad del Estado de proveer servicios y su legitimidad, aumentando la privatización de la violencia⁶²⁵.

Con las fuerzas y cuerpos de seguridad y las Fuerzas Armadas desmotivadas, mal pagadas, mal equipadas e infiltradas por elementos corruptos, aparecen en el horizonte grupos terroristas y criminales violentos que se aprovechan de esta situación, campando a sus anchas e incluso alienando voluntades mediante la atención social a las comunidades que se sienten abandonadas por el Estado, con mayor éxito en regiones remotas. Sabemos que un Estado que falla es campo abonado para su explotación por grupos extremistas, en un mundo en el que la mayor parte de las guerras tienen lugar dentro de los Estados-nación o entre estos y actores no estatales⁶²⁶.

⁶²⁴ KALDOR, op.cit., p.7

⁶²⁵ KALDOR, op.cit., pp.5,9.

⁶²⁶ CARMENT, D. (2003) "Assessing State Failure". *Third World Quarterly*, 24 (3), p. 408.

Se asiste así a la privatización del uso de la fuerza, con la aparición de milicias locales de autoprotección e incluso la contratación de empresas privadas de seguridad. La distinción entre los bárbaros de fuera y el civismo doméstico, entre los combatientes armados legítimos y los no combatientes ilegítimamente armados, entre los soldados o policías con los criminales, se desmorona en esas situaciones ⁶²⁷.

Los ingresos de la economía criminalizada se multiplican hacia los actores desestabilizadores, a los «señores de la guerra» por los impuestos de protección y derechos de paso, derechos de explotación de recursos naturales, tráfico de armas, de drogas, de personas, control del mercado negro... A toda la actividad financiera entorno a los grupos del crimen organizado, se añaden en el entorno saheliano que vamos a estudiar, las franquicias terroristas financiadas con las mismas actividades que ellos consideran decadentes, entrando en competición en las redes de crimen organizado y disfrazando sus actividades para una trazabilidad más compleja.

A su vez, esta competición por la financiación entre los distintos grupos criminales se convierte en un modo de subsistencia inherente al vacío de poder. El círculo se completa con la financiación de actores externos interesados en mantener el poder de algunas de las partes, con pagos desde la diáspora y con el expolio de la ayuda humanitaria. Se constituye así, una lógica de funcionamiento económico que se extiende más allá de las fronteras permeables, afectando a las relaciones sociales⁶²⁸.

1.4 CÓMO DETERMINAR QUE UN ESTADO ES FRÁGIL

Las diferencias idiosincráticas de los Estados frágiles complican la comparación científica de los indicadores que se seleccionan para la determinación de la fragilidad estatal.

En ese sentido, y dado que los indicadores seleccionados no constituyen más que una muestra de otros posibles, lo más correcto para Ognimba es hablar de la misma en términos de nivel o grado de fragilidad relativo entre los Estados

⁶²⁷ KALDOR, op.cit., p.8

⁶²⁸ KALDOR, op.cit. p.9

identificados como frágiles. Así pues, se establecería una escala en la que su parte más alta se correspondería a la necesidad de poner en marcha en ese Estado programas de reconstrucción o refundación; el nivel medio equivaldría al refuerzo de los programas, y el nivel bajo de fragilidad a la consolidación de esos programas de reconstrucción⁶²⁹.

La fragilidad considerada en su dimensión internacional está representada por la existencia de un entorno regional o internacional desfavorable. Desde una dimensión nacional, las categorías son⁶³⁰:

- a. La debilidad del Estado de derecho, cuyos rasgos distintivos son la impunidad (ausencia de sanciones ante violaciones de la ley), el no respeto a las decisiones judiciales, la incoherencia de los instrumentos legislativos y reglamentarios, el abuso de autoridad por los agentes de la administración y la falta de respeto a los derechos humanos;
- b. La impotencia del Estado, en diversas formas, p. ej. ausencia de control efectivo del territorio (permitiendo pillaje, distintos tipos de tráfico...), falta de servicios públicos y recursos (sanidad, educación, protección social, pago de pensiones, incapacidad recaudatoria...), insubordinación de las fuerzas de seguridad al poder civil, ineficacia en la gestión de la ayuda internacional... Desde la perspectiva ciudadana es una erosión de la legitimidad del Estado.
- c. Debilidad o quiebra de la economía. Con una intrínseca relación con la anterior característica, es como hemos visto anteriormente un mal endémico. La incapacidad para crear empleo y reducir la economía sumergida condena a muchas personas, en especial a las más jóvenes, a la migración y en no pocos casos, a la adscripción a bandas de crimen organizado y grupos terrorista, que cazan a estas almas desencantadas y frustradas por la falta de oportunidades. El déficit presupuestario, la deuda, la

⁶²⁹ OGNIMBA, op.cit., p. 79.

⁶³⁰ OGNIMBA, op. cit., pp. 79-81.

regresión económica y la incapacidad para atraer inversión extranjera configuran el halo de inestabilidad económica de los Estados frágiles. Según la perfusión de estos rasgos, estaremos ante quiebra o ante debilidad, y se tratarán de forma diferente.

- d. La ruptura de los vínculos sociales o la fragilidad social, es una de las características más profundas, ya que tiene en cuenta el contrato social en la legitimización del Estado. Sus rasgos más característicos son la debilidad en el sentimiento de unión nacional, escasa participación civil, exclusión de ciertos grupos y comunidades, bajo nivel de escolarización, éxodo de competencias y fuga de cerebros, desigualdad y tensiones sociales, frustraciones y contenciosos históricos, un alto potencial de violencia...

El periodista y escritor Miguel Salvatierra López, con gran experiencia en África, en su obra *El próspero negocio de la piratería en África* dice que el término «Estado fallido» es polémico y equívoco, reflejándose en las diferentes aproximaciones a la hora de precisar qué es exactamente o cuáles son sus cualidades, según el organismo o la institución que lo utilice. Utiliza la definición del Banco Mundial, por la que son «los países de baja renta bajo fuerte presión» o «países que están fallando». Para Salvatierra, hay tres apartados principales con los que se suele medir la fortaleza de un Estado y el mantenimiento de sus funciones:

1. La garantía de seguridad y la soberanía sobre todo su territorio, incluido el mantenimiento del monopolio de la fuerza y la protección de amenazas externas e internas;
2. La garantía de los servicios básicos, como los sistemas sanitarios, hídricos, energéticos, judiciales, educativos, infraestructuras, etc;
3. La garantía de las libertades ciudadanas y democráticas, empezando por el respeto de los derechos humanos;

Continúa con que «la inestabilidad causada por la ausencia de alguna de esas garantías hace que el Estado se vaya debilitando. En algunos casos las

carencias pueden ser parciales y no demasiado graves, pero su acumulación puede llegar a provocar el colapso o la ingobernabilidad, como es patente en el caso de Somalia⁶³¹».

Salvatierra alude a la delicadeza cuando algún órgano o institución utiliza el término Estado Fallido, ya que «la premisa fundamental para determinar si un país es un Estado fallido es la protección y la seguridad de quienes lo habitan». Dice también sobre Hobbes y Locke, que ya argumentaron que el Estado fue creado, en primer lugar, para la seguridad de los ciudadanos. Cuando este no tiene capacidad para protegerlos, podemos encontrar con generalizaciones como el informe suscrito por las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos en 2008 en el que definió a México como Estado fallido en relación a la seguridad nacional estadounidense, aunque también el periodista se refiere a la obra *Estados fallidos* del polémico lingüista Noam Chomsky quien dirige este término en contra de los EE.UU.⁶³²«Hay Estados fallidos y mares fallidos [...], cuando un país es incapaz de controlar sus espacios marítimos, con repercusiones en la seguridad regional o internacional⁶³³».

1.5 SOBRE CIELOS Y MARES FALLIDOS

A lo anterior, apoyándonos en el término acuñado por el experto en RR.II. Fernández Fadón⁶³⁴ de «mares fallidos», nosotros acuñamos el propio de «cielos fallidos». El espacio aéreo de soberanía sobre el territorio y aguas nacionales, forma esa tercera dimensión tan olvidada en África como llena de oportunidades y de amenazas para cualquier Estado, particularmente, los frágiles.

La vigilancia y control sobre el espacio aéreo nacional, y su defensa por un sistema integrado de defensa aérea está fuera del alcance de la mayoría de los países africanos, con puntuales excepciones. La falta de recursos económicos,

⁶³¹ SALVATIERRA LÓPEZ, M.(2010) *El próspero negocio de la piratería en África*, Casa África. Editorial Los libros de la catarata, pp. 61-62.

⁶³² SALVATIERRA LÓPEZ, op.cit., pp 62, 64.

⁶³³ SALVATIERRA LÓPEZ, op.cit., p. 65.

⁶³⁴ FERNÁNDEZ FADÓN, F.(2009) *Piratería en Somalia: “mares fallidos” y consideraciones de la historia marítima*, en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/especiales/especial+ffaa-misiones+de+paz/somalia/publicaciones/dt10-2009 [Consulta: 25 septiembre 2015].

humanos y técnicos, impiden que estos Estados puedan negar a actores hostiles la capacidad de amenazar sus varias formas de soberanía⁶³⁵, y en casos extremos, a los propios ciudadanos.

No existe en todo el cinturón saheliano, un solo país que pueda impedir, mediante el uso de cazas de defensa aérea o de un sistema de misiles antiaéreos, el uso ilícito de su espacio aéreo⁶³⁶. Es verdad que en base a ciertos acuerdos bilaterales, se utilizan determinadas bases aéreas para el desarrollo de actividades (principalmente Francia en el Chad y Yibuti, y EE.UU en Burkina Faso. En Dakar (Senegal) hay un destacamento del Ejército del Aire español junto a otro francés, pero ambos son de apoyo al transporte aéreo en el escenario de Malí principalmente, normalmente relacionadas con el apoyo a operaciones que se están efectuando en terceros países.

Aun si se estableciesen acuerdos específicos al fin para esta capacidad aérea extranjera desplegada, solo podría realizar tareas muy limitadas que no cubren las necesidades, ya que la misión por la que están requiere recursos diferentes. Además, la libertad de movimiento que proporciona la tercera dimensión está infra explotada, tanto a nivel comercial como en capacidad de proyección de la acción del Estado en lugares remotos de su territorio, para atender las necesidades de seguridad y servicios de sus ciudadanos.

2 LAS AMENAZAS Y LOS RIESGOS

Klaus Schwab, fundador y presidente ejecutivo del Foro Económico Mundial (*World Economic Forum-WEF*), nos expone en el último informe de riesgos globales, que los efectos del cambio climático están acelerando la incertidumbre sobre el contexto geopolítico global, causando la misma incertidumbre sobre cómo afectará a la colaboración internacional. La presión

⁶³⁵ Restos de un Boeing 727 incendiado en Mali, sospechoso de portar diez toneladas de cocaína. <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/8364383.stm>; <http://www.scramble.nl/orbats> [Consultas: 18 septiembre 2015].

⁶³⁶ Excluidas las capacidades de misiles superficie-aire tipo «MANPAD» de antigua generación, que sí se consideran una amenaza para los vuelos a baja altura y baja velocidad, no requieren gran entrenamiento y pueden estar presentes en los arsenales de tropas terrestres y de terroristas, aunque probablemente inoperativos en este último caso. No obstante, esa capacidad de defensa aérea cuando se tenga, es muy puntual y limitada. Solo Nigeria, si consideramos su parte Norte como la banda sur del Sahel, tiene cazas de defensa aérea en estado de operatividad y entrenamiento desconocidos.

ejercida sobre la sociedad por la marcha de la economía, la política, el desarrollo social y la desigualdad salarial, también va en aumento. El vínculo entre los países, las economías y los negocios se ha estrechado por la mayor rapidez en los sistemas de comunicaciones, los lazos más cercanos entre el comercio y los inversores, una mayor movilidad física y el aumento en la accesibilidad a la información⁶³⁷.

«Estos desafíos intersectoriales pueden amenazar la estabilidad social, siendo esta el asunto más interconectado con los demás riesgos del informe, agravada por el legado de la crisis económica global, las finanzas públicas debilitadas y un desempleo persistente». Schwab sigue «El asunto pilar sobre la inestabilidad social destaca la importante paradoja latente desde el inicio de la crisis, que toma fuerza en el informe. Los riesgos globales trascienden fronteras y esferas de influencia y requieren un trabajo cohesionado de las partes interesadas, pero a la vez estos mismos riesgos minan la confianza y la colaboración necesaria para adaptarse a los desafíos del nuevo contexto global». El presidente del WEF sentencia «El mundo no está preparado para un entorno de riesgos cada vez más complejos»⁶³⁸.

Los mecanismos reguladores tanto a nivel nacional como internacional, deben ser ratificados e implementados para que los beneficios de las fuerzas transformadoras como las nuevas tecnologías, internet y las innovaciones más recientes den su fruto en este mundo en el que los riesgos trascienden fronteras y sectores.

Un riesgo global es un suceso incierto o una condición tal que si se diese podría causar un serio impacto negativo en varios países o industrias en los próximos diez años.

Una tendencia se define como un patrón a largo plazo que ya está sucediendo y que podría amplificar los riesgos globales o la relación entre estos⁶³⁹.

La relación de la inteligencia con los riesgos es bidireccional, ya que la inteligencia necesita conocer cuáles son los riesgos para diseñar los requisitos

⁶³⁷ <http://reports.weforum.org/global-risks-2015/preface/> [Consulta: 15 septiembre 2015].

⁶³⁸ *Ibid.*.

⁶³⁹ *Ibid.*

de obtención en la fase de dirección, con la misión de mitigar aquellos que puedan amenazar nuestros intereses, y a la vez, también puede constituir la propia inteligencia un riesgo si es que se usa para amenazar la convivencia democrática desde los Estados totalitarios con un objetivo claro de protección a la supervivencia del régimen, o la manipulación y engaño para conseguir efectos en Estados débiles.

2.1 DOCUMENTOS MARCO SOBRE RIESGOS EN DISTINTOS ÁMBITOS

2.1.1 Ámbito estatal. Caso español

La «Estrategia española de seguridad (EES) *Una responsabilidad de todos*», de cuatro años antes reconoce la necesidad de coordinación, tanto internacional como interna, para afrontar los riesgos y amenazas interconectados, transversales y transnacionales, necesitan la contribución de toda la sociedad. En ella se analizan las amenazas y los riesgos a nuestra seguridad, se identifican las líneas de respuesta y se definen mecanismos de coordinación. La EES 2011 distingue los riesgos de sus «potenciadores» diciendo que estos últimos son:

Disfunciones provocadas por la globalización;

- a. Desequilibrios demográficos;
- b. Pobreza y desigualdad (índice de desarrollo humano);
- c. Cambio climático;
- d. Peligros tecnológicos;
- e. Ideologías radicales y no democráticas.

En la EES 2011, los riesgos recogidos son los siguientes:

1. Conflictos armados;
2. Terrorismo;
3. Crimen organizado;

4. Inseguridad económica y financiera;
5. Vulnerabilidad energética;
6. Proliferación de armas de destrucción masiva;
7. Ciberamenazas;
8. Flujos migratorios no controlados;
9. Emergencias y catástrofes (ambientales y sanitarias);
10. Infraestructuras, suministros y servicios críticos.

La revisión de la EES en 2013⁶⁴⁰, llamada ya «Estrategia de seguridad nacional (ESN). *Un proyecto compartido*», define la seguridad nacional «de una forma integral y amplia, pues se entiende como la acción del Estado dirigida a proteger la libertad y el bienestar de sus ciudadanos, a garantizar la defensa de España y sus principios y valores constitucionales, así como a contribuir junto a nuestros socios y aliados a la seguridad internacional en el cumplimiento de los compromisos asumidos. La seguridad nacional es un servicio público objeto de una política de Estado [...] implica a todas las Administraciones Públicas y precisa la colaboración de la sociedad en su conjunto»⁶⁴¹. Los riesgos que lista son exactamente los mismos, añadiendo el espionaje y la vulnerabilidad del espacio marítimo.

Podemos observar que la reciente Ley de Seguridad Nacional busca las situaciones de interés para proporcionar seguridad, recogiendo de una forma menos categorizada pero prácticamente igual, los mismos riesgos que se identificaron en el año 2011 y 2013 en los documentos de Estrategia de Seguridad Nacional.

Para España, los ámbitos de especial interés para la seguridad nacional son la ciberseguridad, la seguridad económica y financiera, la seguridad marítima, la

⁶⁴⁰http://www.lamoncloa.gob.es/documents/seguridad_1406connavegacionfinalaccesiblebpdf.pdf [Consulta: 16 junio 2015].

⁶⁴¹ *Ibid.*, p.1.

seguridad del espacio aéreo y ultraterrestre, la seguridad energética, la seguridad sanitaria y la preservación del medio ambiente⁶⁴².

2.1.2 Ámbito supraestatal regional. Caso europeo

La Estrategia de Seguridad Europea (European Security Strategy, ESS) constituyó el marco conceptual para la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), que evolucionaría posteriormente hacia la Política de Seguridad y Defensa Común (PSDC), con una llamada de atención para una mayor cohesión interna y de visión estratégica a nivel Unión Europea tras las divisiones por las posturas adoptadas ante la invasión de Irak en el 2003 . Bajo el título *Una Europa Segura en un Mundo Mejor*, identificaba los desafíos a la seguridad y las implicaciones políticas para la Unión⁶⁴³, llamaba a la acción preventiva para evitar nuevos conflictos y reconoce la interdependencia de muchos de los desafíos globales.

La ESS fue revisada en el 2008 bajo el nombre *Proporcionando seguridad en un mundo cambiante* con la ambición de diseñar un nuevo documento, pero acabó siendo un informe del estado de implementación de la ESS anterior, aunque añade y actualiza algunos aspectos. Con el ingreso de nuevos países en la Unión Europea, especialmente los del 2004, se complicó el equilibrio entre las posiciones de los Estados.

El documento no consigue reflejar una relación priorizada ni recoger medidas precisas para su implementación, sino que se limita a describir la situación y a listar principios generales. Esa línea se revisa en el documento que propone establecer una nueva Estrategia Europea de Seguridad, contextualizando cronológicamente la ESS y su revisión con los eventos mundiales y aunque es un documento del Directorado General de Política Exterior (DGEP) del Parlamento Europeo, no tiene el mismo valor vinculante que el anterior.

⁶⁴² Art.11 Ley 36/2015 de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional (BOE 233, 29/09/15).

⁶⁴³ <http://www.eeas.europa.eu/csdp/about-csdp/european-security-strategy/> [Consulta: 5 julio 2015].

El documento de tendencias recoge los elementos que deben hacer despertar una nueva ESS y que expondremos a continuación comparado con los anteriores⁶⁴⁴:

Tabla 4-1 Comparativa de amenazas críticas ESS.

ESS (2003)	Informe de Implementación (2008)	Documento de valoración DGEP (2015)
<p>El entorno de seguridad: desafíos globales y amenazas críticas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Terrorismo • Proliferación armas de destrucción masiva WMD • Conflictos regionales • Estados en fallo • Crimen Organizado 	<p>Desafíos globales y amenazas críticas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Proliferación armas de destrucción masiva WMD • Terrorismo y Crimen Organizado • Ciberseguridad • Seguridad energética • Cambio climático 	<p>Mapeo de los cambios del entorno estratégico⁶⁴⁵</p> <ul style="list-style-type: none"> • Conflicto, violencia y guerra (tb. ideológico/religioso) • Terrorismo • Tecnología (militar y auge comercial) • Amenazas estratégicas al cambio climático • Seguridad marítima • Valoraciones de zona. África subsahariana

Fuente: Adaptación ⁶⁴⁶.

Observamos que, en general, las diferencias entre los documentos son más significativas en la evolución hacia la preocupación por el cambio climático y los «nuevos» tipos de seguridad (energética y marítima). Las demás amenazas, al igual que comentamos en la Ley de Seguridad Nacional española anteriormente, se maquillan dentro de categorías más inclusivas, pero que en esencia no cambian.

En el documento de tendencias de la DGPE (2015) encontramos una llamada a la priorización de las amenazas basada en la valoración según el impacto que causen y decidir la respuesta con la visión de la resiliencia de la sociedad. Este enfoque consigue una mayor eficiencia porque es aplicable a un amplio abanico de amenazas y permite que los recursos que proporciona la gestión

⁶⁴⁴[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/reports/104630.pdf\(a\)http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/534989/EXPO_STU\(2015\)534989_EN.pdf\(b\) , p.8](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/reports/104630.pdf(a)http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/534989/EXPO_STU(2015)534989_EN.pdf(b) , p.8) [Consulta: 15 septiembre 2015].

⁶⁴⁵ *Ibid.*, nota 58(b), p.3

⁶⁴⁶ Adaptación desde

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/534989/EXPO_STU\(2015\)534989_EN.pdf , p.8](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/534989/EXPO_STU(2015)534989_EN.pdf , p.8) (Parlamento Europeo) [Consulta: 15 septiembre 2015].

resiliente de las sociedades absorban o mitiguen el impacto mucho mejor de lo que pueden las comunidades frágiles y mal preparadas⁶⁴⁷.

2.1.3 Ámbito Supraregional. El Foro Económico Mundial

El Foro Económico Mundial (WEF, World Economic Forum) lleva desde la última década presentándonos cada año la encuesta de opinión sobre la percepción de riesgos globales (*Global Risks Perception Survey*), incluyendo este año 2015 la visión de más de 900 miembros de su comunidad global y la compartición de ejemplos sobre buenas prácticas para resiliencia y mitigación de riesgos.

En la distinción riesgo/tendencia el informe señala la oportunidad que brinda la detección de las últimas dentro del espacio de soluciones a los posibles riesgos. En el documento de opinión 2015 se señalan 28 riesgos globales en las categorías tradicionales del informe (económica, medioambiental, social, geopolítica y tecnológica) y se estudian cuáles son los conductores de tales riesgos desde 13 tendencias.

Entre las conclusiones al informe de este año, la mayor amenaza a la estabilidad en la próxima década procede del riesgo de que sucedan conflictos internacionales⁶⁴⁸. En términos de probabilidad, es el riesgo global más serio, y el cuarto en términos de impacto.

En términos de impacto, las crisis relacionadas con el agua constituyen el riesgo más importante que afecta al mundo.

⁶⁴⁷ *Ibid.*, p.81.

⁶⁴⁸ <http://www.weforum.org/news/international-conflict-tops-list-global-risks-2015> [Consulta: 13 septiembre 2015].

Tabla 4-2. Riesgos globales según probabilidad e impacto.

Posición	Los 5 Riesgos Globales según su Probabilidad	Los 5 Riesgos Globales según su Impacto
1	Conflicto Interestatal con consecuencias regionales	Crisis relacionadas con el agua
2	Sucesos meteorológicos extremos	Contagios rápidos y masivos de enfermedades infecciosas
3	Fracaso de gobernanza nacional	Proliferación de Armas de Destrucción Masiva
4	Crisis o colapso estatal	Conflicto Interestatal con consecuencias regionales
5	Desempleo estructural o subempleo	Incapacidad de adaptación al cambio climático

Fuente: WEF 2015.

El informe del WEF observa que la imbricación entre la geopolítica y la economía se está intensificando porque los Estados están haciendo un uso más acusado de las herramientas económicas para conseguir poder geopolítico, desde los tratados comerciales y la integración regional a políticas proteccionistas e inversiones transfronterizas, lo que amenaza la lógica de la cooperación económica global y el sistema de normas internacionales⁶⁴⁹.

La urbanización en los países en desarrollo, en transición desde un entorno predominantemente rural, puede impulsar la innovación y el crecimiento económico con una buena gestión. Sin duda, la urbanización ha incrementado el bienestar social, pero cuando el crecimiento es demasiado rápido se incrementa la vulnerabilidad en el entorno urbano: las amenazas principales son las pandemias, la discontinuidad (o el sabotaje) de servicios sanitarios, eléctricos y de transporte, y el cambio climático⁶⁵⁰. La resiliencia es la clave para mitigar los desafíos asociados a la gestión de la transición rural a urbana.

La gobernanza de las tecnologías emergentes y el alto ritmo al que se imponen constituyen una esperanza y también un desafío. La biología sintética y la inteligencia artificial ofrecen un potencial sin precedentes para la resolución de

⁶⁴⁹<http://reports.weforum.org/global-risks-2015/part-2-risks-in-focus/2-2-global-risks-arising-from-the-accelerated-interplay-between-geopolitics-and-economics/> [Consulta: 13 septiembre 2015].

⁶⁵⁰Axel P. Lehman, jefe de Riesgos de la aseguradora Zurich, citado en <http://www.weforum.org/news/international-conflict-tops-list-global-risks-2015> ; <http://reports.weforum.org/global-risks-2015/part-2-risks-in-focus/2-3-city-limits-the-risks-of-rapid-and-unplanned-urbanization-in-developing-countries/> , [Consulta: 13 septiembre 2015].

problemas que afectan a toda la población mundial, a la vez que son una fuente de riesgo potencial difícilmente predecible. Se necesitan unos mecanismos de control que mantengan el equilibrio entre los posibles beneficios y la demanda comercial con las consideraciones éticas y los riesgos a medio y largo plazo, desde los económicos a los medioambientales y los sociales.

El desafío consiste en que estos mecanismos y su entorno regulador, deben ser lo suficientemente adaptativos para permitir un ritmo rápido de desarrollo y cosechar sus beneficios a la vez que se evita el uso indebido y las consecuencias negativas⁶⁵¹.

De los 28 riesgos globales y las categorías antes señaladas, observamos que los riesgos geopolíticos, ausentes en el panorama de riesgos globales del pasado lustro, no solo toman relevancia sino que con su influencia creciente sobre la economía global, constituyen en este informe 2015 tres de los cinco riesgos más probables y dos de los de mayor impacto: los conflictos interestatales con consecuencias regionales, las armas de destrucción masiva y los ataques terroristas.

También es destacable que los riesgos medioambientales tienen mayor presencia que los económicos, pero no es debido tanto a una mejora de los últimos sino a que los expertos perciben más negativamente las intensas deficiencias en la resiliencia frente a cambios climáticos extremos.

2.2 CONSIDERACIONES PRECOMPARATIVAS

Partiendo de que la metodología para la producción del informe WEF cambió después del 2011, incluimos las referencias anteriores a los efectos de conseguir una visión de conjunto con al menos dos coincidencias en el marco temporal con el informe nacional (EES 2011/ESN 2013) y el regional europeo (ESS 2003-rev 2008, *follow up* 2015), habida cuenta de que los informes del WEF comienzan en el año 2005⁶⁵².

⁶⁵¹<http://reports.weforum.org/global-risks-2015/part-2-risks-in-focus/2-4-engineering-the-future-how-can-the-risks-and-rewards-of-emerging-technologies-be-balanced/> [Consulta: 13 septiembre 2015].

⁶⁵² <http://www.weforum.org/pdf/CSI/Davosrisk.pdf> , p.35 [Consulta: 21 junio 2015].

En la Fig. 4.3 podemos observar que ocupando la primera posición por probabilidad, nos encontramos con una evolución que incluye cuatro de las cinco categorías posibles de riesgos del informe (2008 económica, 2011 medioambiental, 2013 social, 2015 geopolítica), mientras que observándola según su impacto, encontramos los riesgos económicos en todos los años, desbancados por el riesgo medioambiental en el 2015 según se comentaba con anterioridad.

La selección de riesgos de cada año puede ser diferente o repetirse. Si entrar en la metodología previa a 2011, ese año se seleccionaron 37 riesgos, en 2013, 50 riesgos y en 2015, 28 riesgos.

La valoración es fruto de las encuestas resultantes del panel de expertos, por lo que podría llamar la atención la ausencia de, por ejemplo, riesgos geopolíticos en el 2013. No es que no se hayan estudiado, de hecho de los 50 riesgos de ese año, 10 son geopolíticos, lo que sucede es que no han puntuado tan alto como otros para salir entre los primeros. Otro asunto es el resultado ponderado entre los otros 40 (en este año se dio el caso de estudiar 10 riesgos por cada categoría clásica)

Tabla 4-3 Riesgos globales según probabilidad e impacto.

	Los 5 Riesgos Globales según su <u>Probabilidad</u>				Los 5 Riesgos Globales según su <u>Impacto</u>			
	2008	2011	2013	2015	2008	2011	2013	2015
1	Colapso del precio de los activos	Catástrofes medioambientales	Profundas desigualdad de ingresos económicos	Conflicto Interestatal con consecuencias regionales (riesgo geopolítico)	Colapso del precio de los activos	Crisis fiscales	Quiebra del sistema financiero	Crisis relacionadas con el agua
2	Inestabilidad en Oriente Medio	Catástrofes hidrológicas	Desequilibrios fiscales crónicos	Sucesos meteorológicos extremos	Receso de la globalización (desarrollados)	Catástrofes climatológicas	Crisis relacionadas con el agua	Contagios rápidos y masivos de enfermedades infecciosas
3	Estados fallidos	Corrupción	Aumento en emisiones de gases efecto invernadero	Fracaso de gobernanza nacional	Ralentización de la economía China (<6%)	Conflictos geopolíticos	Desequilibrios fiscales crónicos	Proliferación de Armas de Destrucción Masiva
4	Subida del precio del gas y del petróleo	Pérdida de biodiversidad	Crisis relacionadas con el agua	Crisis o colapso estatal	Subida del precio del gas y del petróleo	Colapso del precio de los activos	Crisis de escasez de alimentos	Conflicto Interestatal con consecuencias regionales
5	Enfermedades crónicas en el mundo desarrollado	Catástrofes climatológicas	Mala gestión del envejecimiento o poblacional	Desempleo estructural o subempleo	Pandemias	Volatilidad extrema del precio de la energía	Proliferación de Armas de Destrucción Masiva	Incapacidad de adaptación al cambio climático

Fuente : Elaboración propia⁶⁵³.

⁶⁵³ Desde http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalRisks_Report_2013.pdf, p.13, combinado con <http://www.weforum.org/pdf/CSI/Davosrisk.pdf> p.35 [Consultas: 28 junio 2015].

2.3 LA PERSPECTIVA DE GÉNERO SOBRE LOS RIESGOS

La institución Women in Parliaments⁶⁵⁴, con base en Bruselas, tiene el objetivo de promover una mayor representatividad de la mujer en la política. En la última reunión⁶⁵⁵ que tuvo lugar en Etiopía, con más de 400 parlamentarias de todo el mundo presentes, el periódico The Guardian⁶⁵⁶ promovió una mesa redonda para tratar sobre las amenazas más acuciantes a nivel local, regional y global, y cómo deben ser tratadas. La presidenta del panel, Jane Dudman, editora en el periódico del mismo nombre, recoge en su artículo las posiciones que veremos a continuación.

A parte del hecho de que las valoraciones sobre el riesgo no parten desde un foro económico, sino parlamentario, la composición del panel de expertos del WEF contaba solo con un 17% de presencia femenina⁶⁵⁷. Ninguna de las participantes del panel consideró el riesgo de conflicto armado en las primeras posiciones de mayor amenaza a la seguridad global, sorprendidas de que la creciente brecha de desigualdad entre los ricos y los pobres no se considere más seriamente como un riesgo potencial de desestabilización cuando la mayor parte de los ciudadanos no tiene trabajo, y señalan que la desigualdad conlleva otras amenazas como el desempleo o el colapso gubernamental. Otras, desde la situación que viven en su país apuntan los riesgos de mayor preocupación:

- Desempleo, la injusticia social y la fuga de talentos (Niki Founta-parlamentaria, Grecia);
- Terrorismo y desigualdades sociales (Kasthuriraani Patto-parlamentaria, Malasia);
- Inestabilidad y riesgo político por extremismos de religión y de raza (K. Patto y Shahriar Alam- ministra de Asuntos Exteriores, Bangladés);
- Terrorismo y reclutamiento (Fébé Potgieter-Gqubule, parlamentaria en la Comisión de la Unión Africana).

⁶⁵⁴ <http://www.womeninparliaments.org/> [Consulta: 30 agosto 2015].

⁶⁵⁵ Tiene carácter anual.

⁶⁵⁶ <http://www.theguardian.com/public-leaders-network/2015/apr/09/beyond-economics-the-real-threats-to-global-stability-and-security> [Consulta: 11 mayo 2015].

⁶⁵⁷ Información del artículo. Según el informe WEF 2015, el género femenino constituyó el 26.1% del total de expertos, p.59.

Altos cargos de la empresa Ernst &Young en Sudáfrica señalan que el riesgo se materializa cuando los Gobiernos y los Estados fallan, y que las oportunidades de desarrollo para que los Gobiernos puedan cubrir las necesidades más básicas del desarrollo pasan por un mayor crecimiento económico.

Potgieter-Gqubule destaca las oportunidades para desarrollar el comercio con el acuerdo Unión Africana-China para el tren de alta velocidad y el estancamiento en la economía azul: el poderío marítimo africano no se puede desarrollar por no haber suficientes propietarios de barcos. A su vez requieren una priorización correcta entre la inversión en infraestructuras y en educación superior, un mayor control de los fondos en el acceso a préstamos para que las mujeres puedan comprar terrenos, así como leyes para asegurar la paridad de género, y un desarrollo inteligente y sostenible de los recursos naturales.

Para la parlamentaria sueca Katarina Köhler y las aportaciones económicas que provienen de su país, los mayores riesgos proceden del cambio climático y de la escasez de agua, sin minusvalorar los riesgos de guerra, apelando a la solidaridad global como uno de los promotores del cambio.

No hubo unanimidad en la prelación de los riesgos; solo la hubo en la identificación de la responsabilidad que tiene el Estado frente a los ciudadanos.

Por tanto, con respecto a los riesgos que establecía el WEF, las manifestaciones recogidas en esa mesa redonda se inclinaban a primar los riesgos sociales como precursores o potenciadores de riesgos geopolíticos, con un gran impacto de los riesgos medioambientales. La única referencia que recoge el informe de la mesa respecto a la economía las realiza la parlamentaria de la comisión de la Unión Africana, significando que solo una visión más global e inclusiva que la que propician las particulares condiciones de un país, ofrece perspectivas de oportunidades con una cualidad similar a la de los riesgos y que no podemos dejar escapar: son oportunidades transversales y transnacionales con consecuencias que se deben valorar en plazos distintos de los normales en África, es decir, a medio y a largo plazo.

A los efectos de identificación de riesgos, no se obtuvieron unos macro resultados estudiados desde distintos ámbitos porque no era el objeto de la mesa; el objeto era proporcionar una perspectiva femenina sobre los riesgos sin pretensiones científicas. Como no podía ser menos, todos los riesgos que fueron tratados en el informe de la Sra. Dudman están en los recogidos por el WEF. No procederemos nosotros por tanto, a producir una prelación explícita de los riesgos desde la perspectiva de género para la comparación con los riesgos que considera el WEF según probabilidad o impacto, pero se tendrá en cuenta para su posterior estudio en la selección de indicadores.

Como reflejo de la preocupación por las diferentes percepciones de las cosas, la UNSCR 1325 de 31 de octubre del 2000, reconoce «la urgente necesidad de incorporar una perspectiva de género en las operaciones de mantenimiento de la paz» y toma nota de la Declaración de Windhoek y el Plan de Acción de Namibia para incorporar una perspectiva de género en las operaciones multidimensionales de apoyo a la paz (S/2000/693). Se insta a varias partes, entre ellas los Estados miembros y a la propia ONU, a evaluar en todas sus acciones las consideraciones de esta resolución y a aumentar la participación de las mujeres en los procesos de toma de decisión, para la prevención, gestión y solución de los conflictos⁶⁵⁸.

3 CASO DE ESTUDIO: EL SAHEL

3.1 LA METODOLOGÍA

Hemos escogido para esta investigación la metodología propia de los estudios de caso desde una perspectiva epistemológica realista, buscando conocer esa verdad como la dijo el profesor y filósofo Edward Craig: «la verdad está en correspondencia con los hechos y nuestro conocimiento de la verdad es un asunto independiente»⁶⁵⁹. Analizaremos intensivamente los fenómenos en su contexto natural, con el objeto de obtener de ellos inferencias detalladas en el entorno mediante el examen de mecanismos causales, y buscaremos la coincidencia de patrones que permitan comprender la dinámica del proceso

⁶⁵⁸<http://www.lamoncloa.gob.es/espana/eh15/politicaexterior/Documents/Resolucion%201325%20mujeres.pdf> , p.2 [Consulta: 21 octubre 2015].

⁶⁵⁹ Craig, E. (ca. 1990) *Realism and antirealism*, Rutledge Encyclopedia of Philosophy.

que tratan los fenómenos. Sin mayor pretensión que la de aprovechar la lógica del análisis, inferiremos posibles escenarios. Las singularidades de este procedimiento nos permiten abarcar un mayor rango de datos detallados en su contexto, «operacionalizando» las variables desde diferentes perspectivas y buscando su relación sistémica, con el fin de brindar conocimiento resultante de experiencias previas en el contexto geográfico propuesto.

Somos conscientes de las debilidades propias de este método: la validez causal que podamos obtener es relativa debido a que no es una investigación experimental y por tanto, faltaría ese control experimental de la investigación. Tampoco es una investigación correlacional pura, por lo que trataremos de compensarla manteniendo la calidad de las inferencias en base a una correcta interpretación e integración de los datos aportados, y en el discernimiento apropiado de si la coincidencia de patrones es causal o simplemente relacional.

Nos planteamos la siguiente hipótesis: Si conseguimos asociar indicadores a los riesgos que identificaremos más adelante, y con dichos indicadores, validar que la priorización realizada por las diferentes instituciones de análisis prospectivo se corresponden con la realidad en esta zona geográfica, entonces podremos inferir desde este modelo cuáles serían las áreas de trabajo que servirían de marco para un sistema de inteligencia al servicio de la toma de decisión global, una inteligencia para la Seguridad Humana, liderada desde Naciones Unidas. Si por el contrario, no podemos validarla, deduciremos de los resultados una nueva priorización a los efectos de la propuesta final de este trabajo. La investigación se apoyará tanto en datos cualitativos como cuantitativos, para mayor precisión y entendimiento del fenómeno que se compara.

Esta parte del trabajo se propone en un contexto geográfico muy marcado por ser una zona del mundo especialmente «caliente» desde la perspectiva de la fragilidad estatal y de la inseguridad humana.

Partiendo de la identificación de los riesgos que realiza nuestro país como muestra de una política estatal de seguridad, la Unión Europea como organismo regional y el Foro Económico Mundial como organización internacional para la cooperación público-privada, deduciremos si existe

coincidencia en los mismos, ya que el discurso de la globalización reconocido en las estrategias de seguridad por una parte, y los riesgos globales por otra, cobran en África un especial foco de interés.

Marcadas las condiciones geopolíticas del entorno, no nos limitaremos al análisis historiográfico que marca a los siete países del caso de estudio, sino que contextualizaremos los procesos vividos por estos y sus Gobiernos dentro del entorno social, económico y político, contra las referencias de estabilidad en el contexto de los conceptos referidos de Estado fallido o Estado frágil.

De este análisis anterior, seleccionaremos los indicadores cuantitativos más significativos para valorar la «salud» del Estado y de la sociedad, y posteriormente analizaremos el conjunto de indicadores de los distintos países sahelianos bajo los mismos criterios, propiciados por comparación con los riesgos listados.

Dentro de los diversos métodos comparativos más conocidos que podríamos considerar para realizar la selección y el análisis de indicadores (DAFO/SWOT, PESTL, STEEP, STEEPL)⁶⁶⁰ nos hemos decantado por una adaptación de la metodología analítica al mundo del planeamiento de las operaciones militares. Esta inclinación, motivos y experiencia profesional aparte, es irrenunciable ya que añade el factor militar dentro de la lógica del análisis de forma explícita, y qué decir de la influencia de este factor en el escenario propuesto.

La permanente adaptación a la que obliga la evolución de los conflictos ha llevado a desarrollar herramientas de planificación operacional diferentes a la que vamos a explicar a continuación y que nos servirán como base argumentativa en el diseño de sistema que se propondrá finalmente, si conseguimos realizar la validación del caso de estudio.

El modelo analítico PMESI⁶⁶¹ (con igual acrónimo original en inglés, Político, Militar, Económico, Social, Información-tecnología) es una herramienta que

⁶⁶⁰ Para más información véase <http://www.cipd.co.uk/hr-resources/factsheets/pestle-analysis.aspx>; también <http://pestleanalysis.com/difference-swot-pest-steep-steeple-analysis/> y <http://www.businessballs.com/pestanalysisfreetemplate.htm> [Consultas: 30 septiembre 2015].

⁶⁶¹ Originalmente PMESI, significando una de las "I" infraestructuras. Hemos suprimido los indicadores de infraestructura para no extender demasiado el estudio y porque la transversalidad del modelo se refleja en otros (p. ej. el índice de desarrollo social, la atención

busca la identificación, a través del estudio, de los sistemas clave del adversario y la interconexión entre ellos, posibilitando actuar sobre objetivos tangibles para conseguir el efecto deseado.

Un sistema⁶⁶² es un conjunto de partes o elementos organizados y relacionados que interactúan entre sí para lograr un objetivo. Ningún sistema puede existir aislado completamente y siempre existirán factores externos a su entorno con capacidad de afectarlo, por lo que los sistemas son objeto de influencias. Cada sistema existe dentro de la jerarquía de otro más grande, por lo que un sistema puede estar constituido por subsistemas, y a la vez puede formar un supersistema, de manera que las acciones sobre una parte identificada como crítica pueden tener consecuencias inmediatas en el súper sistema.

Esto es de vital importancia para el desarrollo optimizado de operaciones de seguridad mediante la selección realista de objetivos para una situación final deseada. Un sistema puede ser físico o concreto (un transformador-rectificador de corriente...) o puede ser abstracto o conceptual (el sistema político, el sistema de defensa aérea de un país...).

El fin al que sirve esta herramienta de análisis es la planificación de operaciones de seguridad, no solamente militares. Con el objeto de proporcionar un enfoque holístico que permita «desescalar» los procedimientos analíticos a la dimensión del problema y ser coherentes con el fin de la tesis, añadiremos el estudio de otros indicadores que estimamos imprescindibles después del argumentario desarrollado hasta este momento en el trabajo: tomaremos prestados dos factores (y letras) que por diseño pertenecen al método STEEPL, una «E» para «Entorno» (*environment*)- y una «L» para «Legal», de manera que creamos nuestro propio acrónimo, quedando como sigue- PMEESIL.

De esta manera, nos centraremos en buscar los indicadores que atiendan a cada uno de los factores referidos, bien de forma aislada o combinada según

sanitaria, las oportunidades económicas y sus indicadores relativos están influenciados por la capacidad logística y de infraestructura del país concreto).

⁶⁶² <https://en.wikipedia.org/wiki/System> [Consulta: 25 septiembre 2015].

sea la naturaleza del mismo, para que nos permita construir los vectores que señalen a los diferentes riesgos desde abajo.

A continuación expondremos los riesgos y las amenazas que se nos presentan como desafíos a las diferentes hojas de ruta según los ámbitos anteriores, y posteriormente, agruparemos los riesgos según los diferentes factores que contempla el método PMEESIL, para a partir de ahí, buscar los indicadores para su comparación y validación.

Tras establecer la situación de partida en los países sahelianos, veremos cuál es su estado de salud y cómo se comportan cuando exportamos esta metodología a su entorno.

3.2 INTEGRANDO ÁMBITOS, INTEGRANDO RIESGOS

A continuación nos dispondremos a realizar un ejercicio de abstracción necesario para ofrecer una perspectiva multidisciplinar integrada de lo que vamos a considerar como riesgos para aproximarnos a la obtención de indicadores.

Partiendo desde la representación de los riesgos nominados anteriormente, presentaremos varias tablas que incluyen la perspectiva estatal, otra regional y una última global, para fusionarlas de manera integrada. Esta fusión de todos los riesgos, presenta ciertos problemas metodológicos, y asumiendo supuestos de partida que se explican a pie de página⁶⁶³, presentarlos en una sola tabla no pretende tener más valor científico que la conceptualización en la búsqueda de indicadores extrapolables a nuestra zona de estudio.

⁶⁶³ Los resultados del ejercicio del caso de estudio pueden no tener valor real porque son producto de asunciones que se han realizado desde la probabilidad de los riesgos: en el caso del WEF, la probabilidad es una cuantificación real; en el caso de la EES/ESN y ESS consideramos, a falta de aclaración metodológica en esos documentos, que los relacionados son los riesgos más probables.

Desechamos en ambos casos (EES/ESN y ESS) la variable de impacto, ya que a pesar de su importancia real, es en primer lugar la consecuencia de que el riesgo se haya materializado. La metodología del WEF es la única que ofrece una variable de impacto del riesgo; no obstante el caso de estudio, que asume esta circunstancia, ofrece una metodología de fusión en la que de conocer la variable "impacto", sería igualmente aplicable. La dimensión vertical del riesgo (sobre ejes cartesianos X-horizontal, Y-vertical), supone que en la prelación entre riesgos establecida por cada documento, significa que el riesgo que está antecedido por el clasificador "1" tiene mayor probabilidad que al que le precede el "2", y así sucesivamente. Otra vez esta suposición nos arrastra a ofrecer un producto final de fusión con las incertidumbres propias de la necesidad de trabajar con unos datos que no se ofrecen en los documentos de referencia.

España y Europa han buscado la identificación y priorización de los riesgos, a diferencia del WEF, que cuantifica los riesgos y los prioriza en base a diferencias centesimales en su valor según la interpretación de las encuestas del casi millar de expertos internacionales que componen su panel.

La justificación para fusionar los riesgos es más profunda que la mera simplificación visual, ya que lo que pretendemos con esto es un modelo de ensayo para la normalización de la alerta por indicadores, en función de la situación mundial.

También queremos señalar que los riesgos no pueden categorizarse de forma exclusiva, es decir, el terrorismo como riesgo geopolítico según p. ej. el WEF, no es solo geopolítico. El que existan grupos terroristas operando en un Estado o/y que se hayan perpetrado ataques en su territorio, también es un riesgo económico: el turismo se desviará a zonas más seguras, la inversión extranjera se replanteará estrategias de mitigación, incluso saliendo del país y la cotización de las empresas en cuestión se verá afectada en función de su vulnerabilidad y de la respuesta estatal al ataque *de facto* y en el diseño, implementación o revisión de sus políticas de seguridad.

Tanto si la contundencia en una respuesta ciega a fin de reafirmar el poder del Estado se ve desde el exterior como una vulneración de los derechos humanos, o se omite la misma, la posición del Gobierno de turno se verá debilitada. Todo lo anterior acarrearán consecuencias que tendrán su impacto en la seguridad y en el empleo de los ciudadanos, lo que contribuirá a más paro y precariedad laboral y a un mayor riesgo de exclusión social... es decir, la transversalidad de los riesgos impiden realizar una categorización pura.

Hecha esta contextualización, son muchos los motivos que nos llevan a aprovechar la simbología y la metodología relacional utilizada por el panel de expertos del WEF para poder obtener una visión integrada de los riesgos, manteniendo la categorización clásica que propone el WEF (económica, medioambiental, social, geopolítica y tecnológica) por ponderación hacia el riesgo más evidente, siendo concededores de la participación de otros en la formulación del mismo.

Con esto, fabricamos en primer lugar, una tabla en la que plasmaremos todos los riesgos recogidos con anterioridad, y en el caso del WEF, solo los riesgos por criterio de probabilidad. En ella, agruparemos los riesgos por criterios de grupo, para sacar a continuación, el porcentaje del tipo de riesgo por documento y año (ver fig. 4.4).

Este será el punto de partida para las demás tablas, que mostraremos según los distintos niveles y en las que podemos apreciar la dimensión relativa de la simbología en función del porcentaje que hemos calculado con anterioridad, siendo su color el indicador de la categoría del riesgo⁶⁶⁴.

Tabla 4-4. Tabla de riesgos según origen, años y ponderación.

ORG	ES-ES	ESS-JE	WEF	EES-ESP	ESS-JE	WEF	EES-ESP	ESS-JE	WEF	ES-ES	ESS-JE	WEF
Año	2008			2011			2013			2015		
1	0	Proliferación armas de destrucción masiva VMD	Colapso del precio de los activos	Conflicto armado	0	Catástrofes medioambientales	Conflicto armado	0	Profundas desigualdades de ingresos económicos	0	Conflicto, violencia y guerra (b. ideológico/religioso)	Conflicto Interestatal con consecuencias regionales
2	0	Terrorismo y Crimen Organizado	Inestabilidad en Oriente Medio	Terrorismo	0	Catástrofes hidrológicas	Terrorismo	0	Desequilibrios fiscales crónicos	0	Terrorismo	Sucesos meteorológicos extremos
3	0	Ciberseguridad	Estados fallidos	Crimen Organizado	0	Corrupción	Crimen Organizado	0	Aumento en emisiones de gases efecto invernadero	0	Tecnología (militar y suge comercial)	Fracaso de gobernanza nacional
4	0	Seguridad energética	Subida del precio del gas y del petróleo	Inseguridad económica y financiera	0	Pérdida de biodiversidad	Inseguridad económica y financiera	0	Crisis relacionadas con el agua	0	Amenazas estratégicas al cambio climático	Crisis o colapso estatal
5	0	Cambio climático	Enfermedades crónicas en el mundo desarrollado	Vulnerabilidad energética	0	Catástrofes climatológicas	Vulnerabilidad energética	0	Mala gestión del envejecimiento poblacional	0	Seguridad marítima	Desempleo estructural o subempleo
6				Proliferación VMD	0	0	Proliferación VMD	0	0	0	Valoraciones África subsahariana	0
7				Ciberamenazas	0	0	Ciberamenazas	0	0			
8				Flujos migratorios no controlados	0	0	Flujos migratorios no controlados	0	0			
9				Emergencias y catástrofes (ambientales y sanitarias)	0	0	Emergencias y catástrofes (ambientales y sanitarias)	0	0			
10				Infraestructuras, suministros y servicios críticos	0	0	Infraestructuras, suministros y servicios críticos	0	0			
11							Espionaje	0	0			
12							Seguridad Marítima	0	0			
Econ	60% Geop	60% geop	60% Geop			80% Med	66,6 % Geop		40% Med		66,6 % Geop	60% Geop
Med	20% Med	20% eco	10% Med			20%geop	8,33% Eco		40% Soc		16,6% Med	20% Med
Soc	20% Tec	20% soc	10% Tec				8,33% Med		20% Eco		16,6% Tec	20% Soc
Geo			10% Soc				8,33% Soc					
Tec			10% Eco				8,33% Tec					

Fuente: Elaboración propia⁶⁶⁵.

⁶⁶⁴ En la fusión escogemos el porcentaje de peso según la categoría del riesgo, por año y tipo de organización. Posteriormente, si en una categoría coincide que ha sido valorada por más de una organización, se coge el valor mayor, en el entendimiento de que su porcentaje de persistencia incluye el valor más bajo de la otra organización (u organizaciones). Por ejemplo, en la tabla del WEF del 2011 veremos que un 80% de los riesgos están en la categoría medioambiental, mientras que la EES española atribuye un 10% a esa misma categoría en ese año. Por tanto, el valor que se coge en esa casilla para el riesgo medioambiental es el más alto, 80%, que es el que se utilizará para el cálculo de porcentaje para ese año en la tabla de fusión general. Esos valores resultantes, en porcentaje, serán los que hagan la media de los cuatro años seleccionados para la categoría de riesgo que se trate.

⁶⁶⁵ Elaboración propia.











EES/ESN-ESPAÑA	2008	2011	2013	2015
Geopolítico		60% 	66,6% 	
Medioambiental		10% 	8,3% 	
Tecnológico				
Social				
Económico				

Fig. 4-5 Riesgos identificados en la EES y ESN española⁶⁶⁶.







ESS-Unión Europea	2008	2011	2013	2015
Geopolítico	 60%			66,6% 
Medioambiental	 20%			16,6% 
Tecnológico	 20%			16,6% 
Social				
Económico				

Fig. 4-6 Riesgos en la ESS de la Unión Europea⁶⁶⁷.












WEF	2008	2011	2013	2015
Geopolítico	60% 	20% 		60% 
Medioambiental		80% 	40% 	20% 
Tecnológico				
Social	20% 		40% 	20% 
Económico	20% 		20% 	

Fig. 4-7 Riesgos más probables para WEF⁶⁶⁸.

⁶⁶⁶ Elaboración propia.

⁶⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁶⁸ *Ibid.*

ESP-UE-WEF	2008	2011	2013	2015
Geopolítico 42,4%	42,8%	35,3%	38%	53,6%
Medioambiental 25%	14,3%	47%	22,8%	16,2%
Tecnológico 9,6%		5,9%	4,7%	13,5%
Social 14,8%			22,8%	16,2%
Económico 7,9%			11,4%	

Fig. 4-8 Riesgos integrados⁶⁶⁹.

De las anteriores tablas, que conducen a la producción de esta última, vemos que los riesgos preponderantes son los geopolíticos con un 42,4 %, seguidos por los medioambientales (25%). Resulta significativo el hecho de que los riesgos restantes, que tienen unas medias más bajas según la fig. 4-7, son objeto de un tratamiento especial por tres motivos:

- los riesgos sociales que son los que tienen mayor importancia desde la perspectiva de género, como hemos visto con anterioridad,
- los riesgos económicos, que ocupan la primera plaza en los riesgos más importantes según su impacto del WEF en tres de los cuatro años estudiados, y
- los riesgos tecnológicos, cada vez más presentes y junto con los económicos, los más capaces de influenciar al resto de riesgos. Además son objeto de estudio porque los avances tecnológicos suscitarán conflictos éticos y un desarrollo legal particular.

⁶⁶⁹ Elaboración propia. El porcentaje medio de cada riesgo representado en la columna «año» se calcula según el ejemplo: para el año 2013, *Riesgos geopolíticos máximos* "valor 66,6" + *Riesgos medioambientales máximos* "valor 40" (40% de la WEF>8,33% de la EES-ESN, por lo que este 8,33% queda incluido en el 40% anterior)+ *Riesgos sociales máximos* "valor 40" (40% Soc WEF>8,33% ESN, misma lógica anterior) + *Riesgos tecnológicos máximos* "valor 8,33" (8,33% ESN) + *Riesgos económicos máximos* "valor 20" (20%WEF>8,33%ESN,misma lógica anterior). El resultado de esta suma es 174,93. Con ésta, realizamos una regla de tres (para saber la media que representa según categorías ese **66,6%** es $X = 66,6 \cdot 100 / 174,93$, que da como resultado 38,07, redondeado a **38%** de **riesgo geopolítico ponderado** para el 2013, relativo a la "columna 2013"). El porcentaje de los **riesgos geopolíticos integrados 42,4%** resulta de la media $((42,8+35,3+38+53,6) / 4)$, y así sucesivamente (relativo a la "fila" riesgos geopolíticos).

A continuación, representaremos estos mismos valores ponderados en una tabla cartesiana con eje horizontal «probabilidad» y dimensión vertical «prelación», partiendo como referencia de la siguiente figura:

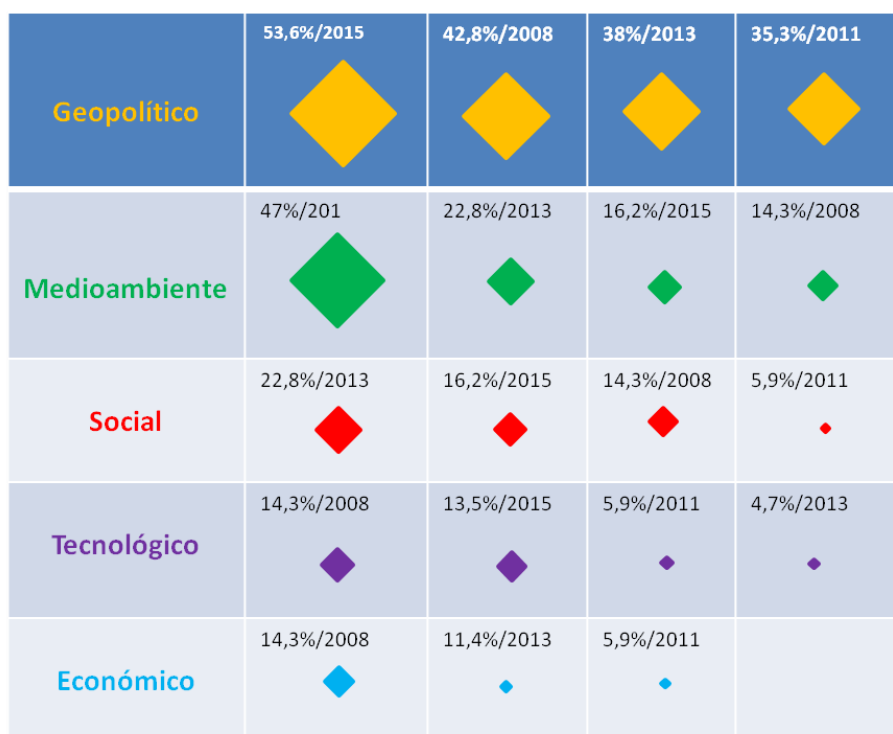


Fig. 4-9 Referencia para figura cartesiana⁶⁷⁰.

⁶⁷⁰ Elaboración propia. Destacar que el primer diamante de cada tipo de riesgo de la tabla supone el tamaño máximo (100% de dimensión en escala de la figura original del software) para ese tipo de riesgo con proporción al peso del riesgo en cuestión. Por este motivo, se pasa a base 100 todas las proporciones horizontales, p. ej. **53,6%** es el máximo riesgo geopolítico en el 2015, es decir **ocuparía la posición del 100%**, el siguiente en tamaño sería el de **42,8%** del 2008 que pasado a base 100 ($X=42,8 \cdot 100/53,6$) se representa en la gráfica en la **posición del 79,85%...** Otro supuesto de partida para la representación es que todos los diamantes del mismo riesgo y el mismo año, tienen la misma proporción (la media del año y riesgo), ya que no se puede asumir que la diferencia en la prelación p.ej. entre el riesgo que ocupa el puesto «1» y el que ocupa el puesto «5» signifique que sea 5 veces más pequeño, lo que nos complicaría la representatividad sin aportar ninguna dato real. Cuando coinciden dos riesgos en la misma posición, dos «hitos», el rombo del riesgo cambia el color del borde del diamante.

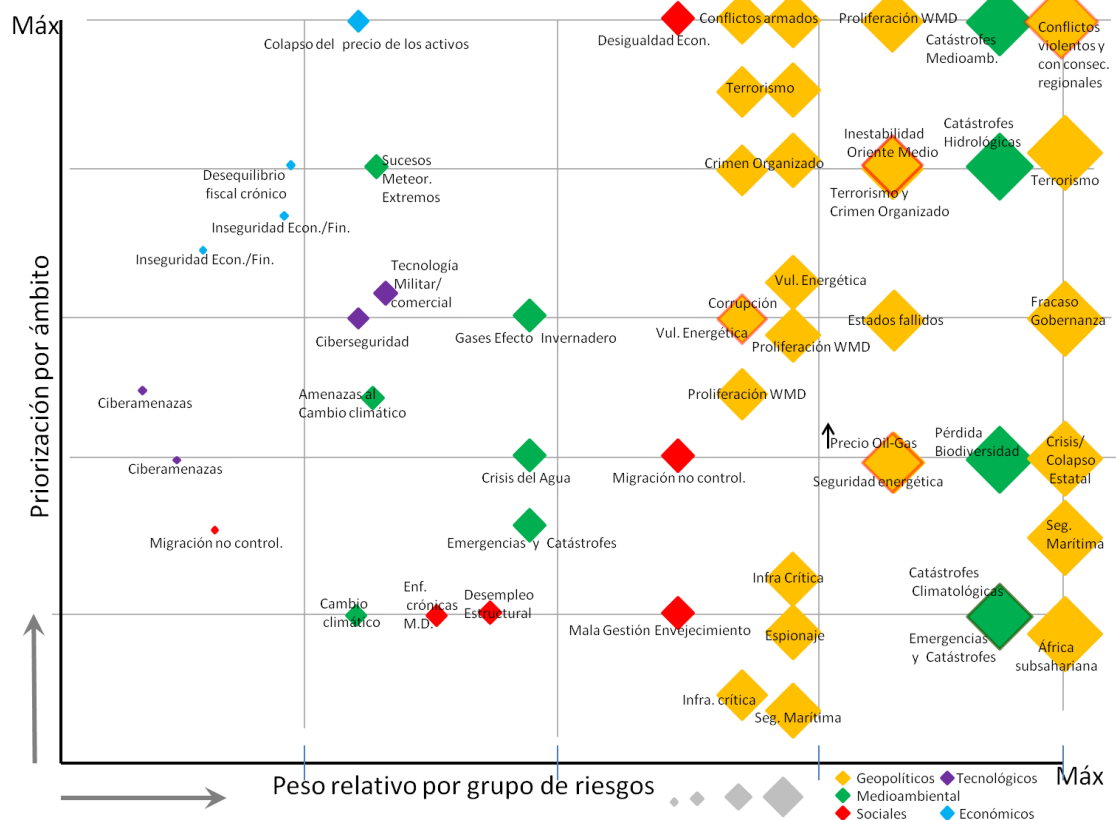


Fig.4-10 Figura cartesiana de riesgos integrados 2008-2015⁶⁷¹.

En la fig. 4.9 se observa una representación de las medias que se establecen en la tabla de la fig.4.7 para cada tipo de riesgo, con una evidente preponderancia de los riesgos geopolíticos y posiciones bien marcadas por los riesgos medioambientales.

A continuación, vamos a pasar a estudiar la huella de interconectividad de los riesgos para posteriormente visualizar los centros de gravedad de cada año antes de fusionarlos en un mapa de centros de gravedad de los riesgos.

Con ellos podremos realizar una comprobación cruzada de si la integración de riesgos ha seguido un patrón coherente que permita introducir las variables de estudio que se requiera, según las referencias de metodología de los documentos institucionales que se estimen convenientes. Observaremos cómo las variables relacionales entre los riesgos integrados que se estudian,

⁶⁷¹ Elaboración propia.

mantienen una línea muy similar a las conclusiones de tendencias de los diferentes documentos de estrategia marco.

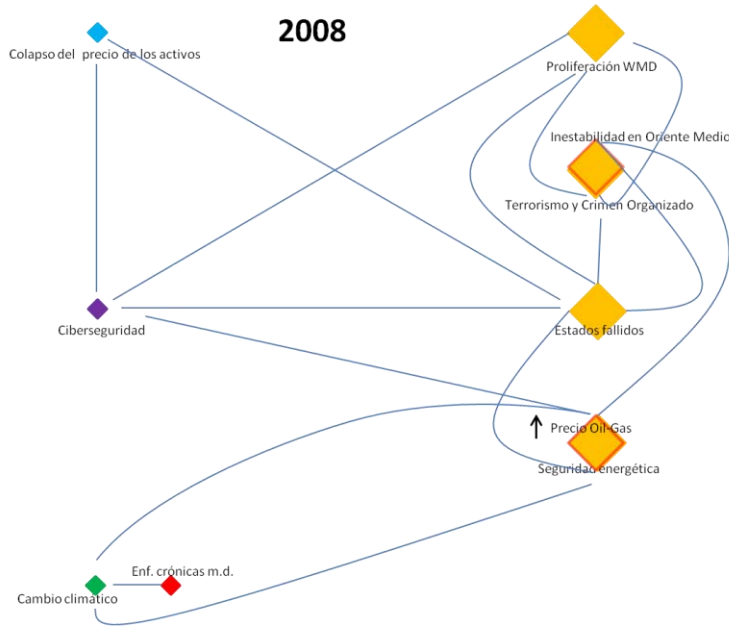


Fig. 4-11 Interconectividad de riesgos integrados del año 2008⁶⁷².

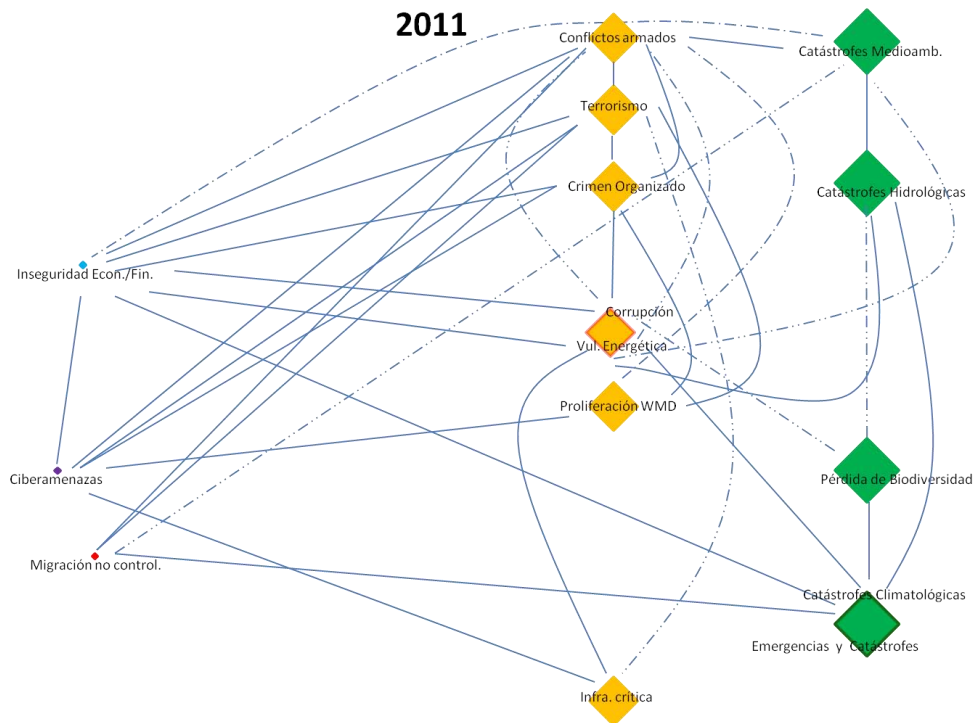


Fig.4-12 Interconectividad de riesgos integrados del año 2011⁶⁷³.

⁶⁷² Elaboración propia.

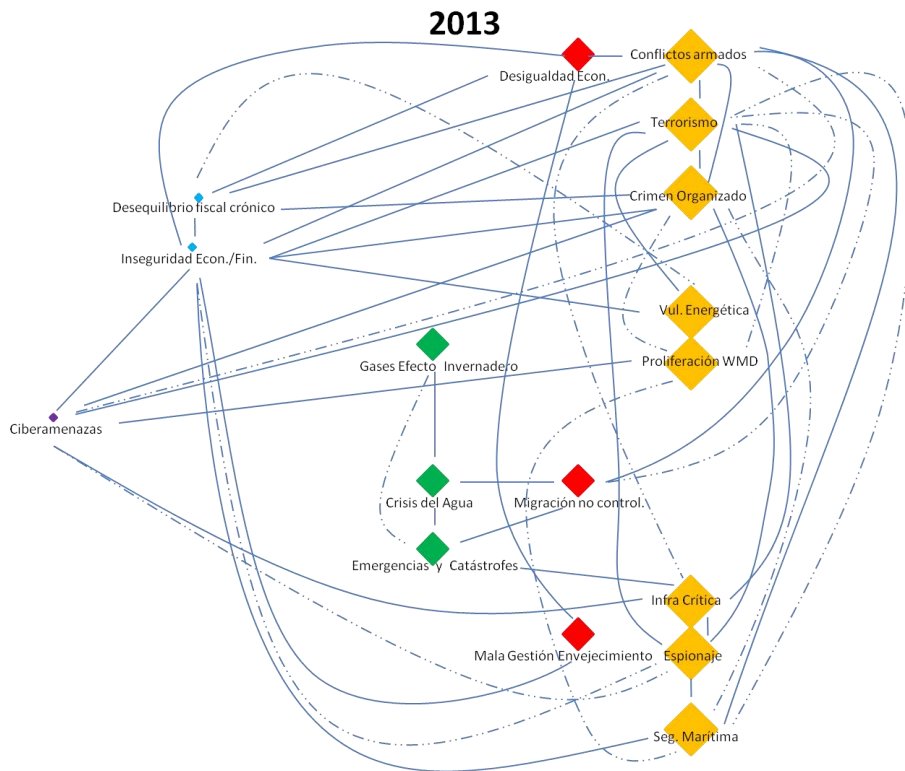


Fig. 4-13 Interconectividad de riesgos integrados del año 2013⁶⁷⁴.

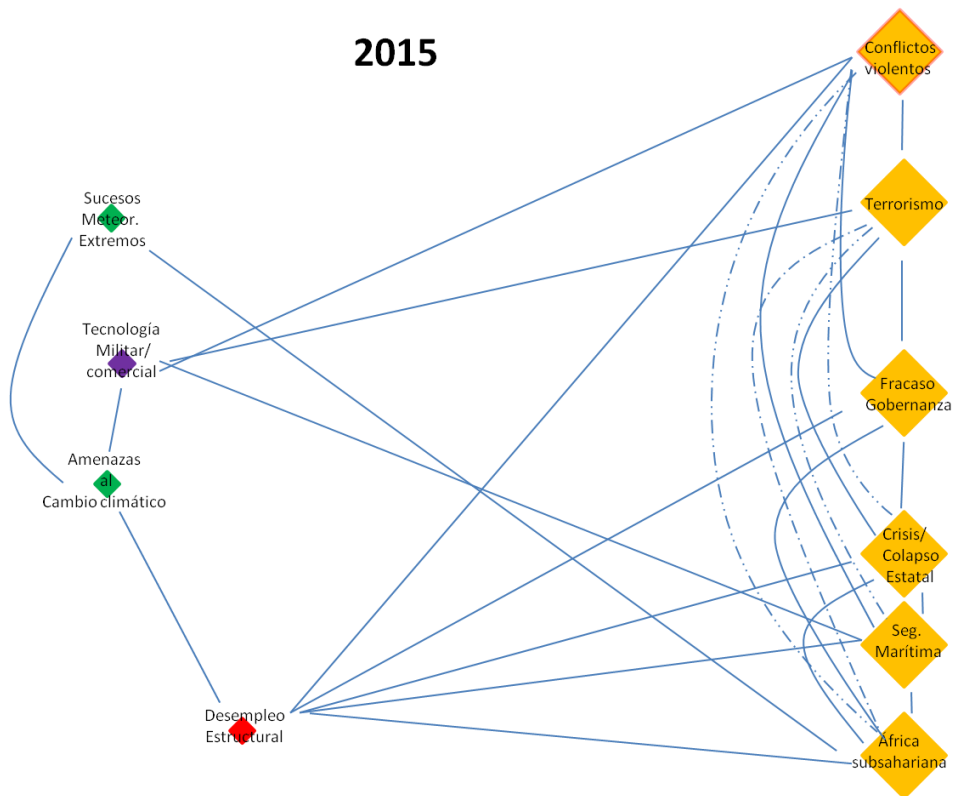


Fig. 4-14 Interconectividad de riesgos integrados del año 2015⁶⁷⁵.

⁶⁷³ *Ibid.*

⁶⁷⁴ Elaboración propia.

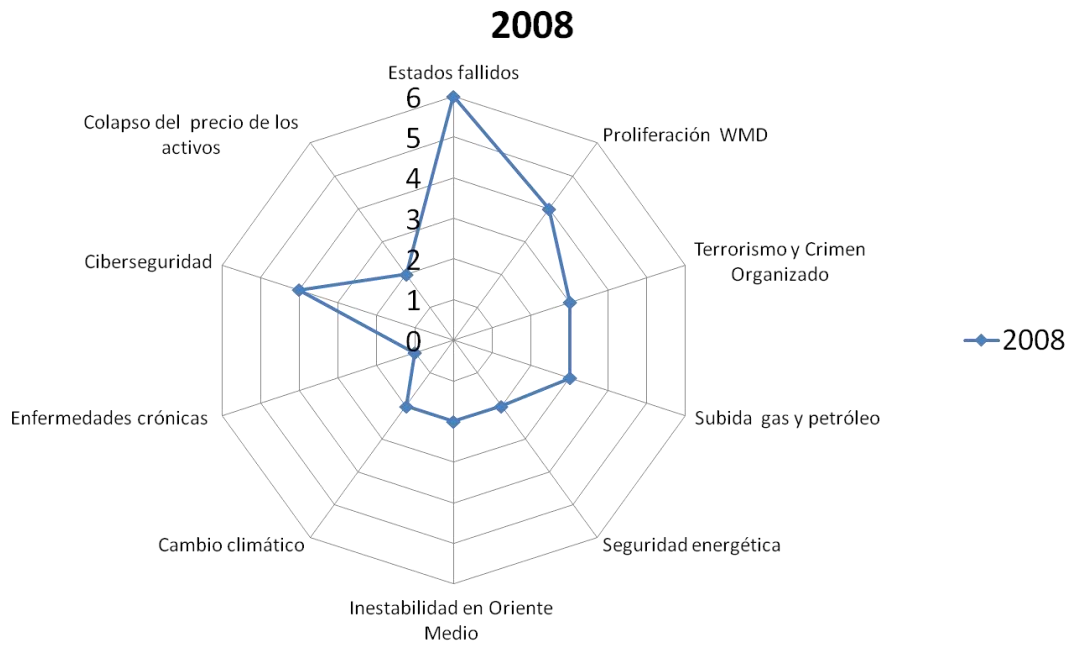


Fig. 4-15 Huella integrada de interconectividad de riesgos 2008⁶⁷⁶.

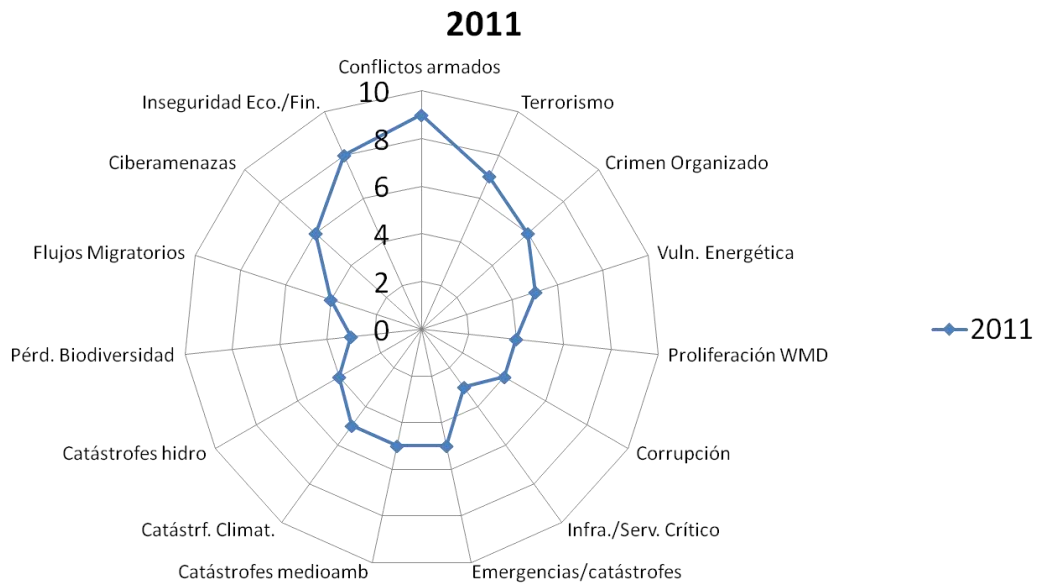


Fig. 4-16 Huella integrada de interconectividad de riesgos 2011⁶⁷⁷.

⁶⁷⁵ Elaboración propia.

⁶⁷⁶ *Ibid.*

⁶⁷⁷ *Ibid.*

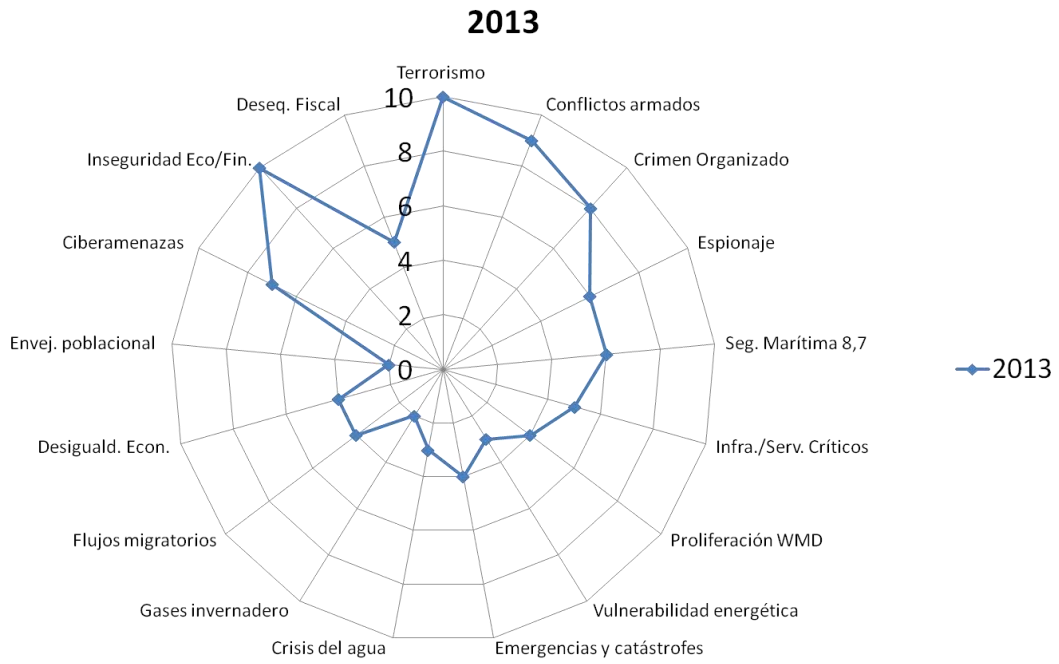


Fig. 4-17 Huella integrada de interconectividad de riesgos 2013⁶⁷⁸.

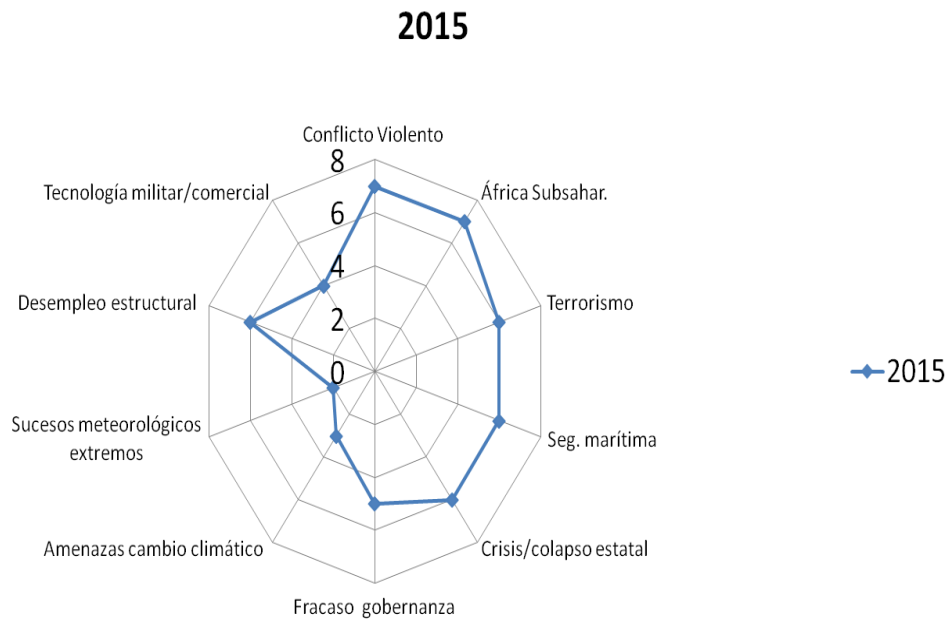


Fig. 4-18 Huella integrada de interconectividad de riesgos 2015⁶⁷⁹.

⁶⁷⁸ Elaboración propia.

⁶⁷⁹ *Ibid.*

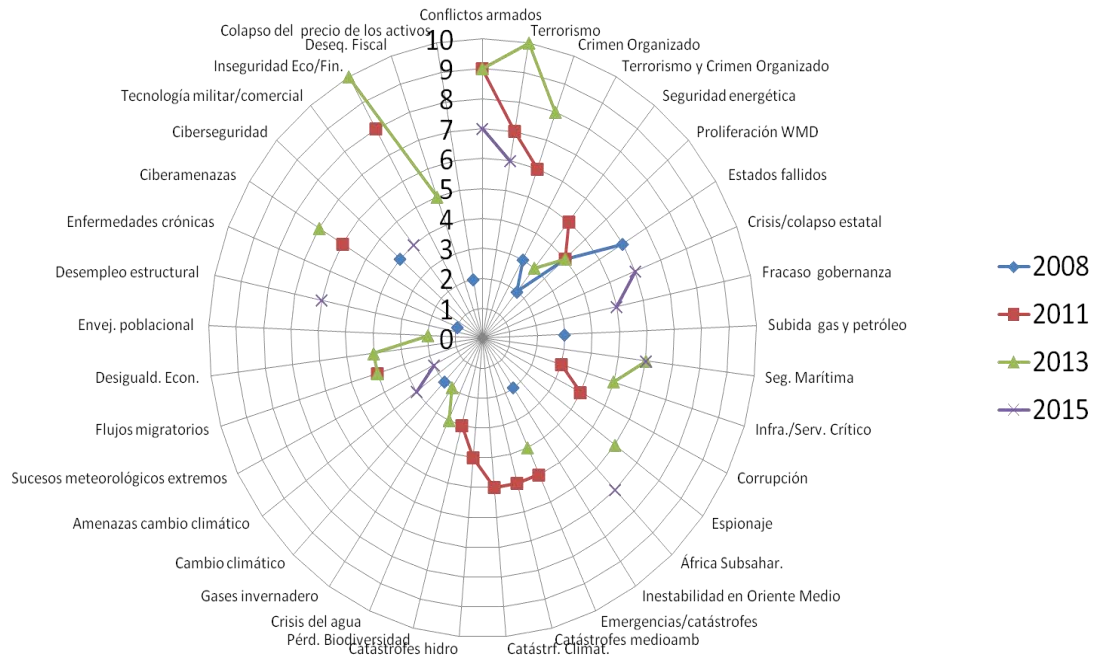


Fig. 4-19 Centros de gravedad integrados de los riesgos interconectados 2008-2015⁶⁸⁰.

En la fig. 4-19 observamos una distribución del peso de la interconectividad hacia los conflictos, terrorismo y crimen organizado, seguido según las agujas del reloj, de inclinaciones hacia la preocupación por la proliferación de WMD y el arco sintomático de los Estados fallidos, marcadores significativos sobre seguridad marítima y los servicios e infraestructura crítica, para pasar a lo que es propiamente un sector que mira por las catástrofes naturales y el cambio climático, con impacto social afectado por las migraciones y las desigualdades económicas. A continuación participan las amenazas tecnológicas, con un claro despunte final hacia los problemas relacionados con la soberanía económica.

Si repasamos el círculo en el sentido especificado, podemos observar que este mapa se podría interpretar casi como la narración de una película. No cambia el argumento demasiado, si manteniendo ese sentido dextrógiro empezáramos en otro sector del círculo de esta figura.

⁶⁸⁰ Elaboración propia.

Antes de pasar al estudio PMEESIL del Sahel, podemos justificar su idoneidad con una coherencia demostrada desde la práctica, según la anterior visión de los riesgos. La *P*-olítica, respecto de los riesgos geopolíticos, la *M*-ilitar, seleccionada en especial para el estudio pero con una influencia singular en la política y en los social, con un importante aspecto económico; la *E*-conómica, la *E*-nvironment (medioambiente), la *S*-ocial, la *I*- de información (tecnología), y la *L*-egal, como otro objeto de influencia transversal.

Dicho lo anterior, y en línea con la coherencia aducida, la práctica aconseja agrupar los indicadores PMEESIL a los riesgos de la siguiente manera:

PMEESIL	POLITICO	MILITAR	ECONÓMICO	ENTORNO	SOCIAL	INFORMÁTICO	LEGAL
RIESGO	GEOPOLÍTICOS	ECONÓMICOS	MEDIOAMB	SOCIALES	TECNOLÓGICOS	TODOS	

Fig. 4-20 Agrupación Indicadores PMEESIL⁶⁸¹

Aquí, los riesgos conforman el denominador común para los PMEESIL señalados, significando el denominador «TODOS» de «LEGAL» que es transversal a cada uno de los riesgos anteriores.

Seleccionaremos pues, diferentes indicadores, a veces en forma cruda y otras procesadas, a modo de índice, en función de la afinidad o la evidencia cuantitativa respecto de los diferentes componentes del método PMEESIL escogido y respecto de uno de los países del Sahel objeto de estudio, para a continuación hacer lo propio con el resto de Estados y compararlos entre sí.

Este procedimiento simplifica la asociación entre los riesgos que pretendemos validar y el indicador con el que los observamos. A esos efectos, listaremos en un primer momento todos los indicadores escogidos para un determinado tipo de riesgo. Debido a que la zona geográfica de estudio tiene ciertas limitaciones en el muestreo de datos para indicadores, aportaremos los más recientes que entren dentro del periodo marco 2008-2015 que se ha utilizado para la prospectiva de riesgos, o caso de que no existan datos en esa horquilla de años, los más significativos.

⁶⁸¹ Elaboración propia.

3.2.1 Geolocalizando el estudio. ¿Qué es el Sahel?

El Sahel es un cinturón eco climático y biogeográfico subárido de 5.400km de ancho que sirve de transición entre el desierto del Sáhara en el norte y la sabana sudanesa en el sur extendiéndose entre el océano Atlántico hasta el mar Rojo. En árabe significa literalmente borde o costa y el sentido es porque describe la aparición de la vegetación del Sahel como una línea costera que delimita el mar de arena del Sáhara.

En esta zona, el suelo se ha utilizado para labranza y pastoreo, siendo extremadamente delicado a los cambios inducidos por el hombre, con la preocupación de que el clareo de las malas hierbas para poder plantar expongan las frágiles capas más superficiales de la tierra, más expuestas a la erosión de los vientos desérticos, lo que a su vez puede contribuir a la expansión de la desertización en la zona⁶⁸².

En esta franja se asentaron los antiguos reinos sahelianos, que controlaban las rutas del comercio transahariano, proyectando su control y poder a través de los animales de carga, caballos y camellos principalmente. También fue frontera de pueblos nómadas y sedentarios, donde primero se cultivó el arroz africano y el sorgo y se crio la gallina guineana⁶⁸³. Muy afectado por la desertificación, hoy en día es objeto del proyecto Gran Muralla Verde⁶⁸⁴ para intentar contenerla.

Con ciclos turnándose entre la sequía y las inundaciones durante milenios, el hombre ha podido sobrevivir en la zona adaptándose a los cambios, pero la explosión demográfica del s. XX ha cambiado la ecuación, siendo el hombre uno de los mayores inductores al cambio en un entorno de por sí muy dinámico.

Una década de los 60 extrañamente húmeda, propició la expansión de las zonas de pastoreo, pero en los 70 hubo una sequía devastadora en la que la vegetación desapareció, perdiéndose el 40% del ganado. En los 80, con un suelo estéril avanzando a razón de quince metros al día, las tormentas de

⁶⁸²<http://www.globalsecurity.org/military/ops/pan-sahel.htm> [Consulta: 30 julio 2015].

⁶⁸³<https://es.wikipedia.org/wiki/Sahel> [Consulta: 21 agosto 2015].

⁶⁸⁴<http://www.csf-desertification.org/combattre-la-desertification/item/fiche-le-projet-africain-de-grande-muraille-verte> [Consulta: 6 junio 2015].

arena y las dunas migratorias destruyeron el modo de vida de más de 20 millones de personas, matando de hambre a más de 100.000 de ellas.

Los riesgos expuestos en la zona exponen a la población a un riesgo continuo, habiendo partes aun más vulnerables a la inseguridad alimentaria. La seguridad alimentaria se ve seriamente afectada por las variaciones constantes de la tasa de crecimiento económico y la presencia de numerosos Estados frágiles que van tendiendo hacia fórmulas más democráticas y participativas⁶⁸⁵.

Para este caso de estudio, lo integran los siguientes países: Mauritania, Senegal, Malí, Níger, Chad, Sudán y Eritrea, si bien las zonas norte de Burkina Faso y de Nigeria, suelen incluirse en el cinturón. La isoyeta⁶⁸⁶ de 150mm de precipitación al año marca tradicionalmente la zona norte saheliana, encontramos en muchas ocasiones que la cartografía que define la franja saheliana se detiene hacia el este en el Chad.

Las iniciativas Club Sahel y África Occidental y Sahel G5 (G5S)⁶⁸⁷, son responsables de una mayor actividad integral cubriendo el Sahel Occidental. La iniciativa Pansaheliana (Pan Sahel Initiative, PSI) promovida por el Departamento de Estado de EE.UU. incluía solo a Malí, Mauritania, Níger y Chad, que evolucionó tras diversas crisis a la Iniciativa Contraterrorismo Transahariana (TSCTI, *Trans-Saharan Counterterrorism Initiative*), que incluyó además a Burkina Faso, Senegal, Nigeria y los países del Magreb dentro de la estrategia del AFRICOM (U.S. Africa Command, sustituyó a la división africana del U.S. European Command en 2007, dándole una nueva dimensión de importancia estratégica al continente para el concepto de seguridad estadounidense).

La TSCTI evolucionó posteriormente hacia una alianza, la *Trans Sahara Counterterrorism Partnership* (TSCTP)⁶⁸⁸.

⁶⁸⁵ <https://es.wikipedia.org/wiki/Sahel> [Consulta: 21 agosto 2015].

⁶⁸⁶ La isoyeta es una isolínea que une los puntos en un plano cartográfico que presentan la misma precipitación en la unidad de tiempo considerada. <https://es.wikipedia.org/wiki/Isoyeta> [Consulta: 6 junio 2015].

⁶⁸⁷ <http://www.oecd.org/swac/>; <https://www.unodc.org/westandcentralafrica/en/g5-conference-niamey.html> [Consulta: 4 julio 2015].

⁶⁸⁸ <https://es.wikipedia.org/wiki/Sahel> y <http://www.globalsecurity.org/military/ops/tscti.htm> [Consulta: 30 julio 2015].

“LIMITS” OF THE SAHARA-SAHEL

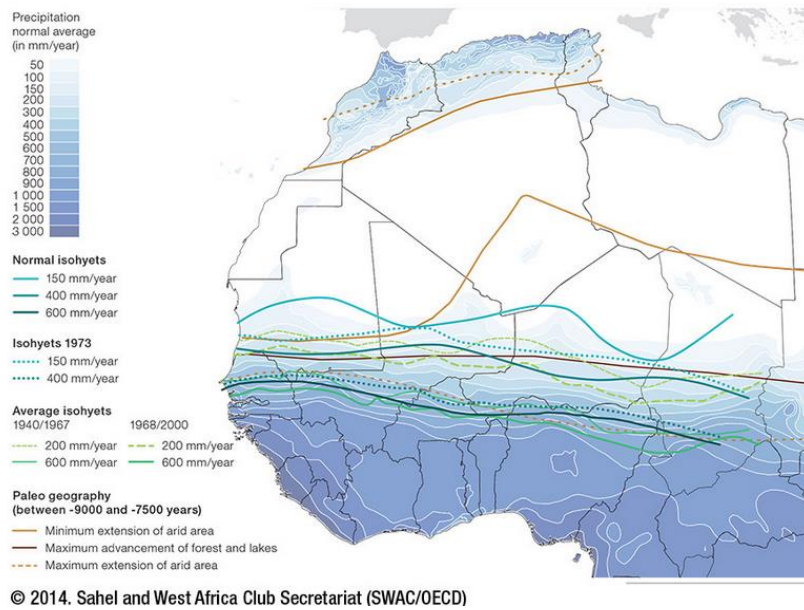


Fig 4-21 Límite isoyético entre el Sáhara y el Sahel⁶⁸⁹.

BORDERS IN THE SAHARA-SAHEL

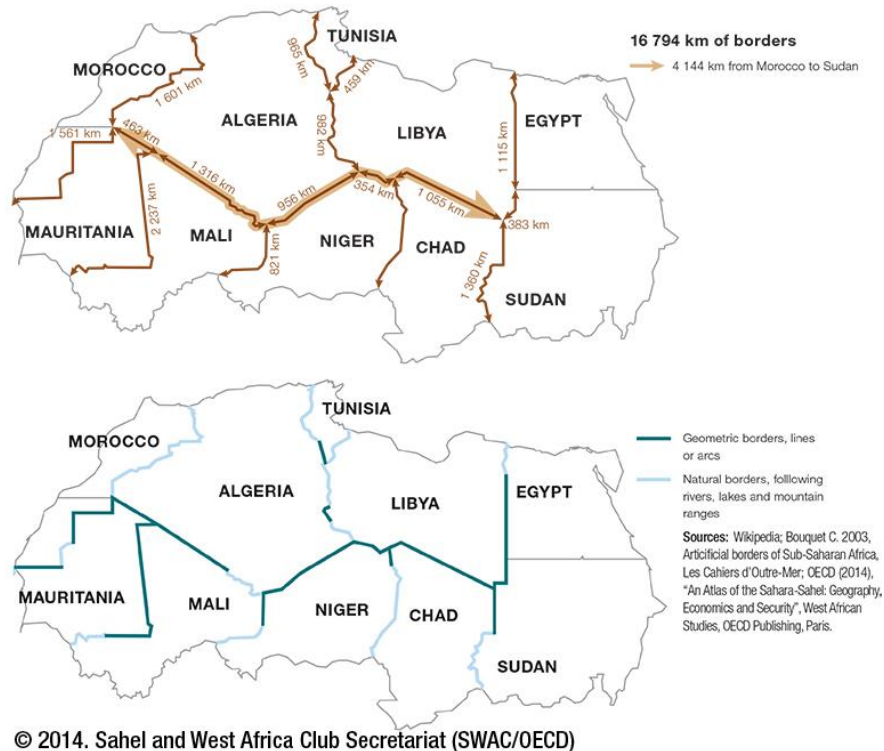


Fig. 4-22 Borde Norte del Sahel⁶⁹⁰.

689 Fuente: SWAC/OECD.

690 *Ibid.*



Fig. 4-23 Emergencia en Sahel 2012⁶⁹¹.

3.2.2 Indicadores para riesgos geopolíticos (PMEESIL),⁶⁹²

Para la observación de los riesgos geopolíticos se han seleccionado diversos grupos de indicadores a nivel global, si bien también se señalan otros a nivel regional. El avance del progreso en África es lento, en especial en el sector público, pero se observan algunas mejoras en la administración y su utilización de los recursos públicos.

El impacto de la última crisis del ébola se ha hecho notar más allá de los países inmediatamente afectados, forzando consecuencias económicas y mostrando la importancia del liderazgo comprometido de la comunidad.

La percepción de transparencia y corrupción de la clase política, unido a las protestas públicas, principalmente relacionadas con la escasez de empleo, las condiciones laborales y los bajos salarios, conforman un cóctel potencialmente explosivo. Que cada vez más ciudadanos africanos recurran a protestar de forma pacífica, es una buena noticia a la par que la dimensión de estas protestas rebasa las fronteras de la comunidad, tomando una conciencia sobre asuntos internacionales y globales.

⁶⁹¹ Fuente: SOS children's villages.

⁶⁹² Referencias a los países desde <https://www.cia.gov/library/publications/resources/the-world-factbook/geos/xx.html> [Consulta: 12 enero 2016].

Esto es una oportunidad para que los Gobiernos planeen una respuesta a los requerimientos legítimos de su sociedad, cada vez más presionada por un crecimiento demográfico que acentúa sus condiciones de vida generalmente precarias.

Podemos observar el contraste que existe entre estos países, tomando de referencia a Sudán contra Senegal, en donde vislumbramos los frutos de los grandes esfuerzos realizados por el país atlántico y de las inversiones de los socios regionales y proyectos de cooperación.

Senegal es altamente dependiente de la inversión directa extranjera, de las donaciones y de los envíos de dinero de la diáspora. Siendo una de las democracias más estables de África, su situación de seguridad hace de catalizador del progreso nacional.

Por su parte, Sudán emerge desde un acuerdo de paz con los rebeldes en el año 2005, que acaba con la independencia de Sudán del Sur. Los numerosos conflictos en la frontera sur, y la este en Darfur, ha provocado una triste marea de más de un millón y medio de personas desplazadas que huyen de los conflictos y casi medio millón de muertos⁶⁹³. En Darfur está desplegada la misión híbrida de la Unión Africana y de Naciones Unidas, la UNAMID, cuyas tropas son objeto de frecuentes ataques. En la encrucijada del flujo de refugiados también de otros países, las difíciles condiciones de seguridad y de infraestructura de obra pública complican enormemente el auxilio en esta penosa situación.

Chad ha sufrido desde el 2003 el desplazamiento de miles de personas en el este del país, próximo a Darfur, presionadas por los combates con las milicias y el ejército sudanés, pero desde que se configuró con Sudán en el año 2010 la Fuerza Conjunta de vigilancia de fronteras se ha beneficiado de este acercamiento, reduciendo la amenaza de los rebeldes chadianos que operaban amparándose en territorio sudanés desde el año 2006 esporádicamente; no obstante recientemente ha mantenido el estado de emergencia en la zona de Los Lagos debido a la amenaza del grupo terrorista Boko Haram, que ha

⁶⁹³ <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/su.html>
[Consulta: 17 enero 2016].

ejecutado diversos ataques en esa zona este pasado año, así como un atentado en Yamena.

Mauritania vive una época de estabilidad política relativa desde su transición democrática, iniciada tras el poco virulento golpe de Estado de 2005 que depuso al presidente Taya, también golpista (dado en 1984). En 2008 el actual presidente, Abdel Aziz depuso con una junta militar al primer presidente electo con relativas garantías democráticas (Cheikh Abdallahi, 2007-2008).

En el país se viven tensiones étnicas entre tres grupos principales, los haratinos (descendientes de esclavos y árabe parlantes), los baydanes (o «moros blancos») y los miembros de diversos grupos étnicos subsaharianos de la zona del valle del río Senegal (wolof, soninké, peuhl, fulani...), y en este crisol de culturas existen tradiciones ancestrales que se mantienen aún a pesar de estar penadas por la ley, como la esclavitud (prohibida en 2007), que por una parte agravan las referidas tensiones, y por otra se imbrican dentro del tejido del tráfico de personas, trabajos forzados y sexo, que en este país se da por omisión o escasa acción gubernamental. Las ONG y las propias víctimas de los abusos se ven abocadas a procesos judiciales en los que salen más criminalizados, tanto por obstruccionismo y prevaricación de miembros de instituciones de seguridad y judiciales como por el analfabetismo de las víctimas.

En Malí, tras el segundo mandato democrático de Amadou Toure que se inició en 2007, los retornados del conflicto de Libia en 2011 dispararon las tensiones en el norte, provocando las milicias étnicas tuaregs y otros grupos desde el 2012 una rebelión en esa zona que según militares disidentes, no se atajó bien, por lo que deponen al presidente Toure en marzo de ese año. En el caos reinante, el ejército maliense no puede mantener el pulso y es expulsado de las tres regiones del norte, asentándose en ese vacío grupos islamistas radicales y terroristas en combinación con diversas alianzas tuaregs, lo que provoca miles de desplazados al sur del país y a otros países vecinos. En medio de la acuciante crisis humanitaria, los esfuerzos de la rápida respuesta francesa y después de la coalición internacional, en conjunción con la CEDEAO/ECOWAS, consiguieron recuperar la mayor parte del país un año después de la rebelión y reponer un Gobierno civil. En junio de 2015 se

implementó un acuerdo de paz con mediación internacional entre el Gobierno y los grupos armados del norte.

La disposición geográfica de Malí le da una triste ventaja para la contribución al tráfico de personas, de drogas y de esclavos, en especial con los tamacheq negros, y en particular con los niños. Durante el conflicto, el reclutamiento de niños como combatientes, espías y diversos deplorables roles era la realidad a la que se enfrentaban miles de jóvenes malienses. El gobierno, aún con una buena predisposición legislativa, no consigue procesar ni condenar a los traficantes por falta de conocimiento de los jueces de las nuevas leyes; tampoco ha habido esfuerzos patentes en campañas de prevención que las ONG han efectuado prácticamente solas.

Níger, uno de los países más pobres y con menor resiliencia a catástrofes naturales del mundo, tiene unas Fuerzas Armadas muy activas en la restauración democrática en su historia reciente, a pesar de tener mínimos recursos gubernamentales. Respondiendo a diversas revueltas tuaregs en 2007 y 2008, consiguen atajar la rebelión el siguiente año. Posee importantes minas de uranio que constituyen una de las fuentes más importantes para la energía nuclear francesa, protegidas en buena medida por tuaregs empleados por empresas del sector energético⁶⁹⁴ (y por equipos de fuerzas de operaciones especiales francesas), contribuyendo esta medida a una menor beligerancia del grupo mayoritariamente tuareg Movimiento Nigeriano por la Justicia, o una reducción de su efecto llamada. Las fronteras del país son frecuentemente violadas, en especial tras el conflicto de Libia y de Malí, con una presión constante de los extremistas y terroristas en el norte y noreste de Nigeria. En este complejo escenario, en el que el dinero de los recursos extraídos del norte se va al sur (donde es mayoritaria la etnia haussa), aparece Pekín. China explota diversas minas de uranio en el país⁶⁹⁵, además de yacimientos petrolíferos.

Eritrea vive en tensión sostenida con Etiopía, de la que se independizó tras treinta años de conflicto (1991). Desde entonces, su presidente se ha perpetuado en el poder de forma autocrática, manteniendo unas políticas de

⁶⁹⁴ Areva es una multinacional con participación mayoritaria del Estado francés.

⁶⁹⁵ En su mayoría la China Nuclear International Uranium Corporation.

militarización de la sociedad a requerimiento y por tiempos prácticamente indefinidos. En los conflictos fronterizos con Etiopía desde el año 2000, se establece una misión de la ONU (MINUEE) hasta el 2008, en la que Eritrea fuerza el fin de la misión. En el año 2003 las Naciones Unidas crean una comisión de fronteras para la demarcación entre estos países. En la demarcación virtual aceptada por Eritrea que propone la comisión, existe una bolsa de territorio en que Etiopía mantiene tropas, ya que esta no la acepta, por lo que continuamente es conminada para que las fuerzas etíopes la abandonen. Eritrea está bajo sanciones económicas de tres resoluciones diferentes del Consejo de Seguridad de las NN.UU (2009, 2001, 2012) ante la evidencia del apoyo a grupos armados en esa zona.

Eritrea es una fuente de emigrantes de todas las edades (muchos de ellos reclutas que desertan del servicio militar) para trabajos forzados en distintos ámbitos, desde los domésticos a sexuales, y son explotados por todos los países de la zona, incluyendo los que están en campos de refugiados en la península del Sinaí. Con una opacidad perenne, el Gobierno no realiza esfuerzos en el área del tráfico de personas, ni de concienciación ni de investigación: de hecho no forma parte del protocolo de la ONU sobre tráfico de personas (2014).

La respuesta tibia o nula de los Gobiernos al tráfico de personas, lo convierten en una actividad de bajo riesgo y alto rédito para los criminales, contribuyendo a hundir los derechos humanos fundamentales de las personas, y la seguridad del entorno que lo propicia.

La seguridad, en toda su acepción, es fundamental para la estabilidad de la zona y atraer una riqueza que permita, bien utilizada, un mayor desarrollo de las economías africanas. Sin ese pilar básico, el desarrollo y el progreso económico se tornan muy difíciles. Todas las aseveraciones respecto del tráfico de personas que se han realizado desde las fuentes, no son más que la punta del iceberg de lo que debe haber, ya que se refieren en exclusividad a la que ha podido ser detectada⁶⁹⁶.

⁶⁹⁶ Yuri Fedotov, director ejecutivo de la UNODOC, Informe Global sobre el Tráfico de Personas (2014)

Veamos a continuación nuestra selección de índices e indicadores.

- Índice de corrupción percibido⁶⁹⁷.

Índice de Corrupción 2014	Mauritania	Senegal	Malí	Níger	Chad	Sudán	Eritrea
Posición	124	69	115	103	154	173	166

Muestra total: 175 países (1=mejor, 175=peor)

- Índice global de paz⁶⁹⁸.

Indicadores	Mauritania	Senegal	Malí	Níger	Chad	Sudán	Eritrea
Índice de Paz Global (162)	122	49	128	129	140	156	127
Criminalidad*	4	2	2	3	5	4	4
Servicios Policiales*	5	2.5	2.5	1.5	2.5	4.5	3.5
Homicidios*	3	2	3	3	3	4	3
Acceso armas ligeras*	4	3	4	4	5	5	1
Intensidad conflicto interno*	3	3	4	4	4	4	2
Revueltas violentas*	4	2	3	4	3	4	2
Crímen violento*	3	3	3	4	4	4	2
Inestabilidad Política*	3	1.5	3	4	3.5	3.875	3.25
Terror Político*	2	2	4	3	3	5	4
Impacto Terrorístico*	1	2.5	3	3	1	3	1.5
Muertes confl. Interno*	2	1	2	2	1	4	1
Personas Desplazadas*	1	1	1.5	1	1	4	2.5
Relaciones Vecinos*	2	3	2	2	3	4	4
Conflictos luchados ext.*	1.3	1.3	1	2.35	2.35	1.95	1

Muestra total: 162 países (162= más violento).

- Índice global de terrorismo⁶⁹⁹.

Indicadores 2014	Mauritania	Senegal	Malí	Níger	Chad	Sudán	Eritrea
Índice de Terrorismo	107	52	26	51	75	16	89
Incidentes*	0	2	57	3	1	144	0
Víctimas mortales*	0	7	117	11	6	385	0
Lesiones*	0	3	207	8	0	287	0
Daño a Propiedad*	0	6	110	10	0	230	0

Muestra total: 162 países (162= menor impacto terrorismo).

www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/GLOTIP_2014_full_report.pdf
[Consulta: 17 enero 2016].

⁶⁹⁷ <http://www.transparency.org/cpi2014> [Consulta: 14 noviembre 2016].

⁶⁹⁸ <http://www.visionofhumanity.org/#/page/indexes/global-peace-index>
[Consulta: 14 noviembre 2016].

⁶⁹⁹ <http://www.visionofhumanity.org/#/page/indexes/terrorism-index/2014>
[Consulta: 14 noviembre 2015].

- Índice de libertad⁷⁰⁰.

Indicadores 2015	Mauritania	Senegal	Malí	Níger	Chad	Sudán	Eritrea
Índice de libertad	5.5	2	4.5	3.5	6.5	7	7
Libertades civiles	5	2	4	4	6	7	7
Derechos políticos	6	2	5	3	7	7	7

Calificación (1=mejor, 7= peor)

- Índice de Estados frágiles⁷⁰¹.

Índice Estados Frágiles 2015	Mauritania	Senegal	Malí	Níger	Chad	Sudán	Eritrea
Posición (Muestra 178)	26	60	30	19	6	4	24

Indicadores: Presiones demográficas, refugiados, conflictos de grupo, desigual desarrollo económico, pobreza, legitimidad del estado, servicios públicos, derechos humanos, seguridad, conflicto entre las élites políticas, intervención exterior.

Calificación 1=+ frágil, 178= - frágil

- Índice de fragilidad estatal⁷⁰².

Índice Fragilidad Estatal 2014	Mauritania	Senegal	Malí	Níger	Chad	Sudán	Eritrea
Calificación* (Muestra 167 países)	16	10	17	18	19	22	15

Calificación: 0= Sin fragilidad , 25= Fragilidad extrema

Este índice se asocia a la capacidad del Estado para gestionar los conflictos, crear e implementar políticas públicas y proporcionar servicios esenciales. Manifiesta su resiliencia sistémica para la cohesión y coherencia de la calidad de vida, su capacidad para responder eficazmente a los desafíos y crisis y proporcionar un desarrollo progresivo.

- Riesgo de masacres⁷⁰³.

Riesgo de Masacres 2014	Mauritania	Senegal	Malí	Níger	Chad	Sudán	Eritrea
Riesgo estadístico %	1.4	0.6	2.9	1.0	2.0	8.5	0.6

Posibilidad de que el Estado actúe contra su población (más de 1.000 muertes civiles), el estudio muestra 162 países.

⁷⁰⁰ <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2015/eritrea> , cambiando el país al final (en inglés) no da problemas en la fecha de acceso, sí lo da en la raíz si se entra directo [Consulta: 17 noviembre 2015].

⁷⁰¹ <http://foreignpolicy.com/2015/06/17/fragile-states-2015-islamic-state-ebola-ukraine-russia-ferguson/#information> , también <http://fsi.fundforpeace.org/> [Consultas: 27 noviembre 2015].

⁷⁰² <http://www.systemicpeace.org/inscr/SFImatrix2014c.pdf> [Consulta: 6 diciembre 2015].

⁷⁰³ http://www.earlywarningproject.com/risk_assessments [Consulta: 6 diciembre 2015].

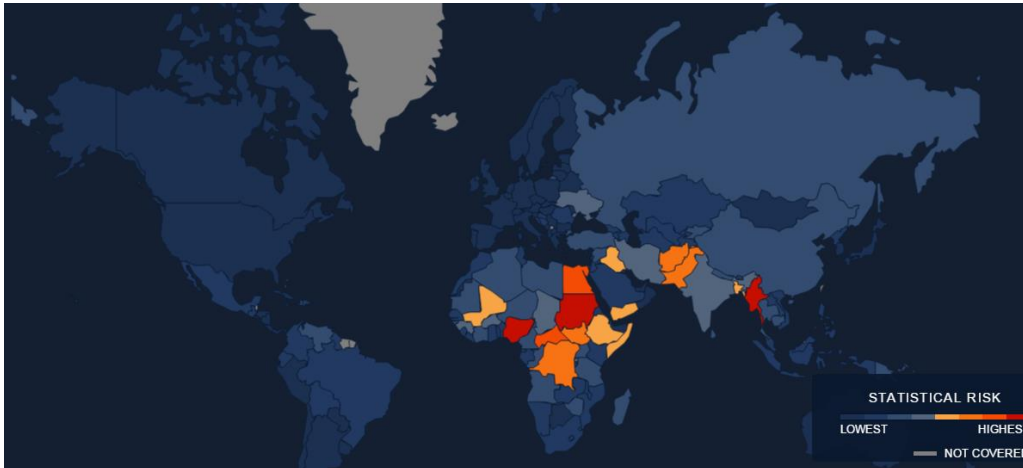


Fig. 4-24 Riesgo de masacres a nivel mundial⁷⁰⁴.

En la figura 4-23 podemos observar el impacto en la zona saheliana y en algunos vecinos inmediatos, con los efectos transversales prospectivos que se puedan producir en los países del área.

- Indicadores de gobernanza⁷⁰⁵.

Indicadores Gobernanza* ₁ 2014	Mauritania	Senegal	Malí	Níger	Chad	Sudán	Eritrea
Puntuación *₂	-0,68	-0,28	-0,73	-0,57	-1,28	-1,49	-0,79
Voz y Responsabilidad	23	58	41	40	11	4	1
Estabil.Política/no violencia-Terror.	26	41	7	9	8	4	20
Eficacia gubernamental	16	39	14	24	6	4	3
Calidad Legislativa	27	46	31	28	11	7	1
Imperio de la ley	22	54	29	27	10	10	3
Control de corrupción	18	58	27	31	8	4	20

Muestra total: 215 países entre 1996 y 2014

*1 En porcentaje

*2 Valores entre -2,5 (peor) y +2,5(mejor)

- Índice de libertad de prensa⁷⁰⁶.

Índice Libertad de Prensa	Mauritania	Senegal	Malí	Níger	Chad	Sudán	Eritrea
Posición*	55	71	118	47	135	174	180

*Muestra 180 países,
1=mejor, 180= Peor

⁷⁰⁴ <http://www.earlywarningproject.com/map> [Consulta: 6 diciembre 2015].

⁷⁰⁵ <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#reports> [Consulta: 6 diciembre 2015].

⁷⁰⁶ <http://index.rsf.org/#!/index-details>, y <https://www.freedomhouse.org/report-types/freedom-press#.VMwOB17F921-Scores and Status 1980-2015 xls- SSA> [Consultas: 6 diciembre 2015].

- Índice de democracia⁷⁰⁷.

Índice de Democracia 2014	Mauritania	Senegal	Malí	Níger	Chad	Sudán	Eritrea
Posición*	112	74	83	115	165	153	155

Indicadores: pluralismo y proceso electoral, funcionamiento del gobierno, participación política, cultura política y libertades civiles. *Muestra 167 países, 1= mejor, 167= Peor

- Datos militares⁷⁰⁸.

Datos Militares	Mauritania	Senegal	Malí	Níger	Chad	Sudán	Eritrea
Gastos Militares %PIB	2014	2014	2014	2012	2011	2006	2003
	2,859	1,539	1,41	1,005	5,015	4,291	20,865
OMP(UN-DPKO, AU,EU...) ⁷⁰⁹			12.893			26.078	
Muertes en combate ⁷¹⁰ (2000-2013)			1.356		4.145	21.303	25.057

- Indicadores varios desde muestra africana⁷¹¹ (1= mejor, 54= peor):

- Seguridad e Imperio de la Ley.

Seguridad y RoL*	Mauritania	Senegal	Malí	Níger	Chad	Sudán	Eritrea
Posición	41	10	35	31	46	51	48

- Seguridad de las personas.

Seguridad Personas	Mauritania	Senegal	Malí	Níger	Chad	Sudán	Eritrea
Posición	42	3	30	20	41	50	36

Indicadores: Seguridad de las personas, servicios policiales, revueltas sociales, crímenes violentos, violencia política, tráfico de personas.

⁷⁰⁷http://www.eiu.com/public/topical_report.aspx?campaignid=Democracy0115

[Consulta: 7 diciembre 2015].

⁷⁰⁸<http://data.worldbank.org/indicator/MS.MIL.XPND.GD.ZS/countries?display=default>

[Consulta: 7 diciembre 2015].

Desde 1995: Senegal, Malí y Níger muestran estabilidad en el presupuesto asignado. Mauritania lo aumentó en casi un 100% en el 2001, disminuyéndolo desde entonces un 50%. Sudán lo aumenta un 100% en el 98 y en el 99 un 200%, posteriormente se dividirá el país. Chad lo triplica en el 2006 y hasta el 2009 lo aumenta a razón de un 1,5 % anual. Acaba retrocediendo a valores intermedios del 2007. Eritrea duplica en un 40% en el 99 su presupuesto del 95, retrocediendo otra vez en el año 2003 al valor inicial.

⁷⁰⁹<http://www.un.org/es/peacekeeping/resources/statistics/factsheet.shtml>

[Consulta: 6 diciembre 2015].

⁷¹⁰ <http://wdi.worldbank.org/table/5.8> [Consulta: 6 diciembre 2015].

⁷¹¹ 54 países, todos los datos de esta serie desde <http://www.moibrahimfoundation.org/iiag/data-portal/> [Consulta: 3 noviembre 2015].

➤ Imperio de la Ley.

Rule of Law*	Mauritania	Senegal	Malí	Níger	Chad	Sudán	Eritrea
Posición	41	7	33	26	45	50	53

Indicadores: Derechos de propiedad, Procesos judiciales, independencia judicial, sanciones y transferencia de poderes.

➤ Rendición de Cuentas (*accountability*).

Responsabilidad*	Mauritania	Senegal	Malí	Níger	Chad	Sudán	Eritrea
Posición	39	10	17	19	42	50	47

Indicadores: Transparencia y corrupción en sector público, acceso a la información, servicios online, burocracia, corrupción gubernamental, desvío de fondos públicos, investigación y fiscalía anticorrupción en el sector público.

➤ Seguridad nacional.

Seguridad Nacional	Mauritania	Senegal	Malí	Níger	Chad	Sudán	Eritrea
Posición	33	34	47	45	42	50	48

3.2.3 Indicadores para RIESGOS MEDIOMBIENTALES (PMEESIL)

El ratio de crecimiento demográfico en África contribuye a imponer mayor presión en sistemas llevados en muchas ocasiones al límite. La pobreza ha perpetuado los bajos niveles de desarrollo generales, a lo que contribuye la mala gestión de los recursos en buena parte del continente.

Esto complica el comercio y por tanto, una parte de los recursos económicos para inversión, impidiendo que los países desarrollen modos de ganarse la vida que reduzca la presión sobre los recursos naturales.

La vegetación y el terreno están sobreexplotados, mientras que otros recursos naturales no sufren tanta presión de explotación, o son exportados sin procesar *ad hoc*, lo que disminuye la posibilidad de un mayor desarrollo de la industria en los países.

Mantener el equilibrio entre el desarrollo económico y la sostenibilidad en el contexto de un aumento de población constituye un desafío fundamental que requiere de una aproximación coherente e integrada de la comunidad, aun a pesar de la variada herencia cultural y disponibilidad de los recursos naturales.

Los problemas más recurrentemente destacados por los líderes africanos son los siguientes: a) problemas relativos a la degradación y la desertificación de la tierra en su relación con la seguridad alimentaria y de la autosuficiencia; b) protección y uso sostenible de los bosques; protección de la biodiversidad, así como su gestión efectiva; c) asuntos sobre los recursos hidrológicos, incluyendo su escasez y la adecuada gestión de los mismos; d) problemas de contaminación, en particular del agua dulce y también de las áreas urbanas, costeras y marinas; e) problemas relativos al cambio climático, en especial las sequías; f) cambio demográfico y presión demográfica sobre los recursos naturales y sobre las áreas urbanas⁷¹².

Las iniciativas para atajar estos acuciantes problemas nacen desde distintos foros. Como ejemplo, el texto constitucional maliense (1992) reconoce el derecho de todas las personas a un entorno sano. Senegal lleva años promoviendo en los proyectos curriculares académicos el estudio del medioambiente y diversos programas de control de la población y medios de comunicaciones para compartir la información.

Se han desarrollado numerosos proyectos pilotos de aldeas "eco" con una implicación muy importante de las ONG, así como en otros programas de formación y educación.

Los programas son muy variados según los objetivos de los patrocinadores de los mismos, pudiendo dirigirse a un país en concreto o a áreas con características homogéneas o compartidas, siendo un ejemplo los del reforzamiento del sistema población con su entorno para la mejor comprensión y optimización del suelo, del control de plagas...

En el estudio del derecho de propiedad de la tierra en la relación de los dueños tradicionales con respecto al Estado, se está tendiendo a favorecer a los agricultores en un progreso democrático y de descentralización de las poderes civiles en las zonas rurales (existen numerosas excepciones a este respecto y en particular con la implicación de multinacionales).

⁷¹² http://www.unep.org/geo/geo1/ch/ch2_3.htm [Consulta: 7 enero 2016].

Respecto del agua, uno de los objetivos prioritarios es el proveer de agua potable y sanitaria a todo el mundo, incorporando recurrentemente a las comunidades en la gestión para el establecimiento de prioridades y para controlar las mejoras. En la zona de Malí-Burkina Faso-Togo se han ejecutado numerosos proyectos de para el aprovisionamiento de agua mediante la fabricación de pozos con extracción manual.

El cambio climático se considera una de las principales amenazas en el África subsahariana en particular, por el aumento de las áreas desertificadas y la frecuencia de fenómenos meteorológicos extremos, como sequías, tormentas e inundaciones.

La implicación de las organizaciones regionales y de las Naciones Unidas está patente en los numerosos proyectos y agendas que destinan a estos efectos en la extensa área afectada por estas circunstancias anteriores.

El cambio de actitud de los Gobiernos de Chad y de Níger en particular desde el 2013, respecto de los contratos firmados con compañías petrolíferas chinas da una vuelta de tuerca al reconocimiento de lo finito de tales recursos y del impacto ecológico que las malas prácticas extractivas llevan consigo, viendo en su vecina Nigeria el ejemplo del daño medioambiental que otros gigantes petrolíferos occidentales llevan causando durante décadas.

Los indicadores seleccionados, son una muestra relativa a las preocupaciones principales antes referidas. Sudán vuelve a mostrarse en peor situación respecto de la selección referida.

- Indicadores medioambientales. Indicadores impacto de catástrofes⁷¹³.

Ind. Medioambientales	Mauritania	Senegal	Malí	Níger	Chad	Sudán	Eritrea
Salud Medioamb. (SM)	37,3	44,84	28,41	27,42	29,57	36,33	43,44
Impacto Sobre salud (SM)	26,73	35,02	9,7	11,94	15,25	29,95	46,58
Calidad del Aire (SM)	80,67	83	67,33	67,4	70,55	73,55	78,2
Agua y red agua sanitaria (SM)	4,52	16,49	8,19	2,93	2,91	5,51	5,53
Vitalidad Ecosistema (VE)	20,44	38,16	11,77	42,19	31,99	16,84	13,98
Recursos Hídricos (VE)	0	2,06	0	0	0	0	0
Agricultura (VE)	56	17,45	58	78	75,14	92	92
Pesca (VE)	23,31	20,78	0	0	0	22,75	0
Biodiversidad-Hábitat (VE)	32,63	85,36	14,3	77,21	55,34	16,29	17,94
Energía-impacto clima (VE)	18	57	17	9	4	29	33
Posición Global*1	165	124	177	142	156	171	168
Indicadores desastre +RM+VH*2							
Sequía	25	224	33	208	58	603	118
Terremoto	0	5	0	0	0	57	28
Inundación	13	30	30	43	56	268	12
Corrimiento tierra (Trrm+Llv)	0	0	0	12	13	13	13
Suma Impacto desastres	38	259	63	263	127	941	171
Posición relativa, impacto desastres	7	3	6	2	5	1	4

*1 Muestra 178 países(1=mejor)

*2 Año 2011; solo modelo de exposición medio por año (totalx1000); RM Riesgo de mortalidad combinado, VH Vulnerabilidad humana. Trrm= Terremoto, Llv= Lluvia.

3.2.4 Indicadores para RIESGOS ECONÓMICOS (PMEESIL)⁷¹⁴

La perspectiva macroeconómica africana es que su PIB crezca al 5% en 2016 después de las cifras del 2013 (3,5%) y 2014 (3,9%), reflejando una tendencia de mejora en el ritmo de crecimiento similar a la habida antes de la crisis

⁷¹³http://epi.yale.edu/files/2014_epi_framework_indicator_scores_friendly.xls y <http://preview.grid.unep.ch/index.php?preview=tools&cat=2&lang=eng>.

Sin datos para estos países en <http://www.environmentaldemocracyindex.org/compare-countries> [Consulta: 5 diciembre 2015].

⁷¹⁴Comentarios desde *Perspectivas Económicas Africanas*, http://www.africaneconomicoutlook.org/fileadmin/uploads/aeo/2015/PDF_Chapters/Overview_AEO2015_EN-web.pdf [Consulta: 13 enero 2016].

económica del 2008/09, a pesar de muy diversas circunstancias que incluyen el impacto económico de la crisis del ébola.

La demanda doméstica ha impulsado el crecimiento a pesar del flaqueo de los mercados de exportación de las economías avanzadas principalmente. El valor de las exportaciones ha dejado menores beneficios también debido al menor precio de los bienes exportados, aunque se prevé que esta circunstancia se cambie de la mano de la mejora del mercado global. Se han producido numerosas reformas para la facilitación del emprendimiento, de hecho Senegal se encuentra entre las diez primeras posiciones a nivel mundial en la facilidad para hacer negocios.

Muchos países africanos están siguiendo políticas conservadoras para mantener el déficit controlado, pero incluso en los exportadores de crudo, la situación fiscal se ha visto afectada a pesar de los esfuerzos por mejorar los ingresos procedentes de la recaudación de impuestos.

La mejora de las finanzas exteriores se debe en buena medida a los envíos de dinero y el flujo privado externo en forma de inversión. La inversión directa extranjera se está diversificando desde los recursos minerales a los bienes de consumo y de servicios demandados en las urbes en respuesta a un auge de las clases medias. No obstante, ya se sabe por planificación de las organizaciones de ayuda principales de la zona, que aun siendo países de bajos ingresos, más de dos tercios de los Estados subsaharianos recibirán menos ayudas en el 2017 de la que recibieron en el 2014.

A pesar del aumento en la capacidad de ingresar por recaudación de impuestos en la última década, la movilización de los recursos domésticos continúa siendo baja; los descensos se deben principalmente a causa de las rentas con peores recursos.

Respecto del comercio, el *Informe del Comercio Mundial* de 2014 identifica cuatro tendencias principales que han repercutido en una mayor integración africana en la última década:

- a. El aumento del impacto del *shock* de la economía global: el libre comercio puede extender la caída pero también reducir la volatilidad;

- b. El increíble crecimiento del comercio liderado por las economías emergentes y propiciado por la demanda de las materias primas: ha contribuido a reducir el hueco entre los países emergentes y los desarrollados, pero África los sigue bastante de lejos;
- c. La expansión de las Cadenas Globales de Valor (CGV): la cuota del comercio total de los bienes intermedios, servicios y componentes, se ha quintuplicado en los últimos veinticinco años, lo que ha creado nuevas oportunidades y las grandes compañías africanas se han esforzado por participar en esas CGV;
- d. El precio variable de la exportación de carburantes y productos de la minería.

El aumento de oportunidades en África va de la mano de la potenciación de los acuerdos y de eliminar las barreras comerciales y los acuerdos *mega-trade*.

La volatilidad de los precios puede producir serios problemas a los productores de materias primas; en el 2015 se precipitaron respecto de los últimos cinco años. Las consecuencias se verán ya que los minerales suponen dos tercios de las exportaciones de mercancía africana. Las exportaciones las dominaron los productores de crudo, lo que significa que se requiere más industrialización y diversificación.

- Índice de competitividad global⁷¹⁵.

Índice de Competitividad Global 2014-15	Mauritania	Senegal	Malí	Níger	Chad	Sudán	Eritrea
Posición*	141	112	128	N.D.	143	N.D.	N.D.

*Muestra 144 países, 1= mejor, 144= Peor
N.D., fuera del índice por falta de datos
fidedignos

⁷¹⁵ http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2014-15.pdf
[Consulta: 9 diciembre 2015].

- Indicadores seleccionados, previsión 2015-2020.

Mostrando Senegal y Sudán, resto, referencias en nota al pie de Sudán .

SENEGAL- Indicador ⁷¹⁶	Unidad	Escala	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Producto Interior Bruto (PIB), precios actuales	Dólar EE.UU.	Billón EE.UU.	13,988	15,197	16,744	18,504	20,464	22,828
Deflactor del PIB	Índice		136,866	140,07	143,29	146,51	149,89	153,40
PIB per cápita, precios actuales	Dólar EE.UU.	Unidades	934,643	986,42	1055,8	1133,5	1217,9	1319,8
PIB según estimación de paridad del poder adquisitivo del país	Dólar internacional	Billón EE.UU.	36,3	38,912	42,182	46,056	50,489	55,329
PIB según estimación de paridad del poder adquisitivo per cápita	Dólar internacional	Unidades	2425,454	2525,7	2660,0	2821,4	3004,8	3198,9
Inversión total	Cambio %		26,885	27,059	27,265	27,455	26,69	27,359
Inflación, precios medios al consumo	Índice		103,997	106,22	107,64	109,08	110,55	112,03
Inflación, precios medios al consumo	Cambio %		0,599	2,141	1,34	1,34	1,34	1,34
Volumen de importación de servicios y mercancías	Cambio %		-9,935	4,598	8,148	7,703	6,894	6,069
Volumen de exportación de servicios y mercancías	Cambio %		-11,599	5,649	6,93	7,341	7,219	8,602
Población	Personas	Millón	14,966	15,406	15,858	16,323	16,803	17,296
Ingresos del Estado	% PIB		23,675	24,171	23,967	24,011	24,084	23,909
Gastos totales del Estado	% PIB		28,39	28,415	27,597	26,973	26,846	26,5
Importe neto de los créditos concedidos/ endeudamiento neto del Estado	% PIB		-4,715	-4,244	-3,631	-2,961	-2,763	-2,591
Balanza de pagos actual	Dólar EE.UU.	Billón EE.UU.	-0,849	-0,788	-0,794	-0,862	-0,889	-1,03
Balanza de pagos actual	% PIB		-6,069	-5,186	-4,744	-4,656	-4,345	-4,512

⁷¹⁶ <http://wdi.worldbank.org/table/5.8> [Consulta: 6 diciembre 2015].

SUDÁN- Indicador ⁷¹⁷	Unidad	Escala	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Producto Interior Bruto (PIB), precios actuales	Dólar EE.UU.	Billón EE.UU.	84,331	85,222	93,817	101,04	109,35	117,40
Deflactor del PIB	Índice		473,685	536,67	589,40	633,31	671,52	702,89
PIB per cápita, precios actuales	Dólar EE.UU.	Unidades	2194,103	2152,1	2300,4	2406,7	2530,1	2647,4
PIB según estimación de paridad del poder adquisitivo del país	Dólar internacional	Billón EE.UU.	167,421	176,22	187,28	200,67	216,52	233,94
PIB según estimación de paridad del poder adquisitivo per cápita	Dólar internacional	Unidades	4355,918	4450,2	4592,3	4779,6	5009,5	5275,4
Inversión total	Cambio %		17,414	17,512	17,579	17,641	17,705	17,738
Inflación, precios medios al consumo	Índice		514,951	580,60	632,86	676,21	713,40	750,50
Inflación, precios medios al consumo	Cambio %		19,8	12,75	9	6,85	5,5	5,2
Volumen de importación de servicios y mercancías	Cambio %		5,067	2,582	10,328	4,925	5,074	3,484
Volumen de exportación de servicios y mercancías	Cambio %		19,58	16,03	15,478	6,531	12,418	10,294
Población	Personas	Millón	38,435	39,599	40,783	41,985	43,222	44,345
Ingresos del Estado	% PIB		9,822	10,298	10,109	9,98	9,415	9,469
Gastos totales del Estado	% PIB		11,646	11,599	11,243	10,913	10,136	10,103
Importe neto de los créditos concedidos/ endeudamiento neto del Estado	% PIB		-1,825	-1,301	-1,134	-0,933	-0,721	-0,634
Balanza de pagos actual	Dólar EE.UU.	Billón EE.UU.	-4,905	-4,759	-5,12	-5,271	-5,604	-5,529
Balanza de pagos actual	% PIB		-5,816	-5,585	-5,458	-5,216	-5,124	-4,71

⁷¹⁷ *Ibid.*. Para ver resto de países, misma fuente.

Notas específicas de Mauritania y Sudán, en

http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2015/02/weodata/weorept.aspx?sy=2015&ey=2020&scsm=1&ssd=1&sort=country&ds=%2C&br=0&pr1.x=71&pr1.y=6&c=682%2C732&s=NGDPD%2CNGDP_D%2CNGDPDPC%2CPPPDP%2CPPPDP%2CNPID_NGDP%2CPCPI%2CPCPIPCH%2CTM_RPC%2CTX_RPC%2CLUR%2CLP%2CGGR_NGDP%2CGGX_NGDP%2CGGX_NL_NGDP%2CBCA%2CBCA_NGDPD&grp=0&a=

Notas específicas de Chad, Eritrea, Malí, Níger y Senegal en

http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2015/02/weodata/weorept.aspx?sy=2013&ey=2020&scsm=1&ssd=1&sort=country&ds=%2C&br=1&pr1.x=73&pr1.y=10&c=678%2C692%2C628%2C722%2C643&s=NGDPD%2CNGDP_D%2CNGDPDPC%2CPPPDP%2CPPPDP%2CNPID_NGDP%2CPCPI%2CPCPIPCH%2CTM_RPC%2CTX_RPC%2CLP%2CGGR_NGDP%2CGGX_NGDP%2CGGX_NL_NGDP%2CBCA%2CBCA_NGDPD&grp=0&a=

Véase consideración para comparador trasversal en:

Is there a real global gdp dollar series that can be used to compare economy size across countries?, en <https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/faq.htm#q3c>

[Consultas: 9 octubre y 11 diciembre 2015].

- Indicadores (ampliado a grupos económicos⁷¹⁸), para año 2015⁷¹⁹ :

Indicador 2015	ERITREA	MAURITA.	NÍGER	MALÍ	CHAD	SENEGAL	SUDÁN
PIB	4,256	4,677	7,119	10,954	11,688	13,988	84,331
Deflac. PIB	335,346	172,439	157,437	319,984	117,859	136,866	473,685
PIB (p.c.)	630,251	1262,134	403,441	672,226	1010,552	934,643	2194,103
PIB (PPA)	7,939	16,427	18,96	29,151	32,003	36,3	167,421
PIB (PPA p.c.)	1175,72	4432,673	1074,418	1788,989	2766,972	2425,454	4355,918
Inversión	7,818	36,751	43,829	30,468	29,013	26,885	17,414
Inflación (indic.)	941,472	164,505	107,698	147,8	136,227	103,997	514,951
Inflación cambio%	12,256	3,581	1,349	2,432	4,335	0,599	19,8
Importación	-4,482	5,806	14,196	4,415	-13,639	-9,935	5,067
Exportación	-15,049	0,322	-0,834	2,355	39,391	-11,599	19,58
Población	6,752	3,706	17,647	16,295	11,566	14,966	38,435
Ingresos	14,447	30,071	23,64	23,347	16,466	23,675	9,822
Gastos	28,965	31,12	31,594	26,509	17,613	28,39	11,646
Neto créditos/deuda	-14,518	-1,049	-7,954	-3,162	-1,147	-4,715	-1,825
Balanza pagos(USD)	-0,095	-0,856	-1,358	-0,366	-1,217	-0,849	-4,905
Balanza pagos (%PIB)	-2,225	-18,302	-19,074	-3,344	-10,417	-6,069	-5,816

⁷¹⁸ Definiciones de los tipos de grupo (p. ej. "África subsahariana" o "Emergentes-Asia") en <https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2015/02/weodata/groups.htm> y <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2015/02/weodata/weoselagr.aspx#a110> [Consulta: 14 diciembre 2015].

⁷¹⁹ Misma escala, mismas unidades que las anteriores. http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2015/02/weodata/weorept.aspx?sy=2013&ey=2020&scsm=1&ssd=1&sort=country&ds=%2C&br=1&pr1.x=55&pr1.y=11&c=110%2C200%2C505%2C406%2C603&s=NGDPD%2CNGDP_D%2CPPPGDP%2CPPPPC%2CNID_NGDP%2CPCPIPCH%2CPCPIEPCH%2CTM_RPCH%2CTX_RPCH%2CGGR_NGDP%2CGGX_NGDP%2CGGXC_NL_NGDP%2BCA%2BCA_NGDPD&grp=1&a=1 [Consulta: 14 diciembre 2015].

Indicador (Σ totales)2015	África Subsah.	Oriente Med.- N.África	Emergentes- Asia	Econ. Emergentes ⁷²⁰	Econ. Avanzadas
PIB	1509,768	2824,31	16084,624	29138,078	44368,744
Deflac. PIB					114,989
PIB (p.c.)					
PIB (PPA)	3520,771	7576,226	34952,029	65157,482	48004,739
PIB (PPA p.c.)	3833,811	17668,606	9941,57	10583,108	45724,062
Inversión	21,296	27,113	39,958	31,919	20,794
Inflación (indic.)	6,948	6,474	2,951	5,614	0,308
Inflación cambio%	7,832	6,113	3,02	5,686	0,77
Importación	1,395	1,833	5,765	1,309	3,96
Exportación	5,374	6,126	4,316	3,861	3,059
Población					
Ingresos	18,551	27,756	25,938	27,129	36,385
Gastos	22,787	38,795	28,709	31,39	39,471
Neto créditos/deuda	-4,236	-11,039	-2,771	-4,261	-3,086
Balanza pagos(USD)	-85,497	-111,998	329,642	-23,906	230,108
Balanza pagos (%PIB)	-5,663	-3,966	2,049	-0,082	0,519

3.2.5 Indicadores para RIESGOS SOCIALES (PMEESIL)⁷²¹

«He visto en primera persona que en la guerra moderna se ha vuelto más peligroso ser una mujer que un soldado».

General de División Patrick Cammaert⁷²², La Haya.

Los niveles de desarrollo humano en África están bastante por debajo de la media mundial. Como ejemplo, en el África subsahariana del año 1990 la media era de 0.40 respecto del 0.60 de la media mundial. En el año 2013 subió a 0.50, respecto de 0.70 mundial. El progreso ha resultado de las mejoras en

⁷²⁰Incluye también todos los países del caso de estudio.

⁷²¹http://hdr.undp.org/sites/default/files/2015_statistical_annex_tables_all.xls [Consulta: 7 diciembre 2015].

Fuente de comentarios: *Perspectivas Económicas Africanas*, http://www.africaneconomicoutlook.org/fileadmin/uploads/aeo/2015/PDF_Chapters/Overview_AEO2015_EN-web.pdf,

http://www.codespa.org/proyectos/oportunidades_para_la_mujer_porque_ellas_pueden_acabar_con_la_pobreza y <http://www.mujeresporafrika.es/content/desarrollo%20econ%C3%B3mico> [Consultas: 13 enero 2015].

⁷²² Comandante de las Fuerzas de la ONU en el Este del Congo.

educación y en salud y también en crecimiento de los ingresos per cápita. Los altos niveles de desigualdad afectan significativamente el desarrollo humano, y en especial los índices de desarrollo ajustados por desigualdad (*Inequality-adjusted Human Development Index*).

Los valores sufren una caída de más del 33% una vez se ha ajustado la desigualdad según distribución de ingresos, de salud y de los resultados de la educación; en contraste en los países desarrollados, la desigualdad está más estrechamente relacionada con los ingresos.

La desigualdad de género sigue siendo un desafío importante, siendo la media del desarrollo humano femenino un 13% inferior al de los hombres. El nivel de discriminación al que se enfrentan las mujeres africanas es más patente en relación al acceso a recursos, a su integridad física y a prácticas discriminatorias en los hogares y las familias. Las mujeres predominan en el sector informal de actividades, muy especialmente en el comercio, siendo el 70% de las personas que implementan acciones de comercio transnacional, generando casi 18.000 millones de dólares en las economías del África subsahariana.

Más de la mitad de las mujeres que trabajan lo hacen en la agricultura de subsistencia, en pequeñas parcelas. Normalmente no se les deja ser propietarias de la tierra, comprar herramientas adecuadas o recibir formación agrícola, con lo que son un 66% menos productivas que las parcelas de los vecinos inmediatos. Aun con esas, producen el 80% del alimento en la región. Según la FAO, los hombres representan el 85% de los propietarios de la tierra.

Numerosas instituciones (Unión Africana, *UN Women*, Banco Mundial..) y ONG, trabajan para conseguir un cambio para favorecer el empoderamiento económico de la mujer.

Esta meta está declarada en el tercer Objetivo de Desarrollo del Milenio (ODM) «promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer», y se traduce en el terreno con diferentes programas, como la formación en negocios, los microcréditos, la asistencia financiera... Se intenta así eliminar las barreras que representan las políticas y las regulaciones comerciales que

dificultan el acceso de la mujer a los mercados, desde un abordaje gubernamental bajo la perspectiva de género. Veamos los siguientes ejemplos:

- 1) En Francia el 97% de las mujeres tienen acceso a una cuenta bancaria: en Chad, menos del 7% tienen una cuenta (frente al 40% de hombres chadianos).
- 2) Reforzando el acceso de la mujer a los estudios de secundaria, se reduciría en un 49% la mortalidad infantil.
- 3) Si se ofreciesen las mismas oportunidades a las mujeres agricultoras que a los hombres, se podría reducir el sufrimiento por hambre crónica entre 100 y 150 millones de personas (12-17%).
- 4) La probabilidad de supervivencia de los hijos se multiplica por 20 cuando es la mujer la que lleva los ingresos al hogar.

Respecto de la salud, está recogida directamente en tres ODM: ODM 4. Reducir la mortalidad infantil, ODM 5. Mejorar la salud materna, ODM 6. Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades. El 68% de la población mundial seropositiva vive en África subsahariana, de las que el 59% son mujeres, suponiendo el 72% de las muertes a nivel mundial por este virus. De las muertes por malaria a nivel mundial, más del 90% se producen en la región.

Sobre la educación, los países de la zona han aumentado el ratio de educación primaria hasta casi el 70%, consiguiendo en la alfabetización uno de los mejores progresos y más acentuadamente en los jóvenes. Como parece razonable, las áreas rurales albergan al mayor porcentaje de adultos analfabetos (el 62% del total, particularmente entre las mujeres), aunque afortunadamente se aprecian progresos significativos de alfabetización entre las mujeres, más rápidamente en las jóvenes debido a los numerosos programas activos al respecto. Otra vez, en la tasa de abandono escolar, los números más altos tienen sexo femenino.

Además de los problemas derivados de la falta de recursos para dotar con escuelas y profesores entornos rurales remotos, que albergan a más del 60% de los niños sin escolarizar (de casi un 22% del total mundial) los conflictos, las

situaciones de inestabilidad y las emergencias naturales, agravan una situación que priva a millones de niños de acceder a la educación primaria.

El Índice de Desarrollo Humano (IDH) del Programa de las NN.UU. para el Desarrollo (PNUD) sitúa a 34 países subsaharianos en las últimas 40 posiciones del mundo, albergando esta región a seis de los diez países en los que las desigualdades son más patentes.

- Índice de Desarrollo Humano ⁷²³.

Índice de Desarrollo Humano	Mauritania	Senegal	Malí	Níger	Chad	Sudán	Eritrea
Posición*	156	170	179	188	185	167	186

* Muestra 188; 188=Peor.

- Índice de Desigualdad por género (e IDH ajustado por género)⁷²⁴.

IDG-(IDH-A)	Mauritania		Sudán		Senegal		Malí		Chad		Eritrea		Níger	
Posición (188)	156		170		179		188		185		167		186	
Por género	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H
Esperanza de vida (años)	64,5	61,6	65	62	68,3	64,5	57,8	58,2	52,7	50,5	65,9	61,6	62,4	60,6
Escolarización prevista (años)	8,5	8,5	6,7	7,3	7,8	8,1	7,5	9,3	5,9	8,9	--	--	4,8	6,1
Escolarización media(años)	2,7	4,8	2,5	3,8	1,8	3,2	1,5	2,7	1	2,9	--	--	0,8	2
PIB per cápita est. 2014	1625	5468	1882	5722	1657	2739	961	2195	1657	2513	971	1290	491	1319
Mortalidad en parto (ratio*)	320		360		320		550		980		380		630	
Partos adolescentes (ratio*)	73,3		84		94,4		175,6		152		65,3		204,8	
Cuota Repres. Parlamento %	22,2		23,8		42,7		9,5		14,9		22		13,3	
Educ. Secundaria iniciada %	8,3	20,9	12,1	18,2	7,2	15,4	7,7	15,1	1,7	9,9	--	--	2,4	7,8
Mano de obra (+15 años,%)	28,7	79,1	31,3	76	66	88	50,8	81,4	64	79,2	80	89,8	40	89,7

* Por 1000

⁷²³ http://hdr.undp.org/sites/default/files/2015_statistical_annex_tables_all.xls, tabla 1 [Consulta: 7 diciembre 2015]

⁷²⁴ *Ibid.*, tablas 4 y 5.

- Indicadores de pobreza multidimensional y salud⁷²⁵.

Pobreza y Salud	Mauritania	Sudán	Senegal	Malí	Chad	Eritrea	Níger
Índice pobreza relativo	0,285	--	0,309	0,457	0,554	--	0,605
Pobreza multidimensional %	52,2	--	56,9	77,7	87,2	--	89,3
Pobl. < 1.25 \$ día	23,4	14,9*	34,1	50,6	36,5	--	40,8
Mortalidad infantil (x1000)	90,1	76,6	55,3	122,7	147,4	49,9	104,2
Malnutric. Infant. (%,<5 años)	22	35	19,2	38,5	38,7	50,3	43
VIH adultos (% 15-49 años)	--	0,2	0,5	0,9	2,5	0,6	0,4
Médicos (x1000 personas)	1,3	2,8	0,6	0,8	0,4	0,5	0,2
Gasto salud pública (%PIB)	3,8	6,5	4,2	7,1	3,6	3	6,5

- Indicadores educación y trabajo⁷²⁶.

Educación y trabajo	Mauritania	Sudán	Senegal	Malí	Chad	Eritrea	Níger
Alfabetización adultos (%)	45,5	73,4	52,1	33,6	37,3	70,5	15,5
Abandono escolar %	35,9	20,1	38,6	38,4	49	31	30,7
Gasto Educ. (%PIB)	3,8	2,2	5,6	4,8	2,3	2,1	4,4
Tasa de ocupación (%)	37,2	45,4	68,7	60,6	66,6	78,7	61,4
Empleo vulnerable %	--	--	58	82,9	--	--	84,8
Tasa de desempleo %	31,2	14,8	10,4	7,3	--	--	--
Trabajo Infantil (% 5-14 años)	14,6	--	14,5	21,4	26,1	--	30,5
Días Baja maternidad pagada	98	56	98	98	98	--	98
Pensionistas (% en edad legal)	9,3	4,6	23,5	5,7	1,6	--	6,1

⁷²⁵ *Ibíd.*, tablas 6 y 9. Datos de Sudán desde <http://povertydata.worldbank.org/poverty/country/SDN> (* nota: datos de umbral en 1,9 \$ día). http://hdr.undp.org/sites/default/files/2015_statistical_annex_tables_all.xls tabla 1 [Consulta: 7 diciembre 2015]

⁷²⁶ http://hdr.undp.org/sites/default/files/2015_statistical_annex_tables_all.xls tablas 10,13 y 1A. [Consulta: 7 diciembre 2015]

- Indicadores de Seguridad Humana⁷²⁷.

Seguridad Humana	Mauritan	Sudán	Senegal	Malí	Chad	Eritrea	Níger							
Nacimientos registrados (<5años)	59	59	73	81	16	--	64							
Refugiados por nacionalidad (x1000)	34,3	657,8	21,8	147,7	14,6	286	0,7							
Personas desplazadas (IDP x1000)	--	3100	24	61,6	71	10	11							
Sin hogar Desastre Natural (media anual x10 ⁶)	362	627	0	72	106	0	517							
Pobación reclusa (x10 ⁵)	45	56	64	36	41	--	42							
Ratio de homicidios (x10 ⁵)	5	11,2	2,8	2,7	2,3	8,7	1,9							
Ratio suicidios (x10 ⁵)	1,5	4,5	11,5	23	2,8	8,6	2,7	7,2	2,3	7,4	8,7	25,8	1,9	5,3
Déficit alimenticio (kcal per/día)*	41	176	134	23	288	--	59							

⁷²⁷ *Ibid.*, tabla 14, definición déficit alimenticio desde <http://data.worldbank.org/indicador/SN.ITK.DFCT> [Consulta: 16 diciembre 2015]

- Índice de progreso social⁷²⁸.

Índice de Progreso Social	Maurt.	Sudán	Sengl.	Malí	Chad	Eri	Níger
Necesidades Básicas	47,73	--	60,35	48,48	28,09	--	40,55
Nutrición y Sanidad	77,14	--	75,01	71,91	38,17	--	66,91
Agua Sanitaria	30,76	31,24	51,05	29,69	20	--	18,3
Alojamiento	36,18	38,99	53,26	34,08	19,66	--	25,1
Seguridad Personal	46,83	35,3	62,09	58,22	34,5	--	51,87
Base del bienestar	59,08	--	65,97	52,45	44,12	--	48,99
Acceso a Educación Básica	49,08	--	54,88	48,2	30,72	--	29,76
Acceso a Información/Comunicación	64,34	41,77	65,84	59,45	36,14	--	43,78
Salud y bienestar	68,67	69,91	73,73	63,69	62,18	--	67,53
Sostenibilidad medioamb.	54,23	35,72	69,42	38,45	47,44	--	54,87
Oportunidad	30,73	25,14	43,07	38,6	27,3	--	32,15
Derechos personales	27,56	20,01	59,67	60,78	36,17	--	40,72
Libertad de elección y personal	38,73	27,92	51,2	35,61	25,08	--	33,76
Tolerancia e inclusión	48,03	31,91	53,5	49,43	43,08	--	47,05
Acceso a Educación Avanzada	8,61	20,72	7,89	8,57	4,89	--	7,09
Indicador	45,85	--	56,46	46,51	33,17	--	40,56
Posición (160 países*)	121	--	97	118	132	--	127

* Indic. incompletos en 29 países.
Sin datos fiables de Eritrea.

- Índice para la gestión del riesgo INFORM (*Index for Risk Management*). Creado por el Comité Interagencias del Grupo para la Preparación a la Respuesta de Emergencia y gestionado por la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) de la ONU. Con un nivel de detalle demasiado específico, se estima muy útil para la visión local comarcal y su efecto trasnacional. Proporciona además otros tres índices, fundamentales para estudio de resiliencia⁷²⁹.

⁷²⁸ <http://www.socialprogressimperative.org/data/spi>, por país. P. ej. Chad:

<http://www.socialprogressimperative.org/data/spi/countries/TCD> [Consulta: 21 diciembre 2015].

⁷²⁹ <http://www.inform-index.org/Subnational/Sahel> [Consulta: 24 noviembre 2015].

3.2.6 Indicadores para RIESGOS TECNOLÓGICOS (ICTs-TIC)⁷³⁰ (PMEESIL)

Las siguientes tablas nos mostrarán que la perfusión de las líneas de teléfono móviles es significativamente superior a las terrestres: más allá del hecho de la necesidad del tendido en África de millones de kilómetros de cobre, las líneas móviles en conjunción con la banca electrónica permite a los agricultores saber el precio de venta en el mercado de sus bienes a través de mensajes de texto de un intermediario que tiene acceso al mercado mientras está negociando con otros.

Esto tiene un gran impacto en las condiciones de vida del medio rural, donde la telefonía móvil es el medio principal de comunicación. Millones de africanos han pasado de no tener un teléfono fijo directamente a la era digital. Los mensajes de texto y el uso del móvil como cámara de foto o video están muy extendidos, la «banca móvil» va ganando adeptos progresivamente, especialmente en la frontera sur saheliana, con Kenia y Nigeria como referentes. Siguiendo por el sur del Sahel, como ejemplo veamos que en 2002 solo un 8% de los ghaneses tenían móvil (en EE.UU. el 64%). En el 2014 el 83% de los ghaneses tenía móvil (frente al 89% de los estadounidenses).

Existen también diferencias importantes entre los niveles de educación y la posesión de un móvil: la diferencia es de un 40% más en aquellos con niveles de educación más altos. También es mucho más probable que un hombre tenga un móvil a que lo tenga una mujer (un estudio en Uganda muestra el 77% de los hombres frente al 54% de las mujeres).

La posesión de un móvil es en ocasiones un bien compartido en una comunidad, por lo que el reflejo de estas circunstancias en la estadística es complejo, resultando en ocasiones que la encuesta no muestra el acceso real a las operaciones por móvil de una persona. En Kenia o Tanzania, el envío y recepción de pagos por el móvil está muy por encima de la media (61% en Kenia), resultando en una mayor presencia de empresas que se dedican a este

⁷³⁰ <http://www.pewglobal.org/2015/04/15/cell-phones-in-africa-communication-lifeline/> ; BROWN H. (2015) *Nowhere in the world uses mobile banking as much as Africa* en <http://www.buzzfeed.com/hayesbrown/nowhere-in-the-world-uses-mobile-banking-as-much-as-africa#.kukR2WAL2P> [Consulta: 15 enero 2016].

sector, creación de empleos, acceso al dinero más rápido y aumento de la capacidad de consumo interno.

Más de 64 millones de subsaharianos poseen una cuenta bancaria telefónica, un 12% de la región, frente a un 2% a nivel global. Más del 55% de los participantes en una encuesta del Banco Mundial solamente tenían la cuenta móvil como medio para transferir fondos. La competitividad por los clientes se deja notar en las compañías, y el uso de este sistema no permite la ganancia de intereses o los beneficios para obtención de crédito; pero según el Banco Mundial es una oportunidad de cambio en el panorama económico africano, en especial a la hora de reducir la discriminación de género, permitiéndole a la mujer un mejor control de sus finanzas y evitar venir a casa con todo el dinero que posee en los bolsillos.

La inmadurez (tecnológica) de numerosas instituciones gubernamentales de los países en desarrollo, y la insuficiencia de medios de protección, reacción y mitigación, los hacen significativamente vulnerables a ciberataques. Entre los objetivos que causarían un mayor impacto se encuentran las infraestructuras críticas, el sistema bancario, el sistema nacional de salud y los servicios esenciales y bases de datos del Gobierno y de la industria, siendo su naturaleza tecnológica un magnificador de impacto de los daños⁷³¹.

Las agendas de desarrollo de estos países se cimientan en parte con las TIC, por lo que la posibilidad de conflictos internos derivados de los daños causados por ciberataques, pueden desestabilizar o agravar situaciones de peligro social. Por ello, y por el gravamen añadido de los riesgos derivados del uso de la tecnología de comunicaciones (daños a la propiedad intelectual, amenazas tecnológicas a la economía y a datos privados de usuarios), la agencia especializada de las Naciones Unidas «Unión Internacional de las Telecomunicaciones» (ITU), ha desarrollado un programa en conjunción con el *International Multilateral Partnership Against Cyber Threats* (IMPACT⁷³²) para proporcionar expertos y experiencia en la lucha y prevención contra los

⁷³¹Lazarus Kapambwe, presidente en 2011 de ECOSOC (ONU), http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=40692#.VpQHC_nJxph [Consulta: 2 febrero 2016].

⁷³² <http://www.impact-alliance.org/aboutus/ITU-IMPACT.html> [Consulta: 2 febrero 2016].

ciberataques. A esta iniciativa se le ha unido la Oficina de la ONU de Droga y Crímenes (UNODC) para el desarrollo de capacidades, ejecución de seminarios y compartición de conocimientos para combatir el cibercrimen.

La Comunidad Africana del Este (EAC) ha lanzado en diciembre del año pasado, un proyecto de integración del comercio regional (TRIP- *Trade and Regional Integration Project*)⁷³³ en conjunción con el Centro de Comercio Internacional (ITC) para aumentar la competitividad de las PYME en su alcance al mercado interregional. Se espera que contribuya el desarrollo económico sostenido y al empoderamiento económico de la mujer, y que la integración económica incluya también la agricultura, las TIC y el turismo. Este programa es una aplicación regional de los partenariados del mismo tipo implementados ya en los demarcaciones correspondientes a las siglas (ECOWAS, ECCAS, instituciones como el AfDB-African Development Bank, ECA- U.N. Economic Commission for Africa...).

Los mapas de ciberataques en tiempo real⁷³⁴ compilan la información disponible de actividad maliciosa en la zona. Solamente Sudán aparece dentro del flujo de ataques con «troyanos» a la banca, con una media próxima al 2% de ataques⁷³⁵. Esto no es que sea especialmente alentador, es una cuestión de rendimiento.

Eric Tamrkin, del Institute for Security Studies dice que « [...] África se está convirtiendo en un puerto seguro para el cibercrimen y este problema puede lastrar el desarrollo económico, la inversión extranjera y la seguridad. Los legisladores deben establecer una respuesta contundente al cibercrimen en base a un entendimiento claro de cuáles son las amenazas emergentes y cómo otros países han desarrollado estrategias de respuesta; los países del continente deberían adoptar un enfoque estratificado»⁷³⁶.

⁷³³http://www.eac.int/index.php?option=com_content&view=article&id=2040:itc-eac-launch-new-project-to-boost-african-trade&catid=146:press-releases&Itemid=194 [Consulta: 16 enero 2016].

⁷³⁴ <https://cybermap.kaspersky.com/> [Consulta: 16 enero 2016].

⁷³⁵ <https://securelist.com/analysis/kaspersky-security-bulletin/73038/kaspersky-security-bulletin-2015-overall-statistics-for-2015/> [Consulta: 12 enero 2016].

⁷³⁶ Informe del Seminario 2014 de ciberseguridad y cibercrimen en el África subsahariana.

Telefonía/Internet ⁷³⁷	Maur.	Senega	Malí	Níger	Chad	Sudán	Eritr.
Posición Competitividad Global (144=peor)⁷³⁸	141	112	128	N.D.	143	N.D.	N.D.
Posición IDI Global (166= peor)⁷³⁹	147	130	143	165	164	122	163
Telefonía móvil contrato	3753330	14379729	23498425	8236400	5251560	27796611	417400
Telefonía móvil contrato (c/100 pers.)	94,19	98,842	149,02	44,43	39,75	72,198	6,385
Telefonía fija contrato	51432	311945	157137	10530	23580	415106	6400
Telefonía fija contrato (c/100 pers.)	1,290	2,1442	0,9965	0,568	0,178	1,0781	0,979
Contrato Banda Ancha	8000	103362	2990	9200	10131	20661	200
Contrato Banda Ancha (c/100 pers.)	0,200	0,7104	0,0189		0,076	0,0536	
Servidores Seguros Internet	10	52	22	3	2	1	
Servidores Seguros Internet (c/millón pers.)	2,5191	3,5440	1,2876	0,156	0,147	0,0254	
Usuarios Internet (por 100 pers.)	10,7	17,7	7	1,95	2,5	24,64	0,99

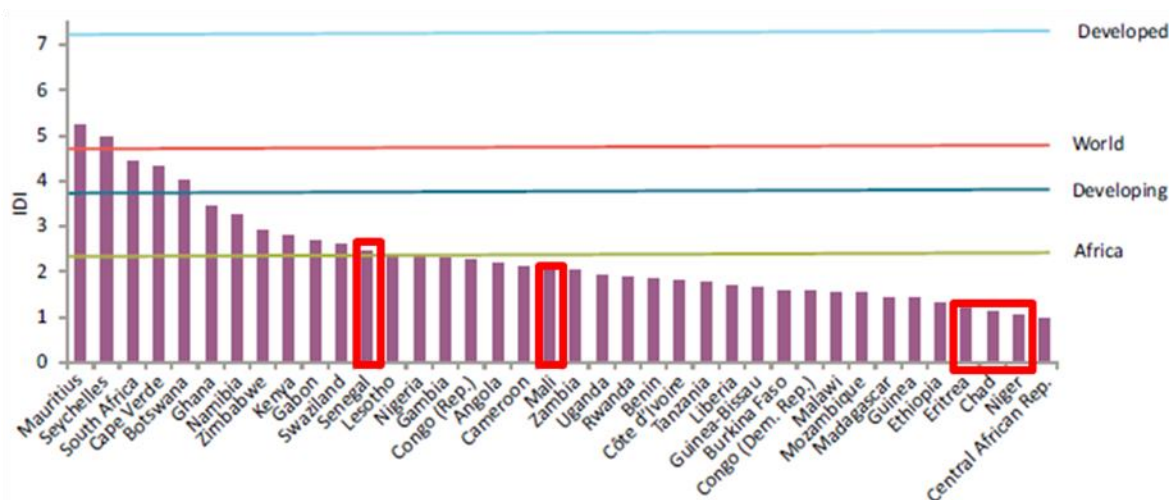


Fig. 4-25 Indicadores de Desarrollo de las ICT (IDI) regional-1.⁷⁴⁰

⁷³⁷ <http://data.worldbank.org/indicator/IT.NET.USER.P2/countries?display=default>
[Consulta: 21 diciembre 2015].

⁷³⁸ <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2014-2015/rankings/>
[Consulta: 21 diciembre 2015].

⁷³⁹ http://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/publications/mis2014/MIS2014_without_Annex_4.pdf
[Consulta: 21 diciembre 2015].

⁷⁴⁰Fuente: *Informe de medición de la sociedad de la información 2014*,
http://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/publications/mis2014/MIS2014_without_Annex_4.pdf p.85
[Consulta: 20 diciembre 2015].

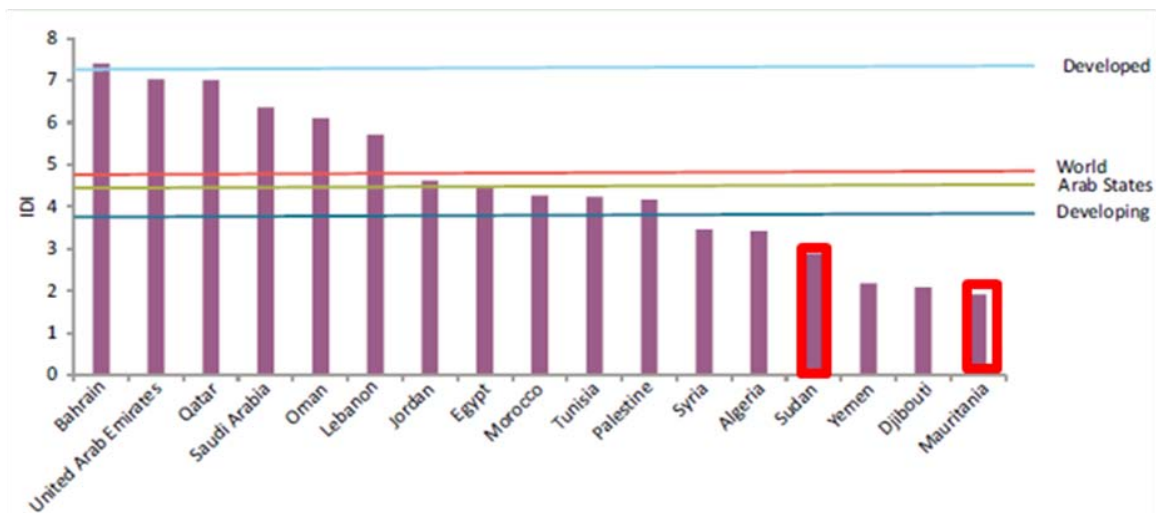


Fig. 4-26 Indicadores de Desarrollo de las ICT (IDI) regional-2.⁷⁴¹

3.3 CONCLUSIÓN DEL CASO DE ESTUDIO

Mostrados los anteriores indicadores, podemos observar cómo registran la predicción ofrecida por las fig.4-10 y 4-19, según las cuales los riesgos integrados deberían reflejar la realidad que podrían encontrarse en diferentes partes del globo. Buscados en el Sahel, la confirmación de que estos riesgos también se dan ahí y con la prevalencia esperada, podemos concluir que el método de fusión de riesgos propuesto es acertado, y que por tanto la hipótesis del caso de estudio quedaría validada. Según esta, y dado que se necesita un criterio para la justificación de la selección de riesgos, podríamos plantear según este los objetivos de trabajo para una potencial agencia de inteligencia de la ONU, en función de los cuales se asignarían prioridades y recursos.

Son criterios como estos los que utilizan las naciones para diseñar sus planes de inteligencia recogidos en diferentes documentos, marcando sus objetivos de conocimiento y de protección que alimentan el ciclo clásico de inteligencia. En el caso de la ONU, y a razón de la metodología que propondremos en el siguiente capítulo, este ciclo tradicional es el motor de arranque que participa en un proceso más complejo, al que contribuye y en el que no deja de tener la merecida relevancia.

La cuestión es que este ciclo no termina de adaptarse a las singulares características que requieren mayor versatilidad dentro de la formalidad en los escenarios a los que tiene que responder la ONU, por lo que hay que conseguir

⁷⁴¹ *Ibíd.*, p.89.

meter en el ciclo de inteligencia además de las directrices necesarias, los productos propios que se han diseñado y ordenado su acción, modificados en base a una evaluación permanente. En resumen: los indicadores, son mucho más que un herramienta de comprobación, valiosos hasta en ausencia, ya que esta puede tener significados importantes ante mentes expertas. Por otra parte, sin un método de investigación adecuado que permita una selección de los mismos con criterio, por sí solos nunca contribuirán a la reducción de incertidumbre para la toma de decisión.

Dicho lo anterior, recordaremos que este método ha sido elegido sin tener en cuenta expresamente la variable de impacto por lo anteriormente argumentado, ya que sólo uno de los marcos de referencia empleaba este concepto de forma expresa. Nassim Taleb en su obra *El Cisne Negro*, define las tres características principales del cisne negro⁷⁴²: a) es un evento altamente improbable, extremadamente atípico que reside fuera del ámbito habitual de las expectativas, ya que nada en el pasado puede presagiar su posibilidad de forma convincente, b) su ocurrencia genera un impacto de consecuencias masivas, c) tras la ocurrencia del evento somos capaces de inventarnos una explicación que le da una apariencia menos aleatoria y más predecible de lo que puede ser. El cisne negro es la base de prácticamente todo en nuestro mundo, y en realidad nos muestra nuestra serias limitaciones en el aprendizaje desde la observación o la experiencia y la fragilidad de nuestro conocimiento⁷⁴³. La lógica del cisne negro convierte lo que se ignora en algo mucho más importante de lo que se conoce. Los ataques del 11 de septiembre, o el arrasador éxito Google son ejemplos de cisnes negros.

⁷⁴² TALEB, N. (2007) *The BLACK SWAN. The Impact of the HIGHLY IMPROBABLE*. Random House, Nueva York, prólogo pp. xviii-xix

⁷⁴³ «El problema es que nuestras ideas son pegajosas: una vez que producimos una teoría es más improbable que cambiemos de parecer (...). Cuando desarrollas tus opiniones sobre la base de evidencias frágiles, se tiene dificultad para interpretar información subsiguiente que contradiga esas opiniones, aún cuando sea obvio que la nueva información es más precisa» TALEB, N. (2007) *The BLACK SWAN*...p.144. «No aprendemos espontáneamente que *no se aprende que no aprendemos*. El problema yace en la estructura de nuestra mente: no aprendemos reglas, solo hechos y más que hechos. No somos buenos captando las *metarreglas* (como la regla de que tenemos tendencia a no aprender reglas, Despreciamos lo abstracto con pasión...», *ibid.*, p. xxi. «Tengo la impresión de que nuestras mentes son unas maravillosas máquinas de producción de explicaciones, capaces de darle sentido a casi cualquier cosa, capaces de montar una explicación para cualquier tipo de fenómeno, y generalmente incapaz de aceptar la idea de la impredecibilidad», *ibid.*, p.10.

CAPÍTULO V: SOBRE NEGLIGENCIA Y REDENCIÓN

«El mundo debe atajar las causas de seguridad, desarrollo y derechos humanos de forma conjunta, de lo contrario ninguna tendrá éxito. La humanidad no tendrá seguridad sin desarrollo, no tendrá desarrollo sin seguridad, y no podrá tener nada de lo anterior sin tener respeto a los derechos humanos»⁷⁴⁴.

Secretario general Kofi Annan

En un mundo saturado de información, las mayores dificultades estriban en utilizar la que nos resulta relevante en el momento oportuno. Esto necesita un proceso de selección de información y de percepción de oportunidad para apoyar la toma de decisión que, desde la posición de las Naciones Unidas, deberían tener impacto en múltiples esferas. La alerta temprana, invocada tantas veces, necesita procedimientos elaborados y recursos de los que no siempre dispone.

Las Naciones Unidas son huéspedes habituales en los sistemas de inteligencia de los Estados que contribuyen a su consciencia situacional, pero esta situación es cuanto menos, no idónea. A pesar de que no tiene territorio, y su dotación presupuestaria es más que limitada, en su intención es una organización más «grande» que la de la nación más extensa que queramos proponer, en especial a su consideración como actor global de referencia.

No todas las naciones tienen los mismos recursos, la misma experiencia, la misma misión o un rango de acción (normativo, valoración de su sociedad...), pero si algo tienen en común, es que todas tienen necesidades, y estas nacen de la imposibilidad de actuar en solitario en el escenario global. Por tanto, el volcado que ofrezcan a la Organización no es necesariamente el mejor, y además estará sesgado. Del contraste entre múltiples fuentes se obtiene una mayor fiabilidad, lo que requiere la implementación de sistemas de protección para la información que se comparta, tanto a nivel bilateral como con aquellos

⁷⁴⁴ “Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos”, *Informe del Secretario General*, I.B.17, p.6. <http://www.un.org/spanish/largerfreedom/report-largerfreedom.pdf> [Consulta: 23 enero 2015].

que se estime necesario. En los entresijos de la imbricación, que trepa sustentada por la necesidad de compartir, nos encontramos con soportes espinosos que restringen el movimiento e impiden el desarrollo en determinadas direcciones, obligándola a adherirse a estructuras reconocidas comúnmente.

Este capítulo muestra que aunque la actividad de la Organización está bajo permanente observación, no es esencialmente eso lo que hace necesario un cambio de paradigma en el enfrentamiento a la indecisión: es el acometer con lealtad su misión para evitar el sufrimiento humano. La participación en las distancias cortas, en operaciones de paz, requiere un ejercicio de competencias exquisito, no tanto por *ethos* profesional como por respeto a los desfavorecidos, que no pueden sufrir acciones inexplicables y deplorables como la promoción de la inestabilidad y la inseguridad por aquellos que están ahí para protegerles. El brazo que sostiene el escudo no puede pertenecer al mismo cuerpo que aplasta con sus pies a los que están bajo su custodia. La corrupción es el veneno que transmite la mordida del crimen organizado, necrosando los tejidos que se intentan recuperar de agresiones previas aún con más voracidad, ante la oportunidad que brinda esta debilidad. La alerta temprana es fundamental, pero hace tiempo que dejó de ser suficiente.

Al igual que lo que inviste de poder a un policía es su reconocimiento como agente de la autoridad, las Naciones Unidas necesitan un sistema de supervivencia y priorización que la proteja para que su «cuerpo» pueda desarrollar las funciones asignadas. Este sistema, un sistema propio de inteligencia, es un cerebro que debe cumplir dos funciones principales: la de reaccionar a eventos inminentes valorando indicadores, y la de utilizar procesos complejos para desarrollar estrategias que permitan anular o mitigar situaciones desfavorables y explotar aquellas que le sean propicias.

En la actualidad, la capacidad de alerta temprana en la ONU existe en el formato y con las limitaciones que ya hemos visto, sin integrarse en un sistema que ejecute la segunda función: la aplicación de un método en el que la inteligencia diseña efectos para implementarlos a través del resto del «cuerpo» de la ONU, y en el que estos mismos efectos, o la evolución de la consecución

de los mismos, son los que cuestionan la propia inteligencia que los ha creado, hasta que la disonancia cognitiva entre ellos tienda a «cero».

Esta metodología es la Inteligencia Basada en Efectos.

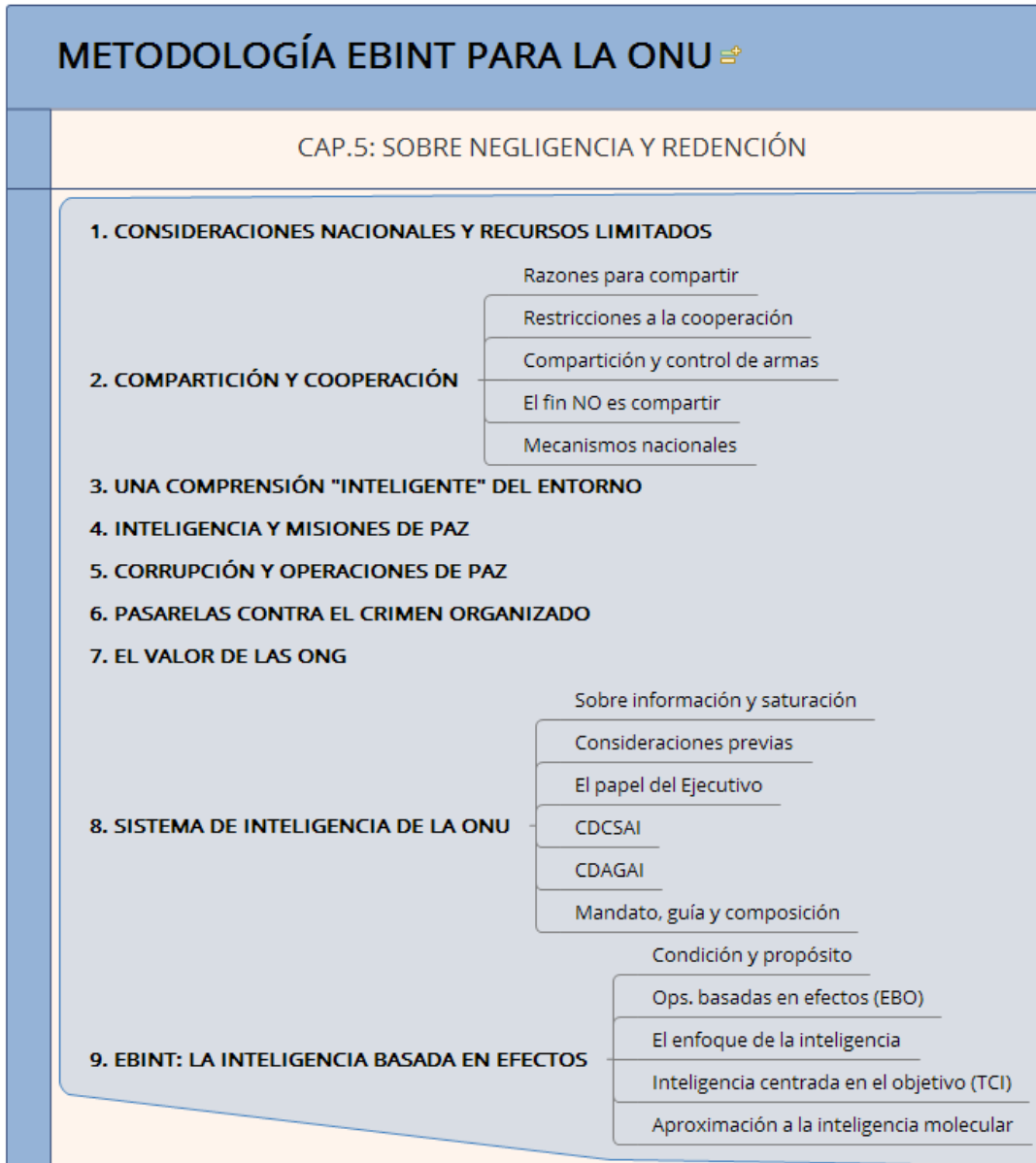


Fig. 5-i Mapa sinóptico Cap. V⁷⁴⁵

⁷⁴⁵ Elaboración propia.

1 CONSIDERACIONES NACIONALES, RECURSOS LIMITADOS

Como decíamos, las Naciones Unidas carecen de una capacidad ilimitada para monitorizar la estabilidad regional o proporcionar información anticipada accionable sobre el advenimiento de crisis o conflictos. La alerta temprana sigue siendo una de las asignaturas pendientes de la Organización, ya que si bien existen ciertos recursos distribuidos por su extenso organigrama departamental para alertar de las crisis y catástrofes sin poder hacer nada para evitarlas, el problema de fondo no es precisamente la falta de información.

La información, hoy en día más que nunca, se ha transformado en un monstruo de indigeribles proporciones para ser gestionado, procesado y transformado en productos de valoración y asesoramiento para los decisores de la ONU. Aun partiendo de una situación de diseño imperfecta, existen numerosos «sensores» y capacidades que, siendo canalizados a través del camino correcto y con el diseño de una caja de engranajes adecuada, pueden transformar esa alerta temprana en una reacción en las personas de la institución.

Aun así, eso sería insuficiente.

Lo que se espera de los gestores de la paz y estabilidad mundial es mucho, y en general, ni los medios reales dispuestos son tantos, ni tienen la libertad necesaria para usarlos como sea requerido en cada situación. El «quiero y no puedo», el ser un testigo atado de manos ante las tragedias humanas en las que la ONU está teóricamente llamada a reaccionar, debería obligar a la institución a plantearse una adaptación realista a la situación con los recursos de que dispone. Los mejores soldados y policías, con las mejores capacidades posibles a nivel profesional y humano, no pueden hacer nada contra los vetos y las reservas (*caveats*) con las que los propios países que los aportan los limitan. El cambio de actitud debe ser proactivo; debe ser preventivo, sin desdecir la necesidad de las capacidades de alerta temprana que son igualmente requeridas.

El cambio llama a la gestión de eventos no deseados para evitar que sucedan, en cambiar el comportamiento de los sistemas de información y de las

personas que intervienen negativamente en el desarrollo de situaciones objeto de atención de las Naciones Unidas.

Al nivel nacional, no todos los países tienen los mismos recursos, la misma tradición o la misma confianza en sus capacidades de inteligencia dispuestas para un fin diferente al que tradicionalmente se le asigna bajo mandato gubernamental. En la discusión que nace principalmente entre países comprometidos con los valores democráticos y los derechos humanos, pero con recursos más limitados, sobre la postura que deben mantener respecto de la inversión en inteligencia, teniendo en cuenta la mayor frecuencia previsible de implementación de misiones de paz en mandato de protección de la población civil, existen dos tendencias principales:

1. Decidir entre una apuesta potente hacia la adquisición de capacidades que incrementen de manera automática el volumen de obtención, en la creencia de que a mayor cantidad de información disponible, mayor aumento de las condiciones globales de seguridad.
2. Otra opción más conservadora y coherente con la entidad más pequeña (tamaño, presupuesto...) de muchos de los países que participan en operaciones, es la consideración de que existiendo el riesgo de semejante aumento en el flujo de obtención, los analistas se desborden y tenga como contrapartida un fallo de inteligencia, y por ende, un aumento del riesgo de que los decisores se equivoquen.

Por tanto, en esos casos y para lograr aumentar la eficacia de los países que contribuyen con más modestia en las operaciones de paz, lo ideal sería invertir más en las fases de análisis y diseminación del ciclo clásico de inteligencia para una mayor eficacia de los recursos dispuestos⁷⁴⁶.

⁷⁴⁶ BRULS, F.(2011) *Human Security Intelligence: Implications of its complexities for Peace Support Operations in the 21st century*. Canadian Forces College, MDS Research Project, 13 de septiembre, p.2.

2 CUESTIONANDO LA TEORÍA DEL MAGNETISMO

«Como secretario general de las Naciones Unidas [...] me he encontrado frecuentemente con dos obstáculos insuperables: uno la reivindicación de los Gobiernos de que el secretario general no tiene derecho a interferir en sus asuntos internos o en aquellos relativos a la soberanía nacional, y dos, la falta de información autoritativa sin la cual el secretario general no puede hablar...»

Secretario general U Thant, 30 de marzo de 1971

Nos permitimos utilizar la Ley de Faraday, por la que «Polos opuestos se atraen. Polos iguales se repelen» en el ámbito de la inteligencia, aunque nada tenga que ver con ella, para presentar los numerosos problemas que han supuesto, suponen y supondrán la relación entre servicios de distintos Estados que cumplen misiones similares, o la existente entre aquellos que tienen una misión distinta pero que buscan un fin común, como las diferentes agencias nativas de un mismo Estado. Obligados a entenderse y a protegerse, exploramos diferentes opciones y justificaciones que han estudiado diversos autores. Aprovecharemos su experiencia para prever cuáles serán los límites y los obstáculos que presenten ante una misión conjunta en las Naciones Unidas.

La revolución tecnológica y de la información ha propiciado un refuerzo de las actividades de OSINT. Según la definición del Consejo de la Unión Europea, las fuentes abiertas son:

«Toda la información disponible públicamente, pero no exclusivamente en Internet, por la que en virtud de su importancia para el mantenimiento de la seguridad pública y de las investigaciones criminales, debe ser capturada, procesada, evaluada, analizada y difundida a las agencias encargadas de prevenir y combatir el crimen»⁷⁴⁷.

Las fuentes abiertas tienen numerosas ventajas sobre las fuentes clandestinas, entre ellas están el que son más confiables porque se pueden contrastar (aunque lleve a veces su tiempo) y en que sirven como oteo primario sobre distintos asuntos que pueden ser posteriormente objetivo más puntual de otras

⁷⁴⁷ Documento del Consejo de la Unión Europea 9037/10, abril 2010, Bruselas.

formas de obtención. En la compartición con otros servicios, es mucho más segura. Para Robert Steele⁷⁴⁸:

«Internet impulsa el comercio, proporciona entretenimiento y es el soporte de una apabullante carga de interacción humana. Excluir el flujo de información que por ella discurre, es excluir la mayor fuente de datos emergentes disponible. Aunque Internet es una fuente importante del conocimiento, toda la información que se coseche debe ser contrastada contra su fuente, sesgo y confiabilidad».

Según Mai'a Davis Cross, existe una comunidad epistémica de inteligencia, siendo esta «una red de profesionales con experiencia reconocida en asuntos concretos que plantean reivindicaciones justificadas a las políticas que se desarrollan en los asuntos o dominios de su conocimiento»⁷⁴⁹, pero que debe cumplir con ciertos requisitos, más específicamente, deben reunirse frecuente e informalmente para que puedan establecer ciertas normas profesionales compartidas y debe mostrar evidencias de su cohesión interna como grupo en su pronunciamiento sobre políticas concretas.

Tenemos diversos ejemplos⁷⁵⁰ como el «Grupo Berna» (o Club Berna), que se estableció en 1971 con seis miembros, y es un foro donde los jefes de los servicios de inteligencia de los miembros actuales de la UE se encuentran con los estadounidenses, se centra en cooperación operativa (como el Grupo antiterrorista CTG del 2001).

El «Grupo TREVI», establecido en 1975 y que congregaba a los ministros de Justicia y de Interior de la UE en la lucha contra el *Terrorisme, Radicalisme, Extrémisme et Violence International*. El tercer pilar de Maastricht's sobre inmigración y asilo, policía, aduanas y cooperación legal, fue la base para la creación de la Organización de la Policía europea (Europol), creada por

⁷⁴⁸ STEELE, R.(2007) "Open Source Intelligence", en *Handbook of Intelligence Studies*. NY Routledge, p.130, c.p. DAVIS CROSS, M.(2011) *EU Intelligence Sharing & The Joint Situation Center: A Glass Half-Full*, Documento para el Encuentro de la Asociación de Estudios de la Unión Europea (3-5/03/11),p.10

⁷⁴⁹ HASS, P.(1992) "Introduction: Epistemic Communities and International Policy coordination". *International Organization* 46:1, p.3, c.p. DAVIS CROSS, op.cit, p.11

⁷⁵⁰ DAVIS CROSS, op.cit., pp.11-12.

convención entre los Estados miembros en 1995 y que empezó a operar en 1998 fagocitando a TREVI.

El «Grupo Egmont», fundado en 1995 para la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, basando su operativa en la cooperación entre Unidades de Inteligencia Financiera (FIU). Compuesta por 151 FIU en 2015, se reúnen regularmente para el desarrollo del intercambio de información, experiencia y entrenamiento en las diferentes Unidades.

El foro Eurosint, proyecto fundado por la comisión en el 2005 que es una organización no gubernamental sin ánimo de lucro que promueve cinco encuentros anuales con más de cuarenta miembros participantes de las naciones, instituciones de la UE y expertos del sector privado para la investigación de fuentes abiertas, contando con la plataforma llamada “Virtuoso” de compartición de tecnología.

El «Club Budapest», establecido en el 2007 por una iniciativa de la Comisión Europea y el Gobierno húngaro, que es punto de encuentro entre agentes de los servicios y expertos del sector privado para compartir ideas y técnicas de obtención OSINT, contando incluso con una red segura para el fomento de las redes de trabajo.

Otros son el «Grupo Kilowatt», compuesto en 1977 por 15 países y entre los que se encuentran miembros de la UE+ EE.UU., Suiza, Canadá, Noruega e Israel, constituye en esencia una red segura de comunicaciones; la «Conferencia de Ministros de Interior del Mediterráneo Occidental (CIMO)», compuesta en Roma en 1982 originalmente por seis países, con el objeto de combatir el fundamentalismo Islámico y el Crimen Organizado; el *Groupe Informel Européen de Coopération dans le Domaine de la Lutte Contre le Terrorisme* (GIECLCT) desde 1980, compuesto por los jefes de los equipos operativos contraterroristas de los Estados miembros, más Suecia y Noruega.

También la Conferencia de Inteligencia *Cross-Channel*, fundada en 1963 por los cuatro países adyacentes al canal de la Mancha (Reino Unido, Holanda,

Francia y Bélgica), actuando a modo de *think-tank* sobre asuntos de seguridad⁷⁵¹.

Para James Walsh, en general los Gobiernos deciden no compartir inteligencia cuando conciernen asuntos bilaterales o comerciales, se refiere a información sensible de contrainteligencia o ha sido obtenida desde la compartición con un tercer Estado. Concluye Walsh con que la cooperación descentralizada, comparado con las actuaciones bajo el amparo de instituciones centralizadas, podría dejar sin efecto la obtención de beneficios mutuos del intercambio de inteligencia⁷⁵².

La práctica demuestra que los Estados miembros de la UE se involucran más en la compartición de inteligencia extrainstitucional y retienen para sí inteligencia importante, privando a las instituciones europeas. Con esta premisa, bajo la que los Estados no están dispuestos a ceder los más nimios poderes a la UE en esta área, la cooperación descentralizada puede suponer una modesta, pero realista mejora del *status quo*⁷⁵³.

En Estados Unidos, el informe final de investigación conjunta (U.S. Senate's and House Of Representatives' Joint Inquiry Staff) sobre los ataques del 11 de septiembre, se concluyó que la comunidad de inteligencia estadounidense se había apoyado en exceso en la cooperación con agencias de inteligencia extranjeras, en lugar de reclutar y desarrollar sus propios recursos humanos en el exterior.

Esto resultó en que en algunos casos, la productividad de tal cooperación fue confusa, ya que algunos servicios extranjeros, o no eran capaces o no querían atacar la red y el liderazgo de Al-Qaeda, añadiéndose los fallos de coordinación de las relaciones con los servicios de otros países, tanto a nivel de la comunidad de inteligencia como de otros participantes en los esfuerzos de política exterior⁷⁵⁴.

⁷⁵¹ Documento del Consejo de la Unión Europea 5236/97, 15 de enero 1997, Bruselas.

⁷⁵² WALSH, J.(2006) "Intelligence –Sharing in the European Union: Institutions are not enough". *JCMS*, vol. 44, nº3, p.639.

⁷⁵³ WALSH, op.cit.. p.641.

⁷⁵⁴ LEFEBVRE, S.(2003) "The Difficulties and Dilemmas of International Intelligence Cooperation". *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, p.528.

2.1 RAZONES PARA LA COOPERACIÓN

Existen múltiples razones, y partiendo de la premisa más básica, nadie puede hacer y saberlo todo. Otra de ellas es que aun con el motivo base del apoyo a la política nacional y por tanto a los intereses propios, es que los servicios pueden hacerse mejores con estos procesos. Tal, es uno más de los objetivos que se buscan en la apertura a la compartición y a los acuerdos multilaterales como los que se dan en el marco del Consejo de Asociación Euro-Atlántico de la OTAN (NATO EAPC).

No cabe duda que los SI de países como EE.UU., Francia, Reino Unido y otros, son socios ambicionados por países con menos presupuesto y otras formas de operar. A cambio de fuentes humanas, pasarelas a terceros, o del riesgo-beneficio que se considere en cada cooperación, valorada y entendida por todas las partes, se puede acceder p. ej. a equipos que por su desarrollo tecnológico son difícilmente alcanzables. Pero, hay que considerar que «además de la potencial productividad, también se crean nuevos riesgos»⁷⁵⁵.

Además de cubrir los vacíos identificados, reducir los costes operacionales y suplir la inexistencia de relaciones diplomáticas llegado el caso, se puede llegar a tener cierta capacidad de influenciar determinadas políticas o incluso el curso de algún conflicto militar, como sucedió con los útiles informes de inteligencia estadounidenses que acabaron en manos iraquíes en su guerra contra Irán en 1984⁷⁵⁶.

2.2 RESTRICCIONES A LA COOPERACIÓN

Sigue Lefebvre argumentando⁷⁵⁷:

- Diferencias en la percepción de amenazas y en los objetivos de la política exterior de los servicios de las naciones respectivas, lo que puede evitar aproximaciones coordinadas y eficaces a esfuerzos como la lucha antiterrorista;

⁷⁵⁵ Gill, P. (2010) "Theories of Intelligence", en JOHNSON, L.(ed.)(2010) *The Oxford Handbook of National Security Intelligence*. Oxford University Press, p.50

⁷⁵⁶ *Ibid.*, p.534.

⁷⁵⁷ *Ibid.*, pp.534-535.

- Diferencias en la distribución de poder, lo que puede conducir a una relación desequilibrada y su subsecuente impacto en los asuntos domésticos del socio dominante, como puede ser un reparto de cargas desigual;
- Un historial dudoso en la práctica de los derechos humanos, lo que puede producir un retroceso en la relación. Este asunto es especialmente delicado para los Gobiernos con sistemas democráticos, por tanto con responsabilidad y control legal, sobre la cooperación con terceros que pueden ser requeridos para la protección de sus ciudadanos.

Aquí, Michael Quinlan se pregunta, sin entrar a valorar otros aspectos tales como las entregas extrajudiciales de sospechosos entre agencias, cuál sería la evaluación moral de continuar la cooperación de inteligencia y el intercambio de información, pongamos por caso sobre terrorismo internacional, cuando sabemos que el país utiliza métodos que nosotros rechazamos. Expone el supuesto de que accedamos a una información con relevancia suficiente para la protección de los ciudadanos, en el que ni podemos extrudirla de nuestro cerebro ni podemos fingir no saberla, aun cuando su método de obtención sea cuestionable. Para Quinlan mantener una relación sistemática sobre compartición de información de personas en esos casos, es un asunto muy distinto y de estudio⁷⁵⁸.

- Aspectos legales. En el caso de la práctica judicial, los acuerdos bilaterales se deben tener en cuenta. Lefebvre utiliza el ejemplo de un ciudadano canadiense acusado de secuestro que solicita (y al que se le concede) acceso a documentación clasificada de Defensa, en la que se incluye inteligencia recibida en confianza por una agencia extranjera.

En la precedencia de un juicio justo sobre la protección de los datos de inteligencia de la agencia extranjera, se advirtió del impacto futuro de las consecuencias de tal hecho, donde la pérdida de confianza será el nuevo tono de la relación entre esos países⁷⁵⁹;

⁷⁵⁸ QUINLAN, M.(2007) "Just intelligence: Prolegomena to an ethical theory". *Intelligence and National Security*, 22:1,p.10.

⁷⁵⁹ LEFEBVRE, op.cit., p.535.

- En consecuencia con el anterior, es el temor al intercambio de inteligencia, o de conocimientos adquiridos en el marco del acuerdo bilateral a terceros sin el consentimiento del originador;
- Que la inteligencia intercambiada en una relación de confianza, pueda utilizarse para un propósito diferente del acordado (p. ej. el ataque de la Fuerza Aérea israelí en la Operación Ópera sobre el reactor iraquí en Osirak con imágenes satélite de a CIA)⁷⁶⁰;

Estos son ejemplos suficientes aunque no los únicos, que las agencias valoran antes de llegar a acuerdos con otras. Por esto, es más probable que las agencias se decanten hacia acuerdos formales en lugar de los tácitos u otros, que ofrecen más protección y conforman una base más sólida para el *quid pro quo*.

2.3 COMPARTICIÓN Y CONTROL DE ARMAS

En el ámbito de las armas de destrucción masiva (WMD), resulta muy complicado controlar, más que a los compradores y los vendedores, los medios de transferencia, ya que en el asunto están implicados Estados, el crimen organizado y actores no estatales. Las mayores dificultades estriban en la ocultación, el control de la exportación de los componentes, equipos e ingredientes que se pueden utilizar para fabricar WMD, además de la experiencia y el conocimiento de los técnicos. Una de las mayores dificultades en una situación defensiva es la estimación de la amenaza para contrarrestarla; cuando no se sabe quién es el adversario, la inteligencia se torna aún más crítica⁷⁶¹.

En el diseño de las políticas de control de armas, y de la posterior verificación de la implementación de las mismas, la inteligencia es un prerequisite fundamental para la credibilidad de los acuerdos de no proliferación. El elevado nivel de requerimientos que se le exige a la inteligencia precisan de

⁷⁶⁰ LEFEBVRE, op.cit., p.536.

⁷⁶¹ MÜLLER-WILLE, B.(2004) "For our eyes only ? Shaping an intelligence community within EU". *The European Union Institute for Security Studies, Occasional Papers* nº50. Enero, p.12.

mucho más que una inversión económica, se trata de aumentar el nivel de esfuerzo general.

Dentro de los desafíos que se presentan uno de los más importantes es la «detección». Es necesario desarrollar nuevos métodos de detección y capacidades que permitan captar las amenazas emergentes de manera que los decisores puedan reaccionar a las mismas a tiempo.

Otro desafío, estrechamente relacionado con el anterior, es mejorar la colaboración entre agencias. Esta es un prerrequisito para desarrollar métodos que permitan a los servicios detectar nuevas amenazas. A esto se le añade que la compartición de inteligencia es vital para la valoración precisa y completa de las acciones potenciales que pueden presentar el amplio espectro de actores. Puede llegar a ser simplemente imposible que un solo servicio sea capaz de cubrir todo el espectro de amenazas procedentes de adversarios malintencionados que no encuentran límites geográficos a su actividad, por lo que construir una perspectiva global a partir de los fragmentos que una agencia produce dentro de sus cometidos geográficos y funcionales no es posible.

Si no se comparte inteligencia, es muy probable que las autoridades de seguridad mantengan perspectivas y aproximaciones diferentes que no contribuirán a una coordinación de esfuerzos eficaz⁷⁶².

El nivel de compartición general entre los servicios de países de la Unión Europea entre sí, o con elementos de la estructura de la UE, son muestra de cómo están comprometidos al nivel de ambición de producir una seguridad colectiva, y cuál es el nivel de interpretación de los objetivos comunes. Y es que la compartición extrafronteriza no está menos exenta de problemas que los que se dan entre las agencias de un Estado.

Respecto de la cooperación de inteligencia transfronteriza, la primera dificultad estriba en la desconfianza: en obtención de inteligencia, los mayores problemas se dan en este sentido respecto de la seguridad de sus fuentes y de los métodos empleados. En otras ocasiones lo que se quiere proteger simplemente es la información, a veces porque se temen los «caballos de

⁷⁶² *Ibíd.*

Troya»⁷⁶³ y otras porque simplemente no quieren que otros países tengan esa información.

La segunda dificultad va de la mano de la primera: ningún país quiere perjudicar sus relaciones con otro con el que intercambia inteligencia. La tercera, sigue este autor, podría considerarse económica, ya que los países que mantienen el costo de las operaciones de obtención no son proclives a que otros se aprovechen. En estos casos, la base de compartición de la información no es el *quid pro quo* en inteligencia sino un acuerdo marco superior que incluya otros aspectos de interés para ambos.

La cuarta, el asegurar la influencia propia del país. La cuestión no es solo si se comparte o no, sino cuándo. Una buena parte de inteligencia se considera como «producto fresco», que sirve a los decisores en especial en el curso de operaciones y de su planeamiento. Mucha inteligencia clasificada pierde su interés si es demasiado vieja, aumentando la posibilidad de que se filtre a la larga. Además, la superioridad en la inteligencia es vital no solo para el éxito operacional, sino para mantener el rol de liderazgo dentro de coaliciones internacionales⁷⁶⁴.

Existen otros factores que contribuyen a la dificultad en la compartición. Uno de ellos es el idioma, aspecto clave en el coste de la transferencia, ya que la inteligencia debe ser entendible para ser accionable. Otros aspectos son la compatibilidad entre los sistemas de comunicación clasificada que utilizan los países y las garantías legales de protección de la información en un sistema homólogo. Por último, la cooperación no está exenta ni de la manipulación ni de la intoxicación o el engaño, pero en contra de lo que pueda parecer, estos

⁷⁶³ Sucede cuando un receptor de inteligencia comparte la misma con terceros para los que no se ha obtenido autorización de seguridad por parte del proveedor, quizá por las excelentes relaciones que mantiene el beneficiario final con el intermediario, otras veces porque se canjea información con terceros, sin que esto signifique directamente un perjuicio a los intereses de la nación proveedora original. El problema aquí reside en que el obtenedor de la información tiene una falta de control total de la compartición entre segundas y terceras partes; es más, el destinatario "legítimo" con el que se comparte puede pasar información aparentemente inofensiva a un tercero, que sin ser importante para el segundo e ignorando lo que ya posee ese tercero, le permite adquirir una visión global sobre un asunto determinante, ya que le ha proporcionado la pieza clave del puzle sin saberlo. MÜLLER-WILLE, op.cit., p.15.

⁷⁶⁴ *Ibid.*, pp.15-16.

aspectos se combaten con más obtención de inteligencia y contraste con fuentes más variadas⁷⁶⁵.

2.4 EL FIN NO ES COMPARTIR

La compartición de información es un medio, no un fin en sí mismo. El objetivo que se busca es cambiar drásticamente los procedimientos de trabajo de los Gobiernos y los servicios mediante el uso de la tecnología y gestionar el conocimiento y la sabiduría para dirigir la atención humana a los asuntos más acuciantes, para facilitar la colaboración y mejorar nuestra capacidad para desarrollar y actuar en inteligencia. Para ello es fundamental que se protejan las libertades civiles tradicionales como medio de reducir las fugas de información de interés público a este respecto y facilitar que los decisores tengan acceso a la información actualizada que se necesita para tomar decisiones informadas.

A este objeto, se necesitan los siguientes pasos⁷⁶⁶:

- Debe liderarse desde los niveles más altos de los Gobiernos con un esfuerzo comprometido para limar las resistencias que surjan, en el sentido de que la no compartición supera en riesgos (en general) la posibilidad de que alguna información se haga pública. Este esfuerzo además de ser cultural, debe sostenerse con los ajustes normativos necesarios y la dotación de los sistemas de comunicación adecuados.
- El que necesita la información debe saber si existe y poder acceder a ella bajo los estándares autorizados. Un sistema de compartición de información eficiente debe resaltar la información importante de manera automática a modo de triaje para enfocar la atención humana a los asuntos más urgentes. Sin duda, lleva un proceso de estandarización para la creación de los algoritmos de alerta que puedan ser indexados y buscados.

⁷⁶⁵ *Ibid.*, p.16.

⁷⁶⁶ BAIRD BUDINGER, Z.; SMITH, J.(2011) *Ten years after 9/11: A Status Report On Information Sharing*. Senate Committee on Homeland Security & Governmental Affairs, 12 de octubre pp.7-10.

Además, requiere un proceso de asignación de credenciales muy intensivo por el que el usuario pueda acceder o no a la información que ha encontrado o a determinadas partes de la misma, si bien se recompensaría con una mayor flexibilidad en el acceso a la información clasificada en función del rol, misión y finalidad (menor conflicto en la asignación de nivel de clasificación).

Robert Steele sugiere una estandarización en base a métrica ISO como forma revolucionaria tanto de compartir conocimiento, como de la evaluación objetiva del estado de la inteligencia en un entorno definido y de una manera de evolucionar la disciplina de Inteligencia desde el oficio a una profesión ⁷⁶⁷.

- Se debe mantener el mismo ritmo entre el desarrollo de métodos de compartición de información avanzados y el desarrollo de los sistemas de protección de seguridad y privacidad. Según avanzamos en las capacidades de acceder a información de otros, tenemos que ser capaces de acompañarlos de políticas de control apoyadas en tecnología para monitorizar los accesos de una forma dinámica, auditando y regulando de una manera dinámica para ajustarse a la situación (p. ej. si un usuario deja de estar destinado en su área de trabajo, se bloquea su acceso al sistema). También se deben establecer y apoyar mecanismos críticos de control sobre la privacidad y la protección de las libertades civiles.

2.5 MECANISMOS NACIONALES

El documento *National Strategy for Information Sharing and Safeguarding*, promulgado por la Casa Blanca en diciembre de 2012, enfoca cómo reaccionar al desafío del entorno operacional para los Estados Unidos. Según este documento, nos debemos basar en tres principios fundamentales. El primero, en tratar la información como un recurso de Estado (recurso nacional). El segundo, el reconocimiento en esta aproximación de que la compartición y la

⁷⁶⁷ STEELE, R. "Information Peacekeeping & the Future of Intelligence", cap.13 en STEEL, R. et al. (ed.)(2003) *Peacekeeping Intelligence. Emerging Concepts for the future*. OSS International Press, Virginia, abril, p.208.

salvaguarda de información requiere una gestión del riesgo compartida. El tercero, la premisa de que la información «informa» al decisor, siendo la base de todas las acciones que se desarrollen en el ámbito de la compartición.

Esta estrategia estadounidense se centra en la consecución de cinco objetivos:

1. Guiar la acción colectiva mediante la colaboración y la responsabilidad. En el trabajo conjunto, se deben utilizar modelos de gobernanza que permitan culminar la misión, que se adopten procesos comunes para crear confianza, que se simplifiquen los procesos de formalización de compartición de información, y que se apoyen los esfuerzos realizados mediante la gestión del rendimiento, del entrenamiento y de los incentivos.
2. Mejorar las búsquedas de información y el acceso a la misma mediante estándares comunes. El acceso a la información debe significar el desarrollo de políticas para permitir que la información esté disponible para las personas indicadas, mediante la identidad, la autenticación, los controles de autorización, el etiquetado de datos, la correlación, los estándares comunes y los procesos rigurosos para certificar y validar su uso.
3. Optimizar la eficacia de la misión mediante la interoperabilidad y la compartición de servicios.
4. Reforzar la salvaguarda de la información mediante reformas estructurales, la reforma de políticas y las soluciones técnicas. Las políticas y las estructuras de coordinación deben centrarse en la identificación, prevención y mitigación de la amenaza interna e intrusiones externas para crear confianza, mientras que las agencias y departamentos deben trabajar en mejorar sus capacidades para el control a nivel de datos, la monitorización automática y soluciones de clasificación cruzada (según el usuario que accede a la información).
5. Proteger la privacidad, los derechos y libertades civiles mediante la regularidad y el cumplimiento. Consecuente con el mantenimiento de la confianza pública es el aumento de la regularidad con la que aplicamos

la protección de los derechos en todo el Gobierno, creando salvaguardas en el desarrollo de las operaciones de compartición y promoviendo mecanismos de responsabilidad de obligatorio cumplimiento.

Fuera de este documento estratégico que hemos tomado como referencia de buenas prácticas, existen otros mecanismos a los que recurren los Estados.

Por ejemplo, la Conferencia Bianual Internacional de Control de Agencias de Inteligencia, que se produjo por primera vez en Canberra en 1997, tratando sobre el papel del «inspector general» de los servicios (distintos servicios de un Estado). Desde esta conferencia se han producido diversas declaraciones con importante calado.

En la reunión de Washington en el 2004, los anfitriones declararon que el propósito de esa conferencia bianual era que los delegados reforzasen sus relaciones, compartiesen sus experiencias en el desarrollo de mecanismos de control y que discutieran maneras más eficaces de llevar a cabo el control de la inteligencia y el refuerzo de la rendición de cuentas. En la reunión de Ciudad del Cabo en el 2006, el tema fue «Equilibrar la seguridad nacional y los principios constitucionales en una democracia»⁷⁶⁸.

A este mecanismo formal, se le suman otros como el «turismo de responsabilidad», por el que delegaciones de comités de inteligencia visitan otros países. Sin embargo, pecan sistemáticamente del mismo problema debido a la dificultad de mantener los asuntos confidenciales lejos de investigaciones conjuntas: se abordan las buenas prácticas a nivel nacional, pero no se tratan los aspectos relacionados con los oficiales de enlace. En la historia del agente de policía italiano sentenciado por ayudar en la trama de abducción del terrorista Abu Omar en Italia, se encuentra un precedente de estudio sobre las operaciones de enlace, ya que es probablemente el primer europeo condenado por ello⁷⁶⁹.

⁷⁶⁸ ALDRICH, R.(2009) "Global Intelligence co-operation versus Accountability: New Facets to an Old problem". *Intelligence and National Security*, 24:1, p.36.

⁷⁶⁹ ALDRICH, op.cit., pp.41-43.

Este y otros asuntos provocaron la respuesta del director de la CIA en 2007, Michael Hayden, a numerosas demandas europeas respecto del programa de extradiciones extrajudiciales, expresando su queja a los diplomáticos europeos que habían atacado públicamente el programa mientras que se beneficiaban de la inteligencia resultante⁷⁷⁰ de dicho programa.

3 UNA COMPRENSIÓN INTELIGENTE DEL ENTORNO

Si hay un aspecto fundamental que diferencia a los factores medioambientales cuando se habla de seguridad, es su existencia como riesgos en lugar de como amenazas. Cuando se efectúa la valoración de los riesgos, vulnerabilidades y la capacidad de respuesta en este sentido, es obvia la falta de intencionalidad. Asimismo, el impacto de los sucesos es indirecto, pero eso no evita que los cambios en las condiciones de partida desencadenen con ese impacto una cascada en diversos sistemas complejos, generando sorpresas en el planeamiento estratégico y operacional.

Los cambios geofísicos arrastran cambios en sus ecosistemas y sistemas socio-económicos asociados (sobre todo en infraestructura). Por su parte, los sistemas también pueden cambiar por sí solos o por acciones derivadas del hombre, contribuyendo a un efecto abrupto en sistemas relacionados desde lo que pueda ser un cambio de clima relativamente moderado. Estos efectos abruptos acarrearán efectos cascada en otros sistemas. Con un símil en el concepto de «ataque por sorpresa», suprimiendo la existencia de un agresor y una acción directa veamos tres componentes⁷⁷¹:

- El suceso es contrario a lo que se espera del futuro
- No hay aviso previo
- El suceso muestra la falta de preparación para la situación dada

La ausencia de actor intencional complica, desde una perspectiva cognitiva, la alerta temprana y la preparación previa. Las sorpresas estratégicas, al igual

⁷⁷⁰ PINCUS W.(2007) *CIA Chief Complains About Agency's Critics in Europe – Hayden Speaks to Foreign Envoys on Anti-Terror Efforts*, en The Washington Post, c.p. ALDRICH, op.cit., p.44.

⁷⁷¹ KAM, E.(1998) *Surprise attack: the victims perspective*, c.p. BRIGGS, C. M. (2012) "Developing Strategic and Operational Environmental Intelligence Capabilities". *Intelligence and National Security*, 27:5, p.659.

que los problemas medioambientales emergentes, se han dado con frecuencia cuando a pesar de haber existido información de sobra para señalar la situación, ni el riesgo se ha reconocido, ni mucho menos los decisores han tomado acción alguna⁷⁷².

Sin la pretensión de predecir sucesos específicos, el estudio del medioambiente por la inteligencia intenta identificar un abanico de condiciones potenciales, basadas en indicadores que puedan suponer riesgos o amenazas, también al mandato encomendado.

El asunto pasa entonces por abordar los escenarios medioambientales en procesos multietapa, a través de la aplicación sistemática de datos científicos transparentes, y en la exploración de los riesgos en cascada a través de sistemas complejos. Los análisis multidimensionales pueden ayudar a determinar las interacciones potenciales entre factores medioambientales clave, trazando sistemáticamente un mapa de lo que es posible, en una aplicación de herramientas diferentes y más variadas que los escenarios tradicionales y centrándose más en los «comodines» extremos que rompan con las tendencias lineales y que cambian la naturaleza entera del sistema. La identificación de los puntos ciegos es uno de los objetivos fundamentales, y con ellos los riesgos potenciales de disrupción de los sistemas asociados que puedan impactar a la seguridad.

Concluye Briggs⁷⁷³ que es necesario partir de la base de las aplicaciones metodológicas de inteligencia y de los métodos aplicables a las ciencias naturales, para realizar valoraciones integradas de energía y seguridad medioambiental (*Energy and Environmental Security- EES*) para proporcionar, en la medida de acotar los aparentemente inabordables riesgos cargados de incertidumbre, una ayuda en apoyo al planeamiento estratégico y operacional aplicado a valoraciones de seguridad, tanto por la ampliación del espectro de la misma como por una traducción del riesgo en avisos que tengan sentido.

⁷⁷² BRIGGS, op.cit., p.659

⁷⁷³ *Ibíd.*, p.667.

4 INTELIGENCIA Y MISIONES DE PAZ⁷⁷⁴

Es muy importante comprender que al llevar a cabo análisis de inteligencia de misiones de paz, los indicadores tradicionales militares no son los indicadores primarios que deben ser percibidos e integrados. Los combatientes no convencionales no van en carros de combate, sino en 4x4 o *pick-ups* con armamento montado detrás. El entorno operacional complejo es impredecible, y son precisamente esas situaciones las que deben liderarse con la inteligencia desde la perspectiva de que se inicien, se guíen y se basen en productos de inteligencia precisos, suficientemente relevantes y en tiempo real⁷⁷⁵.

En entornos de muy alto riesgo, en los que se requiere información para la detección de envíos clandestinos de armas, de planes secretos para llevar a cabo genocidios, de agresiones entre naciones, de amenazas y planes de asesinato de líderes nativos en el poder u opositores y otras informaciones de esa grave índole, requieren inevitablemente que se lleve a cabo algún tipo de operación de inteligencia. La ONU de forma directa o indirecta, se tiene que volver muy competente en el acceso a información en estas áreas.

La inteligencia de mantenimiento de paz⁷⁷⁶:

- Es información que ha sido sistemáticamente obtenida, procesada y diseminada a las personas correctas en el momento oportuno;
- Habilita una toma de decisión más efectiva;
- Contribuye a un mejor entendimiento de las dinámicas existentes en la misión;
- Responde las preguntas: Quién, qué, por qué, dónde, cuándo y cómo;
- Son una serie de actividades que se definen por el origen y por la disciplina. En otras palabras, es un proceso, comúnmente referido como ciclo de inteligencia.

⁷⁷⁴ Véase la excelente compilación de misiones y aplicaciones de STEEL, R. et al. (ed.) (2003) *Peacekeeping Intelligence. Emerging Concepts for the future*. OSS International Press, Virginia, abril.

⁷⁷⁵ ROUX, A. (2008) "Intelligence and Peacekeeping – Are we winning?". *Conflict Trends*, issue 3, p.22

⁷⁷⁶ *Ibid.*

Tradicionalmente el fuerte de las actividades de inteligencia eran operaciones HUMINT de los contingentes desplegados o informes de observadores de la ONU, con la dificultad en que las observaciones, valoraciones e informes de personal desplegado en la zona eran difíciles de coordinar y procesar y además, proceden en su mayoría de fuentes abiertas no sensibles ni secretas. Champagne establece que la inteligencia puede apoyar en la identificación de las zonas de riesgo, los actores principales, sus percepciones, la efectividad de los esfuerzos en ejecución, mayor eficacia en el uso de la fuerza para lograr un alto el fuego y minimizar la pérdida de vida y de propiedad, así como mejor monitorización de zonas en disputa y en la verificación del cumplimiento de los términos de los acuerdos o tratados⁷⁷⁷.

Con el JMAC (Joint Mission Analysis Cell) en el DPKO y bajo dependencia del representante especial del secretario general (*Deputy Special Representative of the Secretary General-DSRSG*) las misiones de paz que cuentan con una de estas células, integran representantes de la estructura de la ONU implicadas. El JMAC lo manda *staff* profesional de la organización (*recruitment level post*) para asegurar la continuidad del mismo, por lo menos en una parte del ciclo de vida de la misión⁷⁷⁸. En la misión MINUSTAH, el JMAC y sus componentes tácticos (J2) y operacionales (JOC, *Joint Operations Center*, tb. JIC-*information-*) hizo mucho más que ser el elemento de inteligencia de las Naciones Unidas, llegando a dirigir y controlar operaciones enteras⁷⁷⁹

Las estructuras de inteligencia de misión del JMAC desarrollan predicciones estratégicas y conciencia situacional (S.A.) al nivel operacional apoyando los procesos de planeamiento de este nivel, pero adoleciendo de incapacidad de obtención y de análisis al nivel táctico.

Dice Roux que a parte de la dimensión tipo batallón, en los despliegues suele haber una mezcla de lenguas de las fuerzas propias en las que muchas veces no se habla la de la población local y no se tiene conocimiento de la cultura ni

⁷⁷⁷ CHAMPAGNE, B.(2006) *The United Nations and Intelligence*. Trabajo para obtención de certificado de entrenamiento en el Peace Operations Training Institute, p. 8.

⁷⁷⁸ *Ibid.*, pp.22-23.

⁷⁷⁹ DORN, W.(2009) "Intelligence-led Peacekeeping: The United Nations Stabilization Mission in Haiti (MINUSTAH), 2006-07".*Intelligence and National Security*, vol.24, nº6 (december), p.806.

de las sensibilidades de la misma, siendo lo habitual centrarse más en información típicamente militar.

La falta de normalización de herramientas implantadas tales como el IMPP (*Integrated Mission Planning Process*) les priva de la perspectiva que esta ofrece en la aproximación integral que combina los fines humanitarios y las realidades políticas con las valoraciones tradicionales de las amenazas y de los factores neutrales.

De esa manera y con esa falta de orientación para y por la inteligencia, se desaprovecha la posibilidad de que cada policía o soldado en la misión de paz actúe como una «antena» informada, para la obtención de información dirigida (*tasked*) mientras desempeñan sus tareas cotidianas.

Esto a su vez les proporciona un conocimiento de su entorno muy pobre, factor que se agrava cada vez más en el entorno de las amenazas irregulares y asimétricas. Ese desconocimiento les expone y los hace más vulnerables, con la consecuencia directa de focalizarse más directamente en los aspectos de protección de la fuerza, es decir inteligencia de seguridad propia, a costa de restarle al contingente libertad de acción para la ejecución del mandato encomendado⁷⁸⁰. En MINUSTAH, el excelente trabajo del contingente y del JMAC relució cuando se diseñaron operaciones de asalto masivo nocturno empleando dispositivos de visión nocturna en contra de las bandas criminales y beligerantes, que en comparación y a pesar del conocimiento y explotación de la morfología urbana y de las tácticas disparas y corre, estaban a ciegas. Esto supuso un punto de inflexión fundamental para el cumplimiento del mandato de la misión y la minimización de los daños colaterales por el tipo de combate urbano hasta entonces enfrascado⁷⁸¹.

El entorno de las amenazas es tan cambiante en la actualidad, que si no existe un sistema dedicado y bien interconectado, la integración de las amenazas se quedaría obsoleta. La operación de Haití mostró una inteligencia integrada que

⁷⁸⁰ *Ibid.*, pp.23-24

⁷⁸¹ DORN, W. (2009) "Intelligence-led Peacekeeping: The United Nations Stabilization Mission in Haiti (MINUSTAH), 2006-07". *Intelligence and National Security*, vol.24, nº6 (december), pp.806-819.

permitió el seguimiento por inteligencia criminal de los líderes más notorios que amenazaban y complicaban la seguridad humana en la zona, que se combinaban con tácticas de guerrilla contrarrestadas con inteligencia HUMINT y aérea principalmente, además de otras a disposición del JMAC. Esto permitió la adaptación del entrenamiento y las tácticas propias de la Fuerza de MINUSTAH, sazonadas de todas las controversias, intoxicaciones y fabricación de información por diversos motivos que son típicas del trabajo de la inteligencia. El componente policial de la ONU (UNPOL) trabajó mano a mano con la policía haitiana, desde el control de masas al peritaje de llamadas de «denuncias» en una línea habilitada al efecto. De la aportación de otras agencias de la ONU operando sobre el terreno y ONG, ya deja de sorprendernos que solo fueran relativamente fructíferas la compartición de información con UNDP y UNICEF. A esta misión hay que atribuirle un hito en las Naciones Unidas: fue el primer componente en operar aeronaves no tripuladas (UAV), ⁷⁸² aunque en misiones relativamente primarias .

Así mismo en esa misión de referencia, vista la dificultad de la operación con documentación clasificada respecto de estándares, control y medios para recibir y transmitir, se pasó de un sistema relativamente estándar (con diversas clasificaciones) a uno más simple de «público» o «confidencial», lo cual no deja de suponer un problema que se trata de mitigar con soluciones organizativas *ad hoc*, pero que no llegan a lograr el propósito real de la protección de la información⁷⁸³. El mandato «capado» de la UNPOL no le autorizaba a efectuar arrestos, debiendo ser la policía haitiana (HNP) la que lo efectuase. Esto y la necesidad de trabajar con las FPU (Formed Police Units, componentes policiales nacionales que despliegan como unidades) para configurar equipos de asalto policial (SWAT) en conjunción con el ejército, exponía la información a demasiados canales con filtraciones potenciales de los asaltos⁷⁸⁴.

El Departamento de Seguridad (DSS) de la ONU ha elaborado unas guías de seguridad para despliegues, así como un MOSS (*Minimum Operating Security Standard*, estándares mínimos para la operación segura) que pretende proveer

⁷⁸² *Ibid.*, pp.819-825.

⁷⁸³ *Ibid.*, p.827.

⁷⁸⁴ *Ibid.*, p.832.

de un nivel muy básico de conciencia para todo el personal desplegado en misiones de la ONU o afiliado a esta.

Para Roux, es importante que se continúen los esfuerzos para desarrollar tanto un Force Intelligence Plan como un Mission Intelligence Plan (planes de inteligencia del contingente y de la misión) y que se integren en un sistema coherente de gestión de obtención táctica, procesado y análisis⁷⁸⁵.

Este concepto es una adaptación de los requisitos en el planeamiento estratégico militar en el ámbito de la inteligencia, que sería el IPB (Intelligence Preparation of the Battlefield⁷⁸⁶), la preparación de inteligencia del campo de batalla.

Para este autor, una de las responsabilidades fundamentales de los jefes de misión, tanto policías como militares, es la evolución y transición de la misión hacia su conclusión, debiendo mantener intereses de inteligencia en los refugiados y los IDP, en el desarrollo político, económico y social, en el desarrollo cultural y religioso y cerrar el círculo sobre el crimen y la corrupción.

Para Mary Kaldor y Shannon Beebe una característica fundamental de las operaciones de seguridad humana es que la inteligencia se centra en las necesidades humanas y en lo que se requiere para lograr establecer instituciones que provean de seguridad humana⁷⁸⁷. Otra es que las Operaciones de seguridad humana deben ser dirigidas por un civil que sea la imagen pública de la misión, que la gente pueda identificarlo y que aporte confianza en la misión⁷⁸⁸. «La inteligencia del siglo XXI debe ser abierta, transparente y compartida en entornos de confianza. Mientras que en el siglo pasado el objetivo eran las fuerzas militares enemigas, la inteligencia de este siglo tiene en las fuerzas de la naturaleza uno de sus objetivos fundamentales. Hasta ahora no se ha encontrado información sobre desastres naturales en

⁷⁸⁵ *Ibid.*

⁷⁸⁶ En otras definiciones, *Battlespace*.

⁷⁸⁷ KALDOR, M.; BEEBE, S. (2010) *THE ULTIMATE WEAPON IS NO WEAPON: Human Security and the New Rules of war and Peace*. PublicAffairs, Nueva York, p.115

⁷⁸⁸ *Ibid.*, p.135

ciernes o mosquitos portadores de malaria que no deba ser compartida con las comunidades de interés»⁷⁸⁹.

En su búsqueda del arma definitiva para las operaciones de seguridad humana, Kaldor y Beebe han encontrado que esta es una mentalidad que reconozca la esencia igualitaria de todas las vidas humanas, que los ciudadanos en zonas de guerra son tan importantes como lo son los civiles de los países que han desplegado fuerzas o los propios miembros del contingente⁷⁹⁰. El arma definitiva en el siglo XXI no es un arma definible en sentido militar⁷⁹¹, pero en nuestra opinión si usara munición, debería emplear como único calibre la inteligencia para la Seguridad Humana.

4.1 TECNOLOGÍA Y OPERACIONES DE PAZ

Como apoyo a la limitada capacidad técnica de obtención de la ONU, se están operando drones desde hace algunos años en ciertas misiones para IMINT, si bien tienen otros usos como se mostró en MINUSTAH para exposición de posiciones de tiro hostiles, observación y reparto de panfletos (aunque su empleo en la misión duró lo que el componente brasileño que lo trajo, llevándose en su repliegue). En puridad, no se realiza un uso doctrinal de inteligencia, por lo que no se explota lo suficiente.

La compañía italiana Selex⁷⁹² ES ha dispuesto varios drones en MONUSCO, operados normalmente por su filial norteamericana Selex Galileo, que han mejorado significativamente la eficacia de la misión, en especial respecto al seguimiento de los rebeldes del M23, aunque el tipo de sensores que llevan estos drones y las características de vuelo de los mismos tienen amplias limitaciones en entornos con tanta frondosidad de cúpula selvática y tormentas tan extremas. Otros critican que es la mayor parte de la información que se

⁷⁸⁹ *Ibid.*, p.117

⁷⁹⁰ *Ibid.*, p.197

⁷⁹¹ *Ibid.*, p.202

⁷⁹² DORN, W.(2016) "Smart Peacekeeping: Toward Tech-enabled UN Operations". *Providing for Peacekeeping* n°13, IPI International Peace Institute, p.7.

obtiene no se analiza de forma correcta, por lo que al final no se nota tanto la utilización de los drones⁷⁹³.

Como multiplicadores de fuerza, es muy posible que no se operen de forma óptima; para empezar porque el producto más conocido es casi exclusivamente el video en tiempo real y la fotografía dentro de otras muchas capacidades (patrones de vuelo GPS sin piloto, señaladores de objetivos, relé de comunicaciones —incluido WIFI— a tropas en el terreno, seguimiento de objetivos hasta relevo con otras plataformas...) pero la realidad es que dentro de la escasez es un recurso excelente.

En una operación puramente militar, los drones serían otro más de los medios de reconocimiento dispuestos e integrados en un plan al efecto para el peinado de áreas de reconocimiento superpuestas, y a todas luces en este caso, como son el único recurso de reconocimiento en tiempo real, logran resultados parciales. Con un presupuesto equivalente al 1% del total de la misión de MONUSCO, ahorra muchos esfuerzos y suple carencias de personal y de logística.

El empleo de estos aparatos no está exento de polémica. En octubre de 2014, uno de ellos se estrelló en los terrenos de una viuda congoleña de 55 años, matriarca de una familia de 8 hijos y 29 nietos. Los daños causados en sus terrenos por el tumulto de vecinos que acudieron a ver los restos, y el propio daño del aparato, arruinó la cosecha y el modo de vida de esta familia, y sin embargo, un año más tarde no había sido resarcida por los daños causados por el accidente⁷⁹⁴; el personal de MOUSCO que se presentó en la zona se limitó a recoger los sensores y la caja negra. La compañía simplemente puso en vuelo un sustituto del modelo estrellado como exigía el contrato, y la ONU satisfecha con eso, no dio la talla en algo tan obvio y aparentemente fácil, desprestigiándose directamente ante la población.

⁷⁹³ KASAIJA P.(2014) *The Use of Unmanned Aerial Vehicles (Drones) in United Nations Peacekeeping: The Case of the Democratic Republic of Congo* en <https://www.asil.org/insights/volume/18/issue/13/use-unmanned-aerial-vehicles-drones-united-nations-peacekeeping-case> ; PILGRIM, S. (2015) *Are UN drones the future of peacekeeping?* en <http://www.france24.com/en/20150409-un-drones-future-peacekeeping-democratic-republic-congo-fdlr-humanitarian-drc> [consultas: 20 enero 2016].

⁷⁹⁴ O'GRADY, S.(2015) *How a U.N. Drone Crashed in Congo and Was Promptly Forgotten* en <http://foreignpolicy.com/2015/09/10/how-a-u-n-drone-crashed-in-congo-and-was-promptly-forgotten/> [Consultas: 20 enero 2016].

La falta de regulación afecta también a la soberanía, ya que aunque normalmente los drones operan con el consentimiento del país en donde está la misión desplegada, tampoco este puede hacer nada por evitarlo. Surgen también controversias respecto de la compartición de imágenes con el Gobierno anfitrión, ya que en ocasiones, las imágenes pueden acabar en manos equivocadas.

Se necesita una aproximación diferente para el éxito de los mandatos de misiones de paz, en particular al nivel táctico: el personal desplegado, militares y policías, tienen que conseguir ser «antenas», lo que en buena parte es misión de preparación y cualificación en territorio nacional. Roux comenta que aunque poco a poco se cierran brechas y se va mejorando en estos aspectos, la condición que más propicia el éxito de los mandatos no es que los cascos azules ejecuten sus operaciones basándose en inteligencia, sino la falta de una amenaza seria en ciertas situaciones.

El servicio de la tecnología en apoyo a las operaciones de paz es potencialmente tan extenso como sea su integración comercial en la vida cotidiana, a parte de los desarrollos específicos militares, ya que la velocidad de transformación de la industria deja obsoletas capacidades en uso relativamente recientes. Además de la monitorización específica con sensores de distintos tipos con el fin que sea, las bases de datos y motores de búsqueda proporcionan una capacidad de obtención y cruce de datos peligrosamente abrumadora, embebido en ese peligro el riesgo de saturación, empleo de recursos y pérdida de focalización.

Más allá del mandato específico de la misión, la protección tanto de la población como de la Fuerza está escrito con sangre en la historia de las Naciones Unidas, contemplándose irrenunciablemente estos aspectos en las reglas de enfrentamiento (ROE) de los contingentes desplegados.

El uso de la tecnología en la obtención para el ciclo de inteligencia es tan genérico que salvo que se trate de un método de obtención tecnológico con un *tasking* concreto, son elementos de apoyo. Aparte de los referidos específicos como IMINT, satélites y radares de apertura sintética, se dispone entre otros de dispositivos de visión nocturna y térmica (tanto portátiles como montados en

plataformas aéreas), GPS (y otros elementos de localización relativa de Fuerzas) teléfonos satélite, *smartphones*, cámaras fijas y domos, radares terrestres desplegables, láseres y hasta equipos de rayos-x portátiles, y como no observación aérea clásica (desde helicópteros y aviones) sin despreciar métodos de base más antigua pero que la ONU no utilizaba hasta hace poco, como es empleo de globos aerostáticos, tanto por observadores como por sensores adosados al globo⁷⁹⁵.

Su uso para la identificación, búsqueda de movimientos de vehículos de noche, de personas, de rutas de tráfico ilegal, de detección de IED (bombas improvisadas), de posicionamiento para logística y coordinación de apoyos...son recursos que actúan como multiplicadores de fuerza tanto al contingente de pertenencia como por inferencia, a la inteligencia que necesitan o que ellos «obtienen». En los lugares donde hay cobertura, se está concienciando a la población de las posibilidades que ofrece la telefonía móvil para su propia protección, ya que la mayor parte de los teléfonos en circulación aún sin ser de última tecnología, pueden sacar al menos fotografías, y además se puede explorar la triangulación para el posicionamiento de eventos denunciados aunque sea a efectos forenses. Más revolucionario es el uso de las redes sociales cuando estas están disponibles o la grabación con cámaras discretas de mano por la propia población⁷⁹⁶.

Sobre esto último surgen controversias y problemas jurídicos potenciales derivado de la «asignación de misión» por parte de la fuerza a la población, convirtiéndolos en potenciales objetivos de hostilidades, señalamientos y que regurgita un controvertido asunto, que es el uso de la población como «agentes» en la más clásica acepción desde la inteligencia, independientemente de que las grabaciones logren proporcionar pruebas.

Walter Dorn nos traslada a la misión UNTAC de Camboya (1992-1993), donde la misión logró abortar intentos de asesinato, violaciones del acuerdo de paz e interferencia en las elecciones de julio de 1993, mediante la inspección

⁷⁹⁵ DORN, W.(2016) "Smart Peacekeeping: Toward Tech-enabled UN Operations". *Providing for Peacekeeping* nº13, IPI International Peace Institute,p.7.

⁷⁹⁶ DORN, W.(2011) *KEEPING WATCH. Monitoring, technology & Innovation in UN Peace Operations*. United Nations University Press, pp. 1-36. También cuenta cómo se utilizaron cazas de reconocimiento Mirage a la misión de MONUC en 2006, pero bajo el mandato de EUFOR, íbid., p.36.

sorpresiva de oficinas y la copia de los documentos encontrados en fotocopiadoras instaladas en camiones, posteriormente traducidas. Con un impacto importante sobre la viabilidad de las comunicaciones entre tramas y de pérdida de confianza en los métodos empleados por las mismas, se logró evitar daños mayores a la frágil situación. En la actualidad la tecnología permite este tipo de tareas con escasa huella logística y una gran celeridad⁷⁹⁷.

El profesor Dorn busca en su libro la aplicabilidad de todas las capacidades tecnológicas, lo cual es de máximo interés, actualidad y practicidad, pero también en ocasiones de un realismo cuestionable, ya que identifica capacidades y sensores dedicados en exclusividad a misiones de defensa nacional del Estado propietario o de la Alianza Atlántica. Sin negarle que la identificación de recursos que propone es intachable, significa la puesta en marcha de acuerdos y procedimientos para el uso de ventanas de tiempo de estos recursos estratégicos, además de las consecuentes derivadas sobre la propiedad de la información obtenida y sus restricciones en el tratamiento y protección y la compartición con terceros, asunto polémico pero que no deja de ser uno de los centros gravitacionales en torno al que gira este trabajo.

4.1.1 El uso del espacio aéreo por las Naciones Unidas

El empleo del eje "Y" de las tres dimensiones en las operaciones de mantenimiento de paz, el «apoyo aéreo a las operaciones de paz» como preferimos llamarlo, es referido por la mayoría de los autores anglosajones a semejanza del nivel Estatal, e incluso a nivel alianzas y coaliciones, como «poder aéreo». Pero realmente, no se pretende emplear más capacidad que la que sea necesaria para apoyar a las operaciones de paz, e incluso cuando se utilice ofensivamente, no será una campaña aérea convencional, por lo que a nuestro juicio es una denominación inapropiada en justa tradición al igual que se denominan «fuerzas de pacificación» o sinónimos y no «poder militar» de la ONU, evitando herir sensibilidades y complicando las posiciones diplomáticas

⁷⁹⁷ DORN, W. (2011) *KEEPING WATCH. Monitoring, technology & Innovation in UN Peace Operations*. United Nations University Press, pp. 36-37. Otra publicación más reciente de este mismo autor, actualiza y redonda en las capacidades específicas de la tecnología aplicada al mantenimiento de paz DORN. W.(2016) "Smart Peacekeeping: Toward Tech-enabled UN Operations". *Providing for Peacekeeping* nº13, IPI International Peace Institute.

respecto de posiciones intervencionistas no pretendidas o que exceden el marco del mandato en cuestión.

La naturaleza flexible del poder aéreo tradicional, le hace estar sometido como ningún otro a múltiples esquemas: al jefe del mando de la fuerza terrestre, al del naval, al del mando de operaciones especiales, y sobre todo al Comandante de la Fuerza conjunta. Esta singularidad y el hecho de que no existe contingente aéreo fuera de las bases, hace que no puedan desarrollarse las conexiones de las que sí se alimentan los demás ramos de la Fuerza en los asuntos cívico-militares, especialmente del entorno no gubernamental, y la óptica con la que se asumen estas relaciones en las que el interlocutor de la fuerza debe traducir las implicaciones al empleo real de los medios. Esto es especialmente complicado de interpretar desde la perspectiva del uso del espacio aéreo, de la tercera dimensión, cuando las operaciones de paz son de imposición. En la experiencia de la ONU no se deben llevar a cabo combinaciones entre mantenimiento de paz e imposición en la misma operación, tanto desde el punto de vista de la dotación de los contingentes desplegados, que será diferente según sea el caso, como por la situación a la que se expone a dicho contingente, tanto a nivel credibilidad, imparcialidad y capacidad de autodefensa⁷⁹⁸.

Históricamente hemos visto cómo la ONU ha llegado a emplear cierta capacidad aérea ofensiva, siempre relativa a las ROE en vigor y a las plataformas desplegadas por los países, manteniéndose esta capacidad en la MONUC anterior y MONUSCO actual, donde han operado helicópteros con capacidad de ataque del tipo Mi-35.

Siendo esta capacidad uno de los distintivos que han bautizado el poder aéreo como tal, no es la única que lo naturaliza. Además de la capacidad de proyección estratégica y táctica de recursos humanos y materiales en tiempos mínimos a cualquier parte del globo, la Santísima Trinidad del poder aéreo⁷⁹⁹ la

⁷⁹⁸ HILLEN, J. (1998) "Peacekeeping at the Speed of Sound". *Airpower Journal*, winter, pp.6-16.

⁷⁹⁹ Interpretación propia y no doctrinal, que simplifica la aproximación al tema del asunto. Sin duda, se pueden realizar otras muchas misiones, pero con esta aproximación se integran en esas tres casillas: ofensiva, logística e inteligencia. Como ejemplo de «ofensiva» (también en opción no cinética) están las demostraciones de fuerza y presencia (sobrevuelos en supersónico, presencia aérea visible...), de «logística» una operación de rescate (SAR), ya que

completa la capacidad de obtención de información y de inteligencia desde el aire (y el espacio).

En concreto, nos referimos a través de Walter Dorn a la misión de la ONU de observación en el Líbano (UNOGIL, *UN Observation Group in Lebanon*) de 1958, en la que se realizaron ímprobos esfuerzos por conseguir desplegar esta capacidad tras el comienzo de la guerra civil, para la vigilancia y observación de la frontera y del tráfico de armas en zonas extensas, hostiles y en condiciones día/noche.

A resultas de esto, se consiguió emplear desde muy pronto una pareja de helicópteros y al poco, dos tandas de cuatro aviones ligeros, alquilados por la ONU a los EE.UU a un precio simbólico por hora de vuelo, siendo operados por tripulaciones multinacionales. La capacidad nocturna era escasa, y los prismáticos y los equipos fotográficos de abordó, insuficientes. Se le sumó la circunstancia de tener que renunciar a la operación con aeronaves tipo T-6 suecas disponibles, ya que eran el mismo modelo utilizado por la Fuerza Aérea libanesa en operaciones militares, por lo que para evitar confusiones se mantuvieron en reserva.

Aun con todo y debido a la necesidad de identificar los convoyes que utilizaban métodos de ocultación nocturna y otras confirmaciones/identificaciones que lo exigían, los pilotos debían volar a baja cota para lograr su misión, resultando varias aeronaves alcanzadas por fuego de fusilería y armas ligeras, pero con la suerte de poder recuperarse a la base sin bajas.

A los dos meses, se aumentó la dotación de tripulaciones y material con otros seis helicópteros para poder mantener patrullas aéreas de reconocimiento 24hrs y, reconocido el fundamental papel del escuadrón de observación aérea, se logró llegar a tener un total de 12 aviones ligeros, mas seis con equipo de fotografía nocturna. Las operaciones continuas y coordinadas con los observadores en jeeps que portaban equipo de localización relativa con los aviones fueron siendo cada vez más precisas, toda vez que las tripulaciones se

posiciona a la plataforma y a la tripulación (PJs, sanitarios y rescatadores incluidos) para recuperar la tripulación accidentada/derribada o una evacuación de no combatientes nacionales en país en conflicto, y de «inteligencia» las operaciones psicológicas, reparto de panfletos...

familiarizaron con la zona de operaciones (carreteras, pueblos, accidentes geográficos característicos...) y con las necesidades locales (se llegó a confundir rutas para reabastecimiento de agua de los con movimientos de tropas y de armas)⁸⁰⁰.

«La misión de UNOGIL reforzó un importante derecho ganado dos años antes con la UNEF y que iba a ser clave en operaciones de paz venideras: la libertad de movimiento del personal de Naciones Unidas en su área de operaciones "por ser necesarias para lograr completar la misión con éxito"». Para lograr inteligencia de lo obtenido por los observadores aéreos y terrestres se necesitaba un centro de interpretación/inteligencia, creado como un G2 de lo más estándar (estructura propia de inteligencia de los ejércitos de tierra del mundo) pero formalmente denominada «*Evaluation Branch*» a los únicos efectos de esquivar la denominación «*Intelligence Branch*», después de que el «vicesecretario general Ralph Bunche dijera en Nueva York que "la inteligencia, que aquí significa colacionar y evaluar, es el punto más débil de esta operación"[...] se asignó a la misión UNOGIL al teniente coronel noruego Bjorn Egge como "Oficial de Inteligencia" para poner en marcha el sistema»⁸⁰¹.

«En el esfuerzo de detección realizado por la UNOGIL, el poder aéreo se probó esencial para la detección de convoyes a través de la frontera y la vigilancia de sus 300 km. con siria. En la continua implicación de las Naciones Unidas en conflictos multidimensionales y en la monitorización del alto el fuego en esta zona en el S.XXI, sería conveniente tomar nota de las experiencias aéreas derivadas de este importante uso del poder aéreo en la misión libanesa de 1958»⁸⁰². En nuestra opinión y siendo esta una capacidad irrenunciable, habría que valorar seriamente el riesgo que suponen hoy en día los sistemas de defensa aérea no ya del país anfitrión y la facción disidente en su caso, sino de los colindantes, aunque puedan no formar parte del conflicto. Esto significa que la aversión al riesgo (pérdida de tripulaciones por derribos)⁸⁰³ dispondrá la

⁸⁰⁰ DORN, W.(2011) "UN Observer Group in Lebanon: Aerial Surveillance during a Civil War, 1958", cap.8 en *Air Power in UN Operations: Wings for Peace*. Ashgate Publishing, pp.135-145.

⁸⁰¹ *Ibid.*

⁸⁰² *Ibid.*

⁸⁰³ Turquía derribó un cazabombardero ruso Su-24 mientras operaba dentro del espacio aéreo sirio «por violaciones reiteradas de su espacio aéreo, advertidas previamente por su sistema de defensa aérea»

necesidad del empleo de satélites y UAV con el consiguiente coste estratégico, y los consabidos derivados del empleo multinacional de los recursos.

Walter Dorn identifica las siguientes características del reconocimiento aéreo para mantenimiento de paz⁸⁰⁴:

- Capacidades: Vista de pájaro, menos obstáculos a la observación, velocidad de despliegue a la zona (en comparación con las patrullas en vehículos por el estado de las carreteras en zonas en desarrollo y conflicto), amplitud de cobertura por salida de patrulla (Km. sobrevolados, áreas, fronteras...)
- Procedimientos de seguridad frente a SAFIRE (*Small Arms Fire*, armas ligeras), p. ej. volando por encima de 1000m. AGL (sobre el nivel de la tierra). Esto afecta a resolución de sensores e impide la demostración de presencia en el caso de operar UAV por el mayor costo de atrición (baja velocidad, maniobrabilidad, consciencia situacional ante amenazas).
- Posibilidad de pasar inadvertido (ocultación sobre nubes, o volar más alto, esto otra vez limitado en función del sensor) por lo que las actividades ilegales continúan y pueden ser identificadas, o por el contrario, presencia para disuasión (pasadas rápidas/bajas/supersónicas, limitadas a determinadas plataformas).
- El despliegue en país anfitrión no siempre es necesario, aunque este puede imponer restricciones como autoridad de sobrevuelo, aún ordenado por CS. Menos restricciones que a observadores en el suelo, que suelen ir escoltados.
- Noche: Uso de sensores para romper la noche, el uso de UAV se prefiere de noche a los tripulados por la dificultad (o incapacidad si no se han dotado con medios adecuados) de las operaciones de rescate (SAR, SAR-N o CSAR—*Combat Search and Rescue*—) caso de

http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/11/151124_turquia_siria_avion_combate_derribamiento_wbm [Consulta: 22 julio 2016].

⁸⁰⁴ DORN, W.(2014) "Aerial surveillance: Eyes in the sky", cap.7 en *Air Power in UN Operations: Wings for Peace*. Ashgate Publishing, pp. 119-134.

producirse un accidente. Los sensores pueden apoyar tanto a la vigilancia de movimientos como a la protección de fuerzas terrestres y poblaciones, frente a asedios y emboscadas. Los equipos de para su difusión en tiempo real y también por la propia clasificación nacional de los sistemas, lo que podría imposibilitar su compartición.

- Amplia variedad de UAV en función de necesidades tácticas/operacionales/estratégicas: costo, capacidad (carga de pago en sensores), envolvente operacional (altura, velocidad, autonomía y huella logística—requisitos de despegue/aterrizaje, pilotaje y control—) e implicaciones políticas y operativas (no SAR crítico). Permite la demostración de presencia, a costo de derribo por SAFIRE, están más expuesto a amenazas ambientales (no «ve» una tormenta sino está en la pantalla del sensor y/o si no está pronosticada) y a mayor atrición por falta de retroalimentación al piloto, que no está abordo y puede reaccionar al fallo aerodinámico detectado, especialmente por la «visión túnel» en la cobertura del sensor, frente a la alerta situacional 360° que proporciona una tripulación a bordo.

Dorn nos introduce en otra esfera de la trinidad, la logística aérea, en este caso a través del United Nations *Humanitarian Air Service* (UNHAS⁸⁰⁵), que sirve tanto al Programa Mundial de Alimentos (PMA/WFP) como usuario principal como a diversas ONG y otras agencias de la ONU (no al DPKO/DFS que opera con la *peacekeeping* aviation mediante a su sección de transporte aéreo para desvinculación e independencia política y para mantener la credibilidad de la misión del UNHAS). El mandato del UNHAS es «proporcionar transporte aéreo "seguro, eficiente, reactivo y rentable", transportando mediante una *pool* de aeronaves a trabajadores de ayuda humanitaria, especialistas, médicos y suministros críticos "a donde nadie más va"». En el año 2011 movilizó a 350.000 personas entre 350 destinos diferentes y 3.500 toneladas de carga humanitaria. Apoyó a 870 agencias, de las que el 54% fueron ONG, el 40% agencias de la ONU y el 6% misiones de donantes (nacionales) y periodistas, habiendo contribuido también al desarrollo en las zonas de operación mediante

⁸⁰⁵ <https://www.wfp.org/logistics/aviation/unhas-current-operations> , [https://www.un.org/Depts/ptd/sites/www.un.org.Depts.ptd/files/files/attachment/page/pdf/AVSTADS\(Ver3Sep2012\).pdf](https://www.un.org/Depts/ptd/sites/www.un.org.Depts.ptd/files/files/attachment/page/pdf/AVSTADS(Ver3Sep2012).pdf) [Consultas: 25 julio 2016].

la formación y entrenamiento de tripulaciones y operadores de tierra. También apoyó en Haití con vuelos de valoración de daños, para el reconocimiento de qué zonas necesitaban asistencia de forma más crítica⁸⁰⁶. Para realizar cada una de las misiones se necesita inteligencia de misión, el estado de amenaza, de las pistas, la posición última de fuerzas opositoras de haberlas, actitudes hacia la presencia de extranjeros o de personal de la ONU en la zona, si el combustible pudiera estar contaminado (no necesariamente de forma intencionada), los acuerdos de sobrevuelo y aterrizaje con los países...como hemos visto en la misión de Haití las tripulaciones siempre tienen los ojos y los oídos abiertos, no sólo con la situación en tierra sino con los pasajeros que transportan y que por tanto pueden aportar información de valor al ciclo de inteligencia.

El Congo ha sido el escenario de las acciones cinéticas de la ONU desde el aire, primero en los 60 como vimos con anterioridad y posteriormente con la participación del Mi-35 de ataque en MONUC y MONUSCO. Aún sin formar parte de una misión per sé de la ONU, pero amparada bajo la resolución 1484 de 30 de mayo de 2003, la *Interim Emergency Multinational Force* (Operación Artemis de la UE), bajo mandato independiente de MONUC, empleó también bombardeos de precisión con cazabombarderos Mirage 2000D y F-1, apoyados para la designación de objetivos próximos a fuerzas propias por equipos de control aéreo avanzado desplegados en las inmediaciones del ataque (FAC/TACP/JTAC⁸⁰⁷) para evitar problemas en la identificación de las partes y fratricidios (*blue on blue*), al igual que se realizó con los Mi-35 posteriormente.

Robert Steele⁸⁰⁸ considera que «el futuro del Poder Aéreo de la ONU puede y debe centrarse en la capacidad de reaccionar a tiempo en situaciones catastróficas y llevar "medidas de pacificación preventivas" a las situaciones precastastróficas. Ambas requieren la capacidad de prestar desde el aire ayuda masiva de precisión y una gestión del contexto del poder aéreo desde una

⁸⁰⁶ DORN, W.(2011) "Flying Humanitarians: The UN Humanitarian Air Service", cap.6 en *Air Power in UN Operations: Wings for Peace*. Ashgate Publishing, pp.101-115.

⁸⁰⁷ Forward Air Controller/ Tactical Air Control Party/ Joint Tactical Air Controller, son diversas denominaciones para la realización de misiones, a nuestros efectos, similares.

⁸⁰⁸ STEELE, R.(2014) "Peace from Above: Envisioning the future of UN Air Power", cap.17 en DORN, W.(2014) *Air Power in UN Operations: Wings for Peace*. Ashgate Publishing, pp.297-316.

inteligencia multinacional, multiagencia, multidisciplinar y multidominio (M4IS2⁸⁰⁹) generalmente de fuentes abiertas, no secretas».

Para Steele las operaciones de la ONU demandan M4IS2 como evolución de fuentes abiertas (OSINT), al igual que sus misiones futuras y el «Poder Aéreo» será clave en cualquiera de las formas en las que se haga presencia, sobresaliendo en la inteligencia, en el apoyo a la decisión. No obstante y teniendo en cuenta las operaciones híbridas con empresas de seguridad y con ONG, la ONU debe considerar respecto al Poder Aéreo que «Serán los coordinadores, no los jefes, y que tendrán más éxito si la ONU se convierte en el proveedor principal de inteligencia sin clasificar (de apoyo a la decisión) a todas las agencias participantes» de manera que su función principal es lograr crear un mandato específico para el «Poder Aéreo», adquirir una estructura y desarrollar planes de campaña para su empleo⁸¹⁰.

La ONU debe comulgar con las ocho tribus de compartición de información: los gobiernos, los ejércitos, las policías, los medios de comunicación, los académicos, la sociedad civil, las ONG y las empresas, toda vez que en su experiencia lo máximo que puede obtenerse en la estructura tradicional de los SI sobre un país (*country team*) es un 20 % de todo lo posible, y que en su transmisión a la central se puede perder un 80% de esto⁸¹¹. Sin valorar los porcentajes, esta aseveración es relativamente cierta, en especial cuando la actualidad de las formas de transmisión y diseminación suplen con creces problemas anteriores identificados.

Continúa Steele con que «en el futuro, y sin el apoyo de los Estados miembros, la ONU debe ser capaz por sí misma de detectar las mentiras y hacerlas públicas en pos de la paz y de que la opinión pública informada pueda rechazar esa forma de invasión imperialista»⁸¹². A todos los niveles, la ONU no está entrenada, organizada ni posee los recursos para hacer inteligencia «global» o «from above» y con el ejemplo de la energía nuclear expone que no ha sido capaz por tanto de fomentar un planeamiento adecuado de la energía a largo

⁸⁰⁹ Multinational, Multiagency, Multidisciplinary, Multidomain Information Sharing and Sense-making—M4IS2—, STEELE, R.(2010) *INTELLIGENCE for EARTH*. Earth Intelligence Network, www.phibetaiota.net, p.206

⁸¹⁰ STEELE, R.(2014) "Peace from Above: Envisioning the future of UN Air Power"...p.301.

⁸¹¹ *Ibid.*, pp.302-303.

⁸¹² *Ibid.*, p.304.

plazo considerando todas las consecuencias, como que muchos reactores están al nivel del mar (sunamis como a Fukushima, calentamiento global, terremotos, cambio del ecosistema marino...) y en la prevención y castigo retroactivo sobre ataques a capacidades nucleares. «La inteligencia sin Poder Aéreo es irrelevante, y el Poder Aéreo sin inteligencia, es sólo ruido»⁸¹³.

Coincidimos con él en una aproximación a la inteligencia como el «fundamento no cinético para la importancia y efectividad de la ONU en el S.XXI» según nuestra definición operativa de la misma, pero respecto de que el «Poder Aéreo» sea el fundamento cinético no estamos de acuerdo según las bases de nuestra «Santísima Trinidad» y porque la mayor parte de las operaciones cinéticas (el disparo de una bala desde un fusil de asalto, el chorro de agua a presión para control de masas por UNIPOL o FPU...) de la ONU se realizan por las fuerzas desplegadas sobre el terreno, a pesar del impacto por la precisión, rapidez, potencia de fuego y efecto decisivo que pueda tener una acción aérea cinética.

En una conversación con un alto responsable del Programa Mundial de alimentos mencionaba cómo se están estudiando las tecnologías en prueba en los ejércitos (especialmente el estadounidense como el programa JPADS—Joint Precision Air Drop System—) para conseguir que la ayuda humanitaria caiga en la zona y en las manos de quien debe recibirla. Esto es algo a lo que Steele se refiere como uno de los grandes avances en las posibilidades que ofrece «Peace from Above», independientemente de los consiguientes protocolos de recuperación de las unidades de guiado de las cargas. De igual forma insiste en que la misión del mantenimiento de paz de la ONU y de la prevención de conflictos será discernir y compartir la verdad más que el despliegue de una fuerza armada, ya que la fuente principal de información sobre el estado de la inestabilidad y precondiciones de una revolución la tiene el público, no los Estados miembros⁸¹⁴. En nuestra opinión, es una visión ideal del futuro, y amén de que las «botas sobre el terreno» serán necesarias, la ONU tendría que desarrollar una excepcional capacidad de ciberdefensa para gestionar las redes sociales y evitar la intoxicación por

⁸¹³ *Ibid.*, p.307.

⁸¹⁴ STEELE, R.(2014) "Peace from Above: Envisioning the future of UN Air Power"...pp.312-313.

actores interesados, sean estatales o no. Esto sería una carga extra y complicaría la esencia de un trabajo que en la actualidad, ya va por detrás de la realidad, y sobre todo de la necesidad.

5 CORRUPCIÓN Y OPERACIONES DE PAZ

El nivel de preocupación por la corrupción en las sociedades democráticas se percibe de manera mucho más urbana que la categorización de los riesgos en los que la corrupción está incluida, como hemos visto con anterioridad. Y es que es un asunto que provoca muchas más subidas de tensión entre ciudadanos convencionales de cualquier sociedad cuando, si no la están sufriendo, hablan de ella a la menor ocasión. No en vano, es percibida como una de las mayores fuentes de injusticia por los ciudadanos.

Cuando se tienen contingentes desplegados en misiones de paz, es un factor que afecta al nivel de prestigio y fiabilidad con una velocidad tal que puede minar el fin perseguido antes de que los jefes de misión puedan reaccionar. La corrupción institucionalizada no se debe considerar como una molestia o un «asunto moral» cuya gestión se deba quedar en manos de agencias de cooperación, educación y desarrollo, sino que es un asunto que debe ser escrupulosamente considerado en los asuntos de decisión para la seguridad nacional que se persigue restituir.

Esto conlleva que los servicios de inteligencia deban acometer la obtención con nuevas miras y los analistas responder a nuevas preguntas. No son pocos los ejemplos de misiones desplegadas en territorios ya controlados que, en la «tutorización» de las nuevas fuerzas del orden público, en las conversaciones con miembros del nuevo Gobierno o en la necesidad de mantener fuentes de inteligencia que han adquirido posiciones de poder, tanto los militares, como los diplomáticos y los servicios de inteligencia de países contribuyentes a las fuerzas de estabilización, acaban mirando para otro lado. Las escasas oportunidades, voluntades e intentos de aplacar las actitudes corruptas son

minoría frente a la dominante actitud de refuerzo, o desde luego de tolerancia, de esos comportamientos⁸¹⁵.

En un ejemplo que cita Sarah Chayes, en Afganistán, cuando se hizo eco la noticia de que la CIA pagaba a Karzai, muchos afganos estaban convencidos de que los estadounidenses querían que ganase la corrupción. Así mismo, el efecto rebote generado fue importante en numerosas poblaciones, ya que vecinos que inicialmente aclamaban la salida de los talibán, se frustraron por el sistema corrupto impuesto con el beneplácito de los Estados Unidos, por lo que volvieron a ser susceptibles a la propaganda talibán, que sacaba rédito del apoyo norteamericano a la mafia gubernamental del presidente Karzai.

Nos explica que ejemplos como estos se suceden en distintas partes del planeta y en la mentalidad de muchos occidentales, la condescendencia con la «pequeña corrupción» es la percepción de la misma como el lubricante de un mecanismo, necesario «para que las cosas salgan» en especial en países en desarrollo, lo que es fuente de frustración para los ciudadanos de numerosos países que sufren su ración de humillación desde la corrupción institucionalizada.

En esos casos, es una estructura tan vertical que el último eslabón de la cadena, en muchos sitios ha llegado a su posición de «poder» (léase capacidad de extorsión) en, digamos la policía, porque los vecinos han comprado su puesto al jefe local. A cambio de otros beneficios, este «policía» extorsiona a los conductores con doble fin: para pagar la deuda a sus convecinos y para pagar la mordida a su jefe inmediato⁸¹⁶. Y así sigue la cadena.

Este tipo de situaciones requiere el planteamiento de los modelos de inteligencia utilizados por las fuerzas de seguridad para la identificación de los cabecillas, las principales vías de ingresos y los habilitadores externos, tanto logísticos como de financiación: en estos casos se debe proceder paralelamente al tratamiento como banda de crimen organizado y al

⁸¹⁵ CHAYES, S.(2014) *The Military must hunt corruption, not just terrorists*, Carnegie Endowment for International Peace, en <http://carnegieendowment.org/2014/04/06/military-must-hunt-corruption-not-just-terrorists/h7d0> , p.2. [Consulta: 1 diciembre 2015].

⁸¹⁶ *Ibid.*

requerimiento del apoyo de los expertos necesarios. No se puede culpabilizar a un solo promotor, como la corrupción, de fenómenos complejos tales como una revolución, la crisis económica o el secuestro estatal por redes criminales transnacionales.

La conjugación en el espacio-tiempo de factores tales como Gobiernos cleptocráticos, tensiones étnicas en el acceso al poder, redes criminales transnacionales y terroristas, o cualquier otro factor de esta depravada naturaleza, contribuyen a reforzar la violencia, la inseguridad y la inestabilidad, perpetuando la desconfianza en los ciudadanos y transfiriéndola desde los que estaban a los que llegan «para ayudar», perpetuando ese comportamiento.

En la cooperación con Gobiernos de estas tendencias para la obtención de información en los esfuerzos p. ej. contraterroristas, debemos saber exactamente con quien tratamos. Se trata como siempre, pero más en estos casos, de valorar cada paso que se da en términos coste (riesgos)- beneficio para las estrategias que se pretendan implementar, e identificados los riesgos, ir evaluando sus indicadores y proponiendo los cursos de acción posibles para que los decisores desarrollen sus políticas revisadas.

6 PASARELAS CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO

Daniel Sansó-Rubert, en su artículo sobre el papel de la información en la lucha contra la delincuencia organizada transnacional⁸¹⁷, recoge cómo la Convención de Naciones Unidas contra el Crimen Organizado de 2000 insta, siempre que lo posibiliten los principios fundamentales del ordenamiento jurídico de cada Estado, el reconocimiento de técnicas de investigación especial como las operaciones encubiertas (artículo 20.1). Es decir, que se necesita del conocimiento por las autoridades competentes de un país de las actividades que se pretendan desarrollar en su suelo por personal encubierto con ese fin. Constituyendo la mayor referencia global legal y apoyándose en los artículos 29 (entrenamiento y asistencia técnica), art. 30 (otras medidas: implementación de la Convención a través del desarrollo económico y la asistencia técnica) y el

⁸¹⁷ SANSÓ-RUBERT, D.(2006) *El papel de la información en la lucha contra la delincuencia organizada transnacional*. UNISCI Discussion Papers nº12, p.219.

art.31 (prevención), crea el entorno adecuado para la conducción de «operaciones lideradas por la inteligencia a través de las fronteras»⁸¹⁸.

No es tanto el aspecto de la conducción de estas operaciones lo que nos interesa en concreto, sino la combinación del producto de tales actividades, ejecutadas por agentes de Interpol, Europol o de agentes de las fuerzas de seguridad de varios países de forma conjunta, con los efectos que desde la inteligencia se quiere conseguir dentro de sistemas complejos.

Sigue Sansó- Rubert⁸¹⁹ con que en esa misma línea, la Convención de la ONU contra la Corrupción de 2003 (artículo 50.1), añade que los Estados adoptarán las medidas necesarias para permitir la admisibilidad de las pruebas derivadas de esta técnica.

Respecto del ámbito del Consejo de Europa, la «Recomendación Rec (2001) 11 del Comité de Ministros sobre principios directrices en la lucha contra el crimen organizado», nos dice este autor que el Consejo propone el uso como técnica de investigación para esta forma de criminalidad, la práctica de operaciones encubiertas y el uso de informantes. El Convenio entre los Estados miembros de la Unión Europea de Asistencia Judicial Penal de 2000⁸²⁰ regula las operaciones encubiertas internacionales (artículo 14). Establece la posibilidad de que los Estados convengan su realización, así como el régimen jurídico al que se deben ceñir los funcionarios implicados.

7 EL VALOR DE LAS ONG

«La experiencia sobre el terreno muestra la necesidad de que múltiples actores se replanteen de forma urgente la manera de intensificar la cooperación inter-agencias tanto en el planeamiento como en la cooperación, ya que sin este replanteamiento los conflictos contemporáneos ya no pueden ser transformados en paz y estabilidad.

⁸¹⁸ UN Convention Against Transnational Organised Crime (2000), www.unodc.org/pdf/crime/a_res_55/res5525e.pdf [Consulta: 12 enero 2016]; Véase también SCHREIER, F.(2009) *Fighting Pre-eminent Threats with Intelligence-led Operations*, Geneve Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Occasional Paper nº16, p.63.

⁸¹⁹ SANSÓ-RUBERT, op.cit., p.219.

⁸²⁰ Acto del Consejo (CE) 2000/C 197/01, de 29 mayo de 2000. DO C 197, de 12 de julio de 2000, p. 1.

Cada organización trabaja en la misión desde una aproximación muy restringida, por lo que el planeamiento de políticas y la implementación de proyectos sobre el terreno se ejecuta de forma aislada.

En consecuencia, existen duplicidades de esfuerzos al trabajar las organizaciones sobre los mismos problemas sin saberlo, planeando y tomando decisiones sin consultar otras organizaciones y sin tener acceso a información actualizada o siquiera adecuada.

Esta aproximación, además de ser ineficaz y gastar los escasos recursos disponibles, también expone a los miembros del *staff* a amenazas de seguridad».

Catriona Gourlay⁸²¹ (2006).

En una encuesta realizada por Gourlay⁸²², sobre la relación ONG-UE, destaca que una de los principales preocupaciones de las ONG que cooperan en intervenciones de gestión de crisis internacional se refiere a su necesidad de mantener la independencia operacional y su imparcialidad, conceptos clave para el acceso a la población local. Esto imposibilita una cooperación más profunda que pudiera poner a una ONG en la cadena de mando de una organización internacional (...) pero por otra parte, las ONG agradecen su implicación en el nivel operacional en la valoración de necesidades, en el planeamiento y en el intercambio de información. En este asunto último se hace hincapié en que debido a la escasez de recursos, se favorecen modalidades informales, señalándose la importancia de establecer enlaces con foros de referencia para que se promueva el diálogo con las ONG sobre el terreno.

Gourlay ve en la implicación de la sociedad civil en la gestión de crisis, un valor añadido para las otras partes⁸²³:

⁸²¹ C.p. PALM A.(2008) "NGOs Vital Actors in Comprehensive Crisis Management", en *Needs of comprehensiveness. Building Blocks for Finnish Crisis Management*, FINNISH Defence Forces International Centre, FINCENT Publication Series 1:2008, p.35.

⁸²² *Partners Apart: Enhancing Cooperation Between Civil society and EU Civilian Crisis Management in The Framework of ESDP*

⁸²³ PALM, op. cit., p.38

- Valoración de la situación y alerta temprana: un contacto más cercano con los grupos de la sociedad civil pueden proporcionar un valor añadido en el balance de la verdad que percibe la gente.
- Misiones de verificación (*Fact-Finding*): la cooperación con los grupos de la sociedad civil pueden beneficiar de la preparación y ejecución de este tipo de misiones.
- Planeamiento estratégico: contribución con expertos externos y especialistas de la zona en las distintas fases del planeamiento.
- Implementación de la misión: La cooperación con actores locales puede mejorar la visibilidad y sostenibilidad de la misión.
- Lecciones aprendidas y evaluación: los actores de la sociedad civil y de las ONG pueden desempeñar un papel importante desarrollando encuestas de población y proveyendo una evaluación independiente del impacto de las operaciones.
- Entrenamiento: papel de la perspectiva que se aporta en el entrenamiento por actores no estatales con base de conocimiento local (del área de la misión), ya sean institutos independientes de entrenamiento, expertos o personas.
- Reclutamiento: La cooperación con actores relevantes de la sociedad civil o con entidades privadas con referencias sólidas permite expandir el banco de candidatos que reúnan las cualificaciones requeridas.

La realidad de las misiones de gestión de crisis y de mantenimiento de paz necesita que los diferentes actores, como instituciones estatales, organizaciones internacionales, ONG, actores locales... se coordinen y cooperen para que puedan cumplir con sus mandatos y misiones respectivas. En el lado de la balanza de las ONG, está la experiencia y un amplio historial de relaciones con la población local. No resulta exagerado decir que entre los contingentes de Fuerza desplegada y las ONG no ha habido confianza plena en ambas direcciones. Esta desconfianza mutua es fruto de experiencias anteriores en las que ambos actores se escudan, desde una parte bajo la falta

de posesión de habilitaciones de seguridad, presencia de personal voluntario de nacionalidades «poco convenientes» en el entorno de la misión...y por la otra parte en la potencial exposición a riesgos físicos reales del personal de las ONG al operar en zonas sin inteligencia (no se les proporciona) o en el entorno de áreas sujetas a operaciones cinéticas inminentes...es frecuentemente un patrón reiterativo.

La simbiosis potencial puede resultar excepcional salvados estos estereotipos, siendo conscientes de los límites de seguridad y éticos a los que pueden llegar ambas partes. Nadie mejor que el que cuida a un enfermo para recibir avisos agradecidos de su familiar sobre cuáles son las zonas donde los próximos días no deberían pasar, o simplemente de escuchar las injusticias sobre situaciones cotidianas a las que las patrullas de la Fuerza no pueden acceder, entre otras cosas porque se les ve llegar a la legua. Esta información tendría posiblemente a ojos de las ONG una mejor cabida ética en un sistema de inteligencia de la ONU.

La capacidad de recibir esos agradecimientos con la mirada está muchas veces más presente en las ONG, pero para que estas puedan realizar su labor en un entorno seguro, el contingente debe poder reaccionar a la situación táctica sobre el terreno. Para que todos puedan cumplir la misión por la que están allí es imprescindible ese entendimiento entre las partes, en las que un potencial actor «onusiano» del sistema de inteligencia podría desarrollar un papel muy valioso. Dentro del propio sistema de la ONU, el intercambio de información de las agencias propias de la ONU que están desplegadas sobre el terreno (ACNUR, Programa Mundial de Alimentos...) podrían ser un referente de compartición de información y finalmente de inteligencia, con ambas partes (ONG y contingente militar/policial desplegado) inicialmente como proyecto piloto hasta lograr una regulación real de los procedimientos de compartición en confianza.

8 SISTEMA DE INTELIGENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS (UNINS)

«Como hemos dispuesto una mayoría abrumadora de nuestros recursos en los grupos insurgentes, tanto en los esfuerzos de obtención como de la capacidad

mental de nuestros analistas, nuestro aparato de inteligencia todavía es incapaz de responder cuestiones fundamentales sobre el entorno en el que operamos y sobre las personas a las que intentamos proteger y dado el caso, persuadir».

General de División Michael Flynn, CJ2 ISAF, 2010.

En una ocasión fui testigo de una conversación entre dos extranjeros, un político y un militar de muy alto nivel en sus ámbitos, en el curso de la resolución de una situación de crisis real. En ella, el político pedía al militar que qué era lo que tenía que hacerse para conseguir un determinado objetivo en la situación que se nos planteaba. La respuesta que dio el militar era que no podía hacerse.

Lo que nos sorprendió a muchos de los presentes fue lo que sucedió a continuación: Intuyendo la manera de pensar de su interlocutor por conocer la organización que representaba, el político le dijo:

«Eso no es lo que yo le he pedido. Yo le he preguntado que qué era lo que había que hacer o cómo hacerlo, no si usted (su ámbito) es capaz de hacerlo con sus medios».

En la incómoda brusquedad que se sucedió, el político expresaba que necesitaba un concepto técnico del uso de los recursos, ya que por la extraordinario de la situación, se podían movilizar muchos más de los que estaban normalmente bajo el mando del militar, aunque no supiese realmente nada de cómo activarlos o coordinarlos, trabajo del que se encargaría la otra parte.

Este es un caso que refleja un excepcional conocimiento de los recursos a disposición de un decisor ante una situación de crisis, que emana por una parte de un conocimiento y una comprensión holística de las capacidades de las que dispone una organización. Por la otra parte, fue muestra de un encasillamiento fruto de la compartimentación, que bloquea el flujo de otras opciones porque no son los medios orgánicos, y por tanto, inconscientemente son excluidos de la solución, sin duda *a posteriori* considerado como un sesgo involuntario.

Esta forma de plantearse los problemas es lo que lleva al éxito una operación: el conocimiento mutuo, la confianza, la compartición y una metodología común a todos.

Del apartado referido a la relación histórica entre la inteligencia y las Naciones Unidas del Capítulo II, hemos omitido intencionadamente dos misiones modernas en las que más impacto ha tenido la inteligencia como protagonista y como contribuidor al éxito final⁸²⁴. Fueron UNTAES (UN Transitional Authority in Eastern Slavonia, Baranja and western Sirmium, 1996-1998) que tomaba el relevo de la UN Peace Force (UNPF, así como sus recursos) en el conflicto de los Balcanes y la UNMOVIC⁸²⁵ (UN Monitoring, Verification and Inspection Commission, 1999-2007) que tomaba el relevo de la mencionada UNSCOM en Irak.

Entonces, ¿qué hace de esas dos misiones un éxito?. En primer lugar, una identificación clara y precisa de los objetivos y metas de la misión en cuestión, el consenso entre los Estados miembros y la dotación con los recursos adecuados, todo lo cual incita a una mayor cooperación entre los Estados miembros y a una mayor confianza. En segundo lugar, la implantación de procesos comunes y claros de inteligencia, el empleo de personal especialista y plegado a los intereses de Naciones Unidas más que a la bandera de la que son nacionales, y la implantación de procesos de protección de información y de fuentes. No menos importante es la desvinculación del personal de la misión de los objetivos políticos, dedicado en exclusividad a asuntos técnicos, asumiendo las posiciones y las declaraciones políticas el nivel ejecutivo de la organización. También se implementó un papel de auditoría a través de una comisión de representantes internacionales presidida por un director ejecutivo⁸²⁶.

Respecto del consenso del Consejo de Seguridad anteriormente referido, «siendo uno de los argumentos más poderosos e importantes en términos del proceso de toma de decisiones de la ONU es aún más pertinente el proceso de consolidación y negociación con todas las partes intervinientes en el conflicto,

⁸²⁴ EKPE, B.(2012) *The United Nations and the Rationale...*, pos. 4064-4385.

⁸²⁵ <http://www.un.org/Depts/unmovic/> [consulta: 28 septiembre 2015]

⁸²⁶ EKPE, op.cit., pos. 4064-4385. Véase la organización y los procesos de inteligencia de la UNMOVIC en las fig. 10.1 y 10.2 de esta obra.

incluidos los grupos beligerantes». «Hay que recordar que el CS es una colación de decisores en un sistema de Estados independientes, y aunque sus decisiones son autoritarias y las preferencias y derecho a veto de los P5 son importantes, el Consejo no constituye un Gobierno hasta el punto de que pueda considerarse que el resto de los miembros sean Estados súbditos»⁸²⁷ .

En la argumentación que razona Bassey Ekpe sobre la factibilidad de que exista una inteligencia colectiva en un entorno de actores descentralizados, entendiendo como tales al sistema internacional o a una organización política compleja como la ONU, refiere que esta factibilidad «no necesariamente sugiere una manifestación física de un proceso, sino que implica una cuestión de si es posible demostrar que tal proceso es en cierto modo viable cuando se compara con otros, a priori obvios y de fácil predictibilidad...»⁸²⁸ .

Sigue Ekpe con que estas organizaciones políticas complejas o sistemas descentralizados se pueden definir como sistemas compuestos por unidades las cuales, en primer lugar son independientes, pero que se aglutinan inexorablemente entorno a conjuntos de valores y objetivos compartidos, y que a su vez, tales unidades existen en un entorno en el que las acciones de una o más de ellas en el sistema puede tener externalidades positivas o negativas. Estas unidades son autónomas, por lo que el proceso de resolución de problemas compartidos operan en un escenario descentralizado, así que los factores limitativos, tanto en los miembros individuales como colectivamente, son extremadamente complejos⁸²⁹ .

La obra *Theory of Games and Economic Behaviour* de John von Neumann y Osker Morgenstern⁸³⁰ encuentra que no se puede encontrar una solución razonable en un entorno que se caracteriza por problemas tan diversos y quizá incompatibles tales, por lo que la idea para su resolución debe ampliarse hasta incluir características inherentes y bien conocidas, pero incorrectamente consideradas, de las organizaciones sociales como por ejemplo los comportamientos irracionales, incoherentes y no sujetos a patrón alguno. Por

⁸²⁷ EKPE, op.cit. pos 4414.

⁸²⁸ EKPE, op.cit, pos. 4453.

⁸²⁹ EKPE, op.cit, pos. 4471.

⁸³⁰ Ambos c.p. EKPE, op.cit, pos. 4482.

ello, estos autores concluyen que cualquier teoría sobre este problema solo puede resultar considerando soluciones que no sean imputaciones individuales, sino sistemas de imputaciones⁸³¹.

Respecto a esto último, sostiene Ekpe que un sistema puede estar compuesto por diferentes elementos entre los que se pueden incluir propiedades que definen a sus unidades constituyentes, hasta el punto en que las unidades sean interdependientes y existan sólidos patrones reconocibles por los que su relación constituya un todo coherente. Un sistema que posea esos elementos puede asumirse que posee propiedades de relativa estabilidad, lo que nos invita a hablar del equilibrio del sistema. En general mediante un análisis comparativo entre los sistemas centralizados (Estados) y los sistemas internacionales descentralizados, veríamos que los primeros poseen equilibrio estático y los segundos un equilibrio dinámico⁸³².

El dinámico tiene la capacidad relativa de restablecer su coherencia tras periodos de disturbios, y tanto la historia como los patrones de comportamiento en los sistemas internacionales actuales sugieren este tipo de equilibrio, por el hecho de que el sistema internacional no haya descendido a la incoherencia, tipificada como tal en la anarquía. Esto sugiere una intrincada dinámica de equilibrio en continua evolución⁸³³.

El concepto estabilidad, es común a ambos sistemas y como mínimo se refiere tanto a los objetivos del grupo como a su propia constitución, los cuales podemos asumir como importantes indicadores de estabilidad. Por tanto estos indicadores y la propia configuración del grupo, no son estructuras abstractas sino la manifestación de un estado social deseado sobre el que ha habido consenso. Esta dirección explícita es la que se manifiesta en la creación de las Naciones Unidas y de la Carta, como medios de conseguir el objetivo de la coexistencia pacífica como estado social deseado⁸³⁴.

Siguiendo con esta propiedad de estabilidad, también podemos considerar que los elementos de un sistema son los compendios de reglas, convenciones,

⁸³¹ EKPE, op.cit., pos. 4473-4488.

⁸³² *Ibid.*, pos. 4514.

⁸³³ *Ibid.*, pos 4524.

⁸³⁴ *Ibid.*, pos 4534.

normas o una constitución que establezca los estándares de comportamiento para todos los miembros, lo cual sería extensivo tanto a la Carta como a las diversas normas internacionales y procesos que definen la conducta de los Estados miembros de la ONU⁸³⁵.

Karl Popper⁸³⁶ distingue dos tipos de reglas, que serían las «leyes naturales o de la naturaleza» y las «leyes normativas o normas». Las primeras son inalterables, no se pueden violar ni imponer, y están fuera del control humano. Las segundas, descritas también como mandamiento moral o promulgación legal, ni son ciertas ni son falsas, ya que no describen hechos sino que establecen una guía para el comportamiento humano y, que o se pueden violar o de lo contrario son superfluas y sin trascendencia. Así, la inexistencia de lo cierto o lo falso alude a la diversidad de opinión y a la individualidad entre los miembros constituyentes del grupo, lo que es una característica de las dinámicas grupales perceptibles en las sociedades modernas complejas, lo mismo que las reglas sean objeto de desacato. La prevalencia en un grupo del comportamiento rebelde y del conflicto de intereses indican que las reglas en vigor están incompletas⁸³⁷.

Ekpe continúa con que es el deseo y la necesidad de resolver los problemas, o la creación de nuevos patrones o valores de las unidades individuales en un grupo, lo que ha permitido a las organizaciones evolucionar y desarrollar nuevas y con frecuencia, más efectivas, formas de gestión de disputas, en especial de aquellas de más difícil predictibilidad cuando se constituye ese grupo. Estos patrones, incluso cuando se promueven individualmente, pueden llevar a acuerdos de mutuo beneficio que ayudan a mantener el equilibrio, tanto así que muchas acciones en pro de ganancias individuales generan un efecto desbordante tal que habilita incluso a aquellos que no participaron en la negociación⁸³⁸.

⁸³⁵ *Ibid.*, pos. 4566.

⁸³⁶ C.p. EKPE, op.cit., pos. 4587.

⁸³⁷ *Ibid.*, pos. 4587.

⁸³⁸ Un ejemplo lo vemos en el Acuerdo de Basilea sobre requisitos mínimos de capital (1988), que era un conjunto de recomendaciones para fijar un límite para el valor de los créditos que puede conceder una entidad bancaria en función de su capital propio. Impulsado por los EE.UU. en respuesta a demandas internas para hacer frente a la dominación japonesa del mercado financiero, lo adoptó más tarde el G10, y se ha suscrito por más de cien

Este resultado distributivo es lógico mientras sea socialmente justo, sin que deba ser el mismo para todos los miembros ni tampoco que suceda al mismo tiempo, pero es un proceso que provoca el ajuste de las normas existentes y el establecimiento de nuevos estándares y puntos de referencia para acciones futuras. En el sentido de que esa acción individual logra parcialmente aspectos del propósito colectivo, es un proceso que constituye un elemento importante de optimización del grupo⁸³⁹.

Si asumimos que la meta común es el mantenimiento de la paz internacional y la seguridad, los procesos de equilibrio reflejarían los medios con los que alcanzar tal meta. En este caso, desde una perspectiva realista podemos intuir que no es posible lograrla de forma total ni permanente, pero necesitamos saber que se están realizando esfuerzos (acciones) para que se logre tal propósito. Estas acciones son los procesos y estructuras por los que se implementan, con mayor o menor éxito, intenciones significativas en situaciones concretas.

En algunos casos estas acciones, así como su modificación o adaptación, dependen de dos factores principales: un evento específico en su contexto y los medios disponibles. Por tanto, pueden estar fuera del control de los actores individuales (o unidades) para alterar las condiciones de tal acción, impedir la o adaptarla al fin particular: esto significa que existen límites y condicionantes en la persecución del objetivo que exigen la adaptación y actualización de estrategias. Estas restricciones explican la implicación de los Estados en el escenario internacional (activo o pasivo) e incluso que no se logren metas retóricamente esenciales para los intereses nacionales de países concretos, influidos por disposiciones políticas o culturales, o limitados por los recursos que pueden disponer para la consecución de los objetivos colectivos o individuales⁸⁴⁰.

En entornos políticos complejos en los que se juegan múltiples asuntos a la vez, se requiere soluciones únicas relativas al entorno del problema. Esto significa que no será satisfactorio para todos, ya que el peso de los intereses

países. EKPE, op.cit. pos.4604 y <http://www.expansion.com/diccionario-economico/basilea-acuerdos.html> [consulta: 23 junio 2016].

⁸³⁹ EKPE, op.cit., pos. 4623.

⁸⁴⁰ *Ibíd.*, pos. 4639-4655.

en juego puede no satisfacerse con tal solución. Problema distinto es la implicación respecto de un asunto por los distintos miembros, ya que puede no percibirse como crítico, y por tanto, se modula la implicación en el problema según el enfoque que se adopte y por la importancia relativa del asunto con sus intereses⁸⁴¹.

Los beneficios particulares de un actor en un grupo, aún cuando sea por actos contrarios a norma, pueden no molestar a los otros miembros si perciben que la acción realizada no entra en conflicto con sus valores. Mientras menor sea la independencia de un actor en un sistema descentralizado, mayor es la probabilidad de que aumente la intensidad de su problema si es que sus acciones impactan inevitablemente las expectativas de otros, generando conflicto de intereses⁸⁴².

Sobre la pregunta fundamental de si un sistema es factible, sostiene Ekpe que la respuesta está en la compatibilidad general de los procesos del sistema con los intereses del grupo, así como que suponga un resultado beneficioso para todos o casi todos los miembros⁸⁴³.

Es así que tal y como hemos justificado a lo largo de la investigación se producen esos beneficios dentro de un marco jurídico socialmente sostenible, que podemos aseverar que existen fundamentos para el establecimiento de un sistema de inteligencia de las Naciones Unidas.

El empleo legítimo de los recursos de inteligencia que utiliza la organización es compatible y coherente con los principios básicos de la ONU. Cuando se han violado las normas o se han percibido tendencias en ese sentido, la mayor parte de las veces la organización ha sido capaz de conseguir que tal(es) miembro(s) realineen sus intereses con los de la meta común⁸⁴⁴.

⁸⁴¹ EKPE. op.cit., pos. 4672.

⁸⁴² *Ibid.*, pos.4703.

⁸⁴³ *Ibid.*, pos. 4765.

⁸⁴⁴ *Ibid.*, pos.4781.

8.1 SOBRE INFORMACIÓN Y SATURACIÓN

Estudios realizados⁸⁴⁵ demuestran que el aumento en volumen de la información disponible relativa a la misión, no es necesariamente buena para el rendimiento en la toma de decisiones. Experimentos concretos desarrollados en el estudio referido prueban que el acceso a más cantidad de información puede reducir el conocimiento de la situación (SA) y la confianza entre los miembros de un equipo, asunto de extrema importancia en el ámbito del ejercicio del mando, donde las decisiones se toman a menudo en condiciones de alta presión y en situaciones críticas que afectan a la seguridad.

En estos entornos los decisores pueden verse desbordados con un alto volumen de información a pesar de que esta sea potencialmente relevante. Los autores del experimento dicen que para realizarlo, se diseñaron las condiciones ideales para la toma de decisión por la definición unívoca de la tarea encomendada y por el control de las variables para facilitar la tarea del grupo de muestra. Aun en este entorno controlado e ideal, no se demostró un aumento en la calidad de la toma de decisiones, incluyendo experimentos de toma de decisiones por parejas.

Es cierto que el diseño del experimento tiene sus limitaciones, y es que en las condiciones de toma de decisiones más comunes para el grupo de control, la exposición a elementos del mundo real (estrés, fatiga, calidad del sistema de mando y control, entorno operacional cambiante...) no estaban presentes. No obstante, las finitas variables que se aislaron en ese ambiente controlado, también van a formar parte de la interacción con los factores anteriormente citados.

Derivado de la compartimentación de la que ha hecho gala la comunidad de inteligencia a lo largo de buena parte de su historia, y a la que también por ese motivo se le atribuyen numerosos fracasos de inteligencia, se ha extendido el paradigma de la necesidad de compartir. Igualmente, bajo esa premisa se ha formalizado la operación en redes de trabajo en los ámbitos de Mando y Control y de operaciones militares, por las que el trabajo en red y la

⁸⁴⁵ MARUSICH, L.; BAKDASH J. *et al.* (2016) "Effects of Information Availability on Command-and-Control Decision Making: Performance, Trust, and Situation Awareness. *Human Factors: The Journal of the Human Factors and Ergonomics Society*, pp. 1–21.

compartición de información tiene un efecto de retroalimentación positiva que teóricamente contribuye a aumentar la eficacia de la misión.

Este experimento concluye que no necesariamente eso es así y que los diseñadores de los sistemas de Mando y Control deberían ser conscientes de los límites de procesamiento cognitivo y de las capacidades humanas.

En Estados Unidos, uno de los grandes desafíos de la inteligencia camino de dos décadas después del 11 de septiembre, es más la sobrecarga de información que la falta de compartición. Los analistas se ven en muchas ocasiones conectando datos puntuales, dispersos y enterrados bajo las ingentes cantidades de tráfico de inteligencia que se comparte entre las diferentes agencias. El director de Inteligencia Nacional en julio de 2010 observó que «cada día se reciben *terabytes* de información exterior compartida, excediendo de largo los contenidos de la biblioteca del Congreso de los EE.UU., que viene a albergar unos diez *terabytes*»⁸⁴⁶.

Por tanto, en el ámbito de la compartición, el ir sumando solo información a una base de datos común no es suficiente. Se deben compartir productos de inteligencia, es decir, productos elaborados en los que se hayan considerado los factores humanos que afectan a los mismos, en especial de sesgos, y se debe considerar un diseño que priorice el flujo de los mismos en función de los elementos esenciales de información (EEI), de los requisitos prioritarios de información (PIR- *priority information requirements*) y de los puntos de decisión según se establezca en base a las limitaciones cognitivas humanas.

8.2 CONSIDERACIONES PREVIAS ⁸⁴⁷

La función de la agencia de inteligencia de la ONU debería definirse con claridad y limitarse a los asuntos especificados con detalle y que supongan una grave amenaza a la seguridad de las personas, de su modo de vida o del fundamento de la sociedad civil.

⁸⁴⁶ ERWIN, M.(2013) *Intelligence Issues for Congress*. Congressional Research Service Report for Congress,p.5.

⁸⁴⁷ Los apartados que se consideran los factores que afectan al diseño de este modelo se inspiraron inicialmente en el resumen de “buenas prácticas” de BORN; LEIGH (2005) *Making Intelligence Accountable: Legal Standards and Best Practice for Oversight of Intelligence Agencies*. Publishing House of the Parliament of Norway, Oslo pp.121-129

- Los conceptos de amenaza a la seguridad de las personas, del modo de vida o del fundamento de la sociedad civil deberían ser concretados y refrendados por la Asamblea General.
- La misión y los poderes de la agencia en cumplimiento de su mandato, deberían ser igualmente refrendados por la Asamblea General.
- Las competencias territoriales de la agencia deben definirse unívocamente, así como establecer las salvaguardas legales que le permitan operar. En este caso, no las tiene y siempre debería operar en donde existen organismos de la ONU desplegados, misiones desplegadas, a petición de un Estado soberano o donde existan disputas de carácter internacional que supongan una grave amenaza a la seguridad de las personas, del modo de vida o del fundamento de la sociedad civil.
- La agencia estará sometida a las auditorías de la Oficina de Servicios de Control Interno (OIOS) de las Naciones Unidas a través del inspector general nombrado al efecto y a la Comisión Delegada de la Asamblea General para Asuntos de Inteligencia.

8.2.1 El Director

- Se deben regular procedimientos por los que se proponga el director de la agencia, así como la descripción de las cualificaciones mínimas con las que debe contar y las condiciones que pueden excluir a un candidato. El personal elegible debe ser personal con carrera en la organización, estando excluidos de este cargo aquellos con nacionalidad pertenecientes al P5 del Consejo de Seguridad.
- Las propuestas de nombramiento deben ser escrutadas en la Asamblea General.
- Se deben disponer las salvaguardas necesarias para evitar presiones indebidas sobre el director, como la garantía del puesto de trabajo en el tiempo previsto salvo negligencias o supuestos regulados (ser procesado...).
- Los criterios para el nombramiento y cese deben estar regulados.

- La propuesta de los candidatos para escrutinio debe estar respaldada al menos por uno de los siguientes organismos: el Consejo de Seguridad o la Comisión Delegada para Asuntos de Inteligencia.

8.2.2 Poderes especiales

- El recurso al uso de poderes especiales, si los hubiera, estará contemplado en la normativa de la agencia, así como los procesos legales que deben activarse en caso de ser necesario.
- En todo caso, los procedimientos deben ser exhaustivos respecto al control de la activación de procedimientos especiales, debiendo regir de base el principio de la proporcionalidad, la adherencia a los derechos humanos y al impero de la ley.
- Deben implementarse controles específicos para la activación de los poderes especiales.

8.2.3 Información clasificada y personal

- Será responsable del desarrollo y la supervisión de los protocolos de gestión, custodia, confidencialidad, integridad y disponibilidad de la información clasificada que utilice la Organización de las Naciones Unidas (UNCIS), tanto en su generación y distribución como en la compartición con otros organismos que posean información clasificada (UE, UA..), así como con las naciones con las que existan acuerdos formales al respecto. También será responsable de otorgar, renovar, revocar, denegar o suspender las habilitaciones personales de seguridad del personal que en función de su necesidad de conocer y su valoración de idoneidad de posesión de tal habilitación deba tener acceso a información clasificada de las NU o de aquella que se comparte con esta. Se coordinará con el DSS para la valoración de los criterios de idoneidad del personal, así como del seguimiento y auditoría de los incidentes de seguridad que puedan comprometer tal información.
- Se desarrollará en la normativa de seguridad de la información las consecuencias legales que se deban afrontar del mal uso o de la revelación

de la información a entidades y/o personas que carecen de la necesidad de conocer y de HPS, en función de los criterios de daño, riesgo y peligro.

Asimismo, se cubrirán todos los aspectos reguladores necesarios aplicables al sistema.

- Se diseñarán, controlarán e inspeccionarán los sistemas de telecomunicaciones o cualquier medio tecnológico por el que fluya información clasificada de la ONU o compartida de las naciones, tanto en la estructura fija como la desplegable en misiones. Se asegurará la interoperabilidad con los sistemas de los remitentes y destinatarios, teniendo en cuenta los requisitos técnicos de los sistemas.
- El DSS acreditará y auditará las condiciones de seguridad exigibles en instalaciones físicas (locales, elementos de seguridad activa y pasiva), de custodia (cajas fuertes, armarios con cerradura...) en aquellos lugares destinados para la custodia y manejo de información clasificada. Distintos niveles de clasificación requerirán diferentes medidas de seguridad. Así mismo, el DSS acreditará y auditará la seguridad de la estructura de los sistemas clasificados de comunicación.
- Respecto de la información de carácter personal, se gestionará y custodiará con los requisitos homólogos existentes en la legislación de protección de datos personales del país donde la agencia está operando y donde los tenga almacenados. En el caso de que no estén contemplados, se dispondrán las medidas específicas necesarias para garantizar la protección debida con los estándares de las Naciones Unidas.
- Se designará una comisión bilateral por cada acuerdo de compartición e intercambio de información clasificada con los países firmantes para auditar los procedimientos de control y gestión de la información de cada una de las partes en el sistema contrario. Esta comisión, garantizará según el principio de reciprocidad o aquel que se adopte en cada caso, que la información estará protegida, como mínimo, con los requisitos y salvaguardas exigidos por el originador de la misma.

8.2.4 Funcionamiento de la agencia

La agencia desarrollará un código de conducta de obligado cumplimiento por todo el personal empleado en ella, tanto el que pertenece de forma permanente como aquel comisionado temporalmente por necesidades del servicio. Se implantarán planes de concienciación periódicos para depurar sesgos y actualizar los límites éticos del trabajo que se les encomienda, así como entrenamiento específico o de perfeccionamiento en las áreas de destino.

Se desarrollarán en conjunción con el DSS y el OIOS, procedimientos de informe o sospecha de desviación de tal código o de realización de actividades ilegales por parte de su personal, lo que originará el comienzo de sus actividades investigativas pertinentes. El recurso a los informes de sospecha estará disponible para todos los empleados independientemente de su nivel, y se dispondrán las salvaguardas necesarias dentro del DSS y la OIOS para asegurar que toda mala práctica de la misma pueda ser denunciada también desde dentro de forma anónima y exenta de represalia.

Observamos en este apartado la importancia de la ética y del correcto comportamiento, así como más adelante señalamos las funciones de las distintas comisiones intervinientes en la vida de la agencia. En definitiva, esto está ineludiblemente ligado a procesos de evaluación y auditoría.

Según Pilar Jiménez Tello y Manuel Ballbé, «la evaluación es un sistema para implantar la justicia, reconocer los méritos y la capacidad ...»⁸⁴⁸. Siguen ambos con que «la evaluación es una forma legítima y un reconocimiento para que los organismos o instituciones, tanto públicos como privados, se impongan mecanismos de autorregulación. Esto no es nada irracional, la implantación de un sistema de evaluación obliga (...) a establecer sistemas de garantía de calidad internos y a preparar a las mismas para hacer frente a las evaluaciones externas(...). La evaluación es lo que hace cambiar y mejorar la protección de

⁸⁴⁸ JIMÉNEZ TELLO, P; BALLBÉ MALLOL, M. (2010) "La auditoría y evaluación como un instrumento decisivo para el desarrollo global de los derechos de la mujer en la sociedad del conocimiento", en *Revista do Curso de Maestrado em Direito da UFC*, vol. 30.1, enero. Fortaleza, p.271

los derechos [en las empresas], a la vez que sirve para acelerar las reformas [dentro de las mismas]»⁸⁴⁹.

Debemos tener en cuenta que muchos de los indicadores a los que hemos aludido en el anterior capítulo para referirnos a los riesgos emanados de informes de evaluación, p.ej. de los derechos humanos en distintos países por diversas ONG, ofreciendo esta evaluación información de la situación en que se encuentran diferentes países en relación a los derechos humanos. «La sociedad actual calificada como sociedad del riesgo precisamente tiene esta denominación porque actualmente se evalúan los costes y beneficios y se evalúan los mayores o menores riesgos en todos los campos. Eso ha llevado a otras denominaciones como la de "Estado evaluativo" y la de "audit society". Incluso se ha hablado de la "litigation through evaluation", es decir, que solo auditar y evaluar es ya un sistema de ordenación y regulación [de las empresas]»⁸⁵⁰.

Jiménez Tello sostiene que el desarrollo de nuevos derechos (sociales, ambientales,...) se debe a otra globalización, generada en EE.UU. y extrapolada a Europa y que gracias a los movimientos de la comunidad se han creado instituciones y regulaciones que han consolidado estos nuevos derechos luego incorporados al sistema de valores mundial. El grado de cumplimiento de estos valores y nuevos derechos se realiza a través de los sistemas de evaluación y auditoría que los posiciona mundialmente. «Los acuerdos de Kioto se basan en auditoría y evaluación de emisiones a la atmósfera de cada país. Ahora con la nueva consciencia del calentamiento del planeta, las medidas que se van a tomar son la evaluación y auditoría no solo por regiones sino por localidades y por empresas»⁸⁵¹.

El desafío que se le plantea a las Naciones Unidas es por tanto conseguir introducir un sistema innovador, que es un sistema de inteligencia para la Seguridad Humana, para lograr una calidad reguladora, competitiva y de cooperación global. El triunfo de la organización en muchos ámbitos, ya es un

⁸⁴⁹ *Ibid.*

⁸⁵⁰ *Ibid.*, pp.275-276.

⁸⁵¹ JIMÉNEZ TELLO, P.(2007) *Auditoria universitaria y calidad*. Tesis Doctoral, Universidad Autónoma de Barcelona, junio, p.10.

hecho, demostrando su competencia innovadora en forma de tantos tratados (medio ambiente, de los niños, de los trabajadores...) que encuadran, vinculan e incluso convencen a los Estados en una transformación hacia la Seguridad Humana. Los modelos de inteligencia estatal, con una misión menos ambiciosa a la que aquí se demanda, no se rechazan ya que en cierto modo contribuirán en parte a esta aspiración para la Seguridad Humana Global. Se transforma así la visión que poseen los decisores de la seguridad, no solo en las Naciones Unidas sino en los propios Estados, requiriéndose los nuevos instrumentos que ofrece este sistema innovador de inteligencia de Seguridad integral como Inteligencia para la Seguridad Humana.

La emergencia del comportamiento legislativo del Consejo de Seguridad, acelerado en las últimas décadas, representan un cambio en su estrategia para el mantenimiento de la paz y seguridad internacional. Tradicionalmente se ha limitado a abordar asuntos específicos de un país que amenazasen la paz y seguridad internacional, resultando en la imposición de medidas mitigatorias sobre los gobiernos o actores no estatales que pusieran en riesgo la paz y seguridad internacional. Actualmente, las nuevas resoluciones temáticas se refieren a amenazas genéricas globales a la paz y seguridad internacional instándose a todos los países a la adopción de medidas para combatirlas donde quiera que emerjan o ya estén presentes⁸⁵². Los tratados otra vez, como *soft legal power* los observamos en la ratificación, por ejemplo, de los derechos del niño por todos los países, con excepción de solo dos. La inteligencia para la Seguridad Humana encuentra en la monitorización del cumplimiento y violaciones de la regulación, en la *regulation through evaluation* como base del cumplimiento del derecho, su fuente troncal.

Las sentencias Hamdi v. Rumsfeld, Rasul v. Bush fueron dictadas por parte de la Corte Suprema conservadora como efecto positivo del Tribunal Penal Internacional, en un efecto similar al que cuando Chile decidió procesar a Pinochet después de que el juez Garzón interviniera. Al igual que la Corte Penal Internacional ha provocado un efecto positivo en la Corte Suprema conservadora con las sentencias sobre Guantánamo, por la que siguiendo la

⁸⁵² POPOVSKI, V.; FRASER, T. (ed.) (2014) *The Security Council as Global Legislator*. Routledge, Taylor & Francis Group.

más pura tradición del imperio británico *Magna Carta Follows the Flag*, las Naciones Unidas en el sistema de soberanía Global Dual al que aspira debe tener como objetivo que tanto cualquier crimen cometido por una multinacional, como las acciones criminales de funcionarios de un Estado que tengan poderes atribuidos por este, sean siempre responsables y procesados como mínimo ante su jurisdicción nacional.

De esta manera, bajo bandera de la ONU el lema sería *Human Rights follows the Flag*. Esa Inteligencia para la Seguridad Humana se emplearía también para contribuir a la prevención de estas situaciones, haciendo un seguimiento que persiga la auditoría del cumplimiento de los tratados existentes, tanto si el país que lo incumple lo ha suscrito como si no, ya que la propia existencia del tratado en cuestión le condiciona inexorablemente. Es un efecto contagio. Según Nassim Taleb «lo repetiré hasta quedarme ronco: es el contagio lo que determina el destino de una teoría en las ciencias sociales, no su validez»⁸⁵³. Es una pandemia de Seguridad Humana.

8.3 EL PAPEL DEL EJECUTIVO

El vicesecretario general es el responsable de la formulación de las políticas de inteligencia a desarrollar por la agencia. En esta labor, se apoyará en la Comisión Delegada del Consejo de Seguridad para Asuntos de Inteligencia.

Al vicesecretario se destinarán informes regulares del estado del desarrollo de las políticas, podrá acceder a toda la información clasificada lo suficientemente relevante y tendrá la facultad de asignar la «necesidad de conocer» de tal información fuera de la agencia, pudiendo delegarla en el director de la misma.

Será también, el que rinda cuentas de las actividades de la agencia ante la Comisión Delegada de la Asamblea General para Asuntos de Inteligencia.

En el caso de ser requerida la activación de poderes especiales para la agencia, iniciará los protocolos de supervisión para garantizar el estricto cumplimiento de los mismos dentro del marco legal reconocido.

⁸⁵³ TALEB, N.(2007) *The BLACK SWAN. The Impact of the HIGHLY IMPROBABLE*. Random House, Nueva York, p.278

Esto requerirá la participación inmediata de representantes del OIOS y de los recursos de asesoramiento legal de la organización. Entre ellos, debería solicitarse la participación del Tribunal Internacional de Justicia, mediante la designación de magistrados a estos efectos.

Será el garante de la imparcialidad de la agencia, tanto sobre asuntos de Estados o de actividades vinculadas a los mismos como de políticas ajenas a las formuladas por las Naciones Unidas. En esta tarea, estará apoyado por el vicesecretario general del OIOS, quien designará un representante de su estructura en la figura del inspector general (IG).

8.4 CDCSAI

La Comisión Delegada del Consejo de Seguridad para Asuntos de Inteligencia estaría compuesta por veinticinco miembros, siendo uno de ellos su presidente. Quince de sus veinticinco miembros serían los que componen el Consejo de Seguridad. Los diez restantes, se votarían en la Asamblea General de entre aquellos Estados que sean propuestos para integrar esta comisión desde las diferentes organizaciones regionales (UE, UA, ASEAN...). Entre los países propuestos no debería repetirse ninguno de los que ya pertenecen al CS en el momento de la configuración de la comisión.

La presidencia de la comisión será elegida por votación entre los miembros no permanentes del Consejo de Seguridad en el momento de la configuración de la comisión, ostentándola durante el periodo de un año. La vicepresidencia de la comisión la ostentaría uno de los P5 rotativamente, por orden alfabético del país, con el mismo periodo de duración que la presidencia.

Cuando los asuntos que se traten en la comisión afecten a países no representados en la misma, se ampliaría esta para la inclusión de los delegados nacionales necesarios al respecto. La pertenencia a la comisión, como parte de los veinticinco, o si se asiste como delegado de un país afectado, no da derecho natural a acceder a la información clasificada que sea establecida como tal por el sistema de protección de información de las Naciones Unidas (UNCIS). Tal sistema garantizará el acceso a la información en función de la necesidad de conocer del destinatario, estando debidamente

supervisado por las medidas legales apropiadas sobre las obligaciones derivadas del acceso a la misma.

Corresponde a esta comisión:

- De forma general, designar las áreas (regiones) de obtención de inteligencia (AOI) y en particular, aquellas en las que se estén desarrollando eventos de crisis humanitarias, catástrofes o violaciones flagrantes de los derechos humanos.
- Aprobar los requerimientos prioritarios de información (RPI- PIR⁸⁵⁴, entre los que se encuentran los indicadores) del Consejo de Seguridad sobre los asuntos de su competencia, y asociar procedimientos de comprobación y de reacción inmediata sobre determinados PIR, cuando cumplan el criterio de notificación al CS. Estos PIR, buscan rellenar los vacíos de conocimiento concretos asociados a determinados cursos de acción que las Naciones Unidas estén llevando a cabo en sus áreas de interés.

Los mismos, deben ir priorizados, siendo la responsabilidad del SITCEN/UNOCC el seguimiento de los eventos, y de la Dirección de Alerta Temprana el lanzamiento inicial de los protocolos establecidos y autorizados previamente, según la lista de comprobación.

Toda acción derivada de la lista que esté relacionada con el uso de la fuerza por parte de contingentes del DPKO, como pueda ser la implementación de determinadas reglas de enfrentamiento (ROE) por escaladas súbitas de un conflicto en relación al concepto de «necesidad de proteger», activará también los aparatos de asesoramiento legal del Consejo de Seguridad.

Esto significa el establecimiento de un Catálogo General de Reglas de Enfrentamiento para misiones multidisciplinarias con la suficiente amplitud, del que se extraerán compendios de ROE para cada tipo de operación que se esté llevando a cabo.

⁸⁵⁴ En argot "Prioritized Information Requirements", FM 34-8-2, APPENDIX D, D-1.

Por su parte, determinadas ROE requerirán de la inteligencia para ser aprobadas, en especial cuando sea necesario el uso de técnicas investigativas y de identificación. No cabe duda que independientemente de que todos debamos medirnos por el mismo rasero, existe una asimetría tecnológica que propicia unas capacidades ampliamente superiores en el empleo de la fuerza por parte de las naciones que proporcionan tropas o policía, de manera individual o como parte de un contingente. El utilizar estas capacidades frente a una amenaza también asimétrica y el hecho de estar cumpliendo un mandato de las Naciones Unidas, hace que se esté sujeto a unos estándares muy altos ante «el tribunal» de la opinión pública⁸⁵⁵.

- Aprobar el Plan Permanente de Obtención de Inteligencia. Este es un documento de naturaleza genérica, pero permite la operación de inteligencia dentro de un mandato legal y «define» las preocupaciones principales del Consejo de Seguridad, basadas particularmente en el trabajo del equipo de riesgos de la agencia. Dentro de este documento se recogerán entre otros, cuáles son los elementos esenciales de información (EEI) para el Consejo de Seguridad.

Con estos EEI y los PIR, en una determinada área de interés (AOI), el UNINS comienza a desarrollar las estrategias para proporcionar un planeamiento holístico de operaciones de inteligencia.

8.5 CDAGAI

La Comisión Delegada de la Asamblea General para Asuntos de Inteligencia estará compuesta por representantes de cada una de las seis Comisiones Principales de la Asamblea General (1ª Desarme y Seguridad Internacional, 2ª Asuntos Económicos y Financieros, 3ª Asuntos Sociales, Humanitarios y Culturales, 4ª Política Especial y de Descolonización, 5ª Asuntos Administrativos y Presupuestarios y 6ª, Jurídica) con periodicidad anual, salvo convocado expresamente por la misma. En cada comisión de las principales,

⁸⁵⁵ KENNEDY, D.(2006) "Distinguishing Military and Humanitarian Professions", en *The Law of War in the 21st Century: Weaponry and the Use of Force. International Law Studies* Vol. 82. Naval War College, Newport, Rhode Island, p.16.

se designarán hasta diez miembros como posibles representantes de la misma, quienes deberán ostentar HPS para cuando se les asigne turno de representación.

Se debe buscar, en el conjunto global de la comisión, una representación suficientemente variada y representativa de los Estados miembros de la Asamblea.

Estará presidida por el/la representante de la comisión principal rotativamente entre las seis comisiones. Según el caso particular que se trate, la comisión que más peso vaya a tener en el encuentro cuando este sea convocado expresamente, podrá tener un papel principal en el mismo.

El mandato de esta comisión delegada, debe ser claro y específico. Engloba todas las actividades de la agencia, y puede incluir todos o algunos de los siguientes aspectos: a) legalidad, b) eficiencia, c) eficacia, d) presupuesto y control, e) actuaciones conforme al marco de los derechos humanos, f) aspectos administrativos o de las políticas que ejecuta la agencia.

Los informes resultantes, una vez revisado por la OIOS que estén libres de información clasificada, pueden ser publicados, debatidos en la Asamblea o monitorizados. En el caso de que contengan datos clasificados, deberá permanecer dentro del ámbito de la protección de la comisión delegada, con las debidas salvaguardas legales al respecto de su difusión. Si la comisión no está de acuerdo, se elevará a consulta a los magistrados del TIJ. En todo caso, la última palabra de la difusión de los resultados la tendrá la comisión.

La tarea de la comisión se puede repartir en subcomisiones, pudiendo incluso solicitar el apoyo del inspector general de la agencia (OIOS) para alguna tarea concreta y que no se solape con ninguna de las que la propia comisión desempeña.

La comisión delegada debe tener la capacidad de iniciar las pesquisas que considere conveniente. Para ello, los miembros deberán tener acceso a la información clasificada que sea requerida. Si existieran razones para que determinados miembros de la comisión no deban acceder a la información a pesar de su HPS, en virtud del desarrollo de operaciones en curso y que

puedan afectar a la seguridad del personal, la agencia solicitará a la comisión principal particular afectada la sustitución de ese representante por otro de entre los que tienen HPS y necesidad de conocer.

Cuando las circunstancias así lo aconsejen, y previa solicitud del presidente de la comisión al vicesecretario general, esta podrá ser reforzada por representantes especiales con necesidad de conocer, aunque carezcan de HPS (no obstante, se le darán a conocer y deberán firmar sus obligaciones legales del acceso a la información en circunstancias excepcionales).

En todo momento se debe mantener latente la comunicación del vicesecretario general con el presidente de la comisión delegada cuando la situación lo requiera.

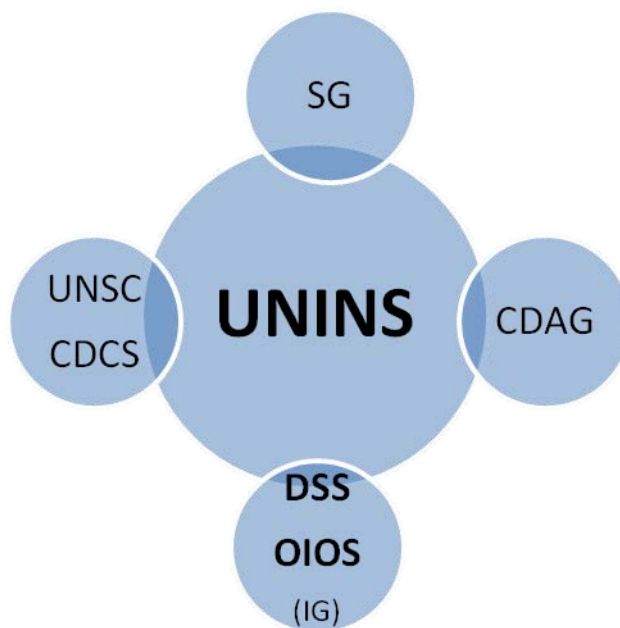


Fig. 5-1 Zonas de responsabilidad y de contacto con el sistema de la Naciones Unidas⁸⁵⁶.

8.6 MANDATO, GUÍA Y COMPOSICIÓN

El UNINS⁸⁵⁷ tiene la responsabilidad de ser el punto focal de inteligencia de la Organización de las Naciones Unidas. Su misión es proporcionar al secretario

⁸⁵⁶ Elaboración propia.

⁸⁵⁷ Robert Steele propone la UNODIN (UN Open-Source Decision-Support Information Network) en su cap. 6 STEELE, R.(2010) *INTELLIGENCE for EARTH*. Earth Intelligence Network, www.phibetaiota.net, pp.43-54.

general, a través de su vicesecretario, de la inteligencia necesaria para la toma de decisiones o el diseño de políticas de la organización dirigidas a cumplir con el mandato que le inviste su carta fundacional. Así mismo, el UNINS asesorará al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre los asuntos que a través de su Comisión Delegada le sean encomendados, así como atender aquellos asuntos que requiera la Asamblea General mediante la actividad de su Comisión Delegada.

Este sistema se compone de cinco ramas principales y dos auxiliares. Observaremos que no incluye Contrainteligencia por varios motivos: porque los procesos del UNINS son mayoritariamente abiertos y auditados por actores externos; porque la protección contraespionaje de las autoridades debe ser misión del DSS; por la dificultad en la aprobación del concepto en el seno de las Naciones Unidas y en especial, porque desvía el objetivo principal de esta agencia, consumiendo recursos y tiempo de los que carece por completo, siendo en este caso poco lo que tiene que perder con respecto de lo que se puede ganar con una agencia funcionando con las capacidades que proponemos.

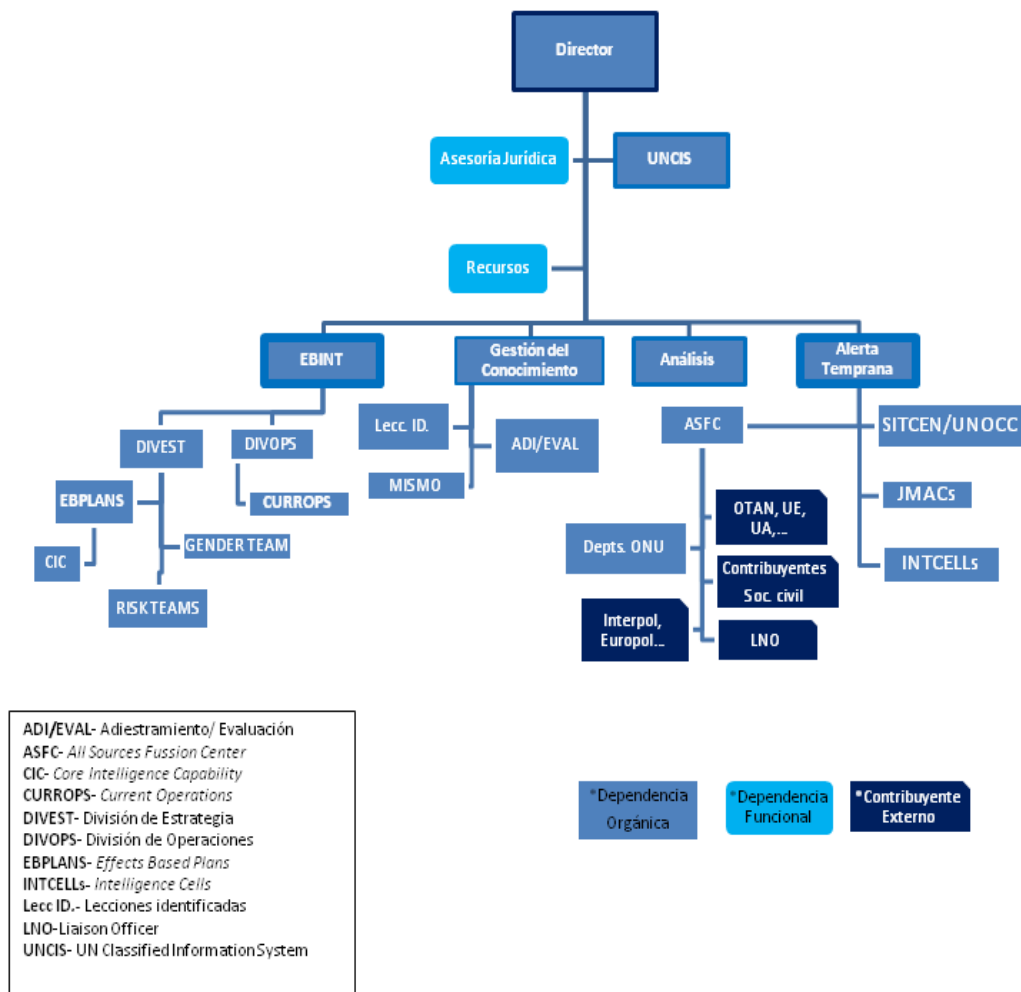


Fig. 5-2 Propuesta para organigrama del UNINS⁸⁵⁸.

Las auxiliares son la Asesoría Jurídica y la Dirección de Recursos. Sin pertenecer orgánicamente del UNINS, pero con personal habilitado (HPS), mantiene una dependencia funcional de apoyo a requerimiento. La primera se ocupa de los asunto de naturaleza jurídica en apoyo del director.

La segunda se encarga de aspectos burocráticos tales como la secretaría de la agencia, la gestión de presupuestos y de recursos humanos. En este sentido, es responsable de la activación del personal de aumento y refuerzo, previamente identificado, autorizado y entrenado por las correspondientes direcciones principales, que sea necesario para desarrollar las actividades de la agencia.

⁸⁵⁸ Elaboración propia.

8.6.1 UNCIS

De las cinco ramas principales, la primera es el corazón del sistema de información clasificada de la ONU (UNCIS). Esta dirección del sistema tiene las atribuciones explicadas con anterioridad sobre la información propiedad de las Naciones Unidas o de los Estados u organizaciones que la comparten con ella, así como de los criterios de necesidad e idoneidad del personal para conocer de la misma.

8.6.2 Dirección de gestión del conocimiento

La ONU, como mastodonte administrativo y burocrático que es, tiene la necesidad de gestionar el conocimiento que adquiere la Organización, garantizar que permanece dentro de ella y que se transfiere adecuadamente.

En particular, este aspecto dentro del UNINS, es de capital importancia. Permite mantener un repositorio de conocimiento actualizado mediante el trabajo de tres departamentos:

- La División de Adiestramiento y Evaluación, responsable de mantener actualizado a todo el personal que pertenece al UNINS y del planeamiento y la conducción de entrenamientos y simulaciones sobre situaciones hipotéticas o pasadas a las que se haya enfrentado la Organización respecto de la toma de decisiones y el diseño de las operaciones. Debe incluir también al personal externo a la agencia que participa en la toma de decisiones o en procedimientos preestablecidos.
- La División de Monitorización (*Mission Monitor-MISMO*) de las misiones que desarrollan los efectos que busca la agencia, por personal especialista propio o de refuerzo, para la identificación de errores y desviaciones de los efectos buscados, retroalimentando estas circunstancias para la corrección, si es posible en tiempo real, a la Dirección de Análisis y al departamento de Operaciones en Curso (CURROPS)
- La División de Lecciones Identificadas. Con el fin de producir conocimiento y evitar que se cometan errores similares, desarrollaría

protocolos de revisión de misiones ejecutadas, incluyendo la de los productos observados por los MISMO. En muchas ocasiones esta actividad se conoce como *Lessons Learnt* (lecciones aprendidas), concepto del que nos desmarcamos vigorosamente ya que el trabajo consiste en identificar los errores cometidos como objetivo inminente, siendo la comprobación de que no se cometen de nuevo, y por tanto de que se han aprendido, trabajo de los MISMO.

8.6.3 Dirección de Análisis

Es la responsable dentro de la agencia de desempeñar una función clásica dentro del ciclo, pero a su vez de procesar los informes que entran a través del Departamento de Alerta Temprana y de los MISMO. Con una misión también dinámica, sus productos alimentan la línea vertical superior a la vez que la de su nivel:

- Incluye en sus informes a los elementos analistas dependientes de la Dirección de Alerta Temprana, para valoración de los procesos del desarrollo de la amenaza, valoración de riesgo, detección y seguimiento.
- Refuerza la capacidad de análisis de las células de inteligencia (INTCELL) más pequeñas constituidas *ad hoc* para una misión en concreto cuando las haya o hasta que se pueda constituir un JMAC. De esa forma se potencia con personal no desplegado la actividad de inteligencia en el nivel táctico a través de los sistemas de comunicación clasificada dispuestos.

En este sentido, se debe conseguir incrementar la capacidad de traducción en lenguas no oficiales de la ONU de la documentación de inteligencia necesaria de forma rápida. Ello requiere la constitución de una red de traductores habilitados con HPS no destinados en el UNINS, idealmente en la estructura de la ONU, en sus oficinas regionales o en acuerdos con las naciones, para que reciban parte de documentos incompletos que, a sabiendas de que disminuirá la calidad de la traducción, también impida una reconstrucción de los mismos. En el UNINS deberán integrarse los correctores (traductores) necesarios para reconstruir el documento. Con este trabajo colaborativo se suple la

acuciante carencia de traductores desplegados en el terreno sin entrar a valorar cuestiones de confianza.

- Alimenta a la Dirección de EBINT, tanto para validar el planeamiento de efectos desde las valoraciones de riesgo, como para comprobar los efectos conseguidos antes de pasar a siguientes fases. También, para la efectividad y sincronía de los efectos en paralelo y para revisión y/o ajuste de operaciones en curso.

De las dos ramas principales que quedan, destacaremos la posición antagonista de la naturaleza de la inteligencia que gestionan.

8.6.4 Dirección de Alerta Temprana como inteligencia reactiva

Responsable de gestionar la recepción de información o inteligencia, tanto los recursos dispuestos por la propia organización como aquella procedente de los enlaces de las naciones (LNO), de diferentes organizaciones gubernamentales o no, del mundo empresarial y académico con el fin de alimentar al sistema de alerta temprana para transformarla en «inteligencia accionable», es decir, que sirva para la toma de decisiones en el nivel adecuado.

En ella se integra el Centro de Situación y el Centro de Operaciones de Crisis (SITCEN/UNOCC), los JMAC, y las INTCELL.

Toda esta información pasa por doble vía, directa al nivel superior de dirección del sistema y en paralelo simultáneamente a las direcciones hermanas. Asimismo, produce una entrada directa en el Centro de Fusión de Fuentes (All Sources Fussion Center —ASFC).

En el ASFC se procesa también las fuentes relativas a los demás recursos de la Organización (HEWS, Oficinas y departamentos,...), aquellas procedentes del ámbito de organizaciones internacionales como OTAN, UE, AU..., las procedentes de los acuerdos suscritos con organizaciones de fuerzas de seguridad y en general, los contribuyentes de la sociedad civil (ONG, ambiente académico, información de mercado, empresas de seguridad y tecnología, aspectos religiosos...) y los contactos con los Estados que así lo desean,

normalmente a través de oficiales de enlace con sus servicios de inteligencia (LNO).

A este concepto reactivo, pero solo aplicado al entorno de operaciones de paz, Robert Steele lo denomina *Peacekeeping Intelligence*. De la misma manera, y en el mismo contexto, cuando se refiere al carácter proactivo encontraríamos en el siguiente apartado la *Information Peacekeeping*⁸⁵⁹.

8.6.5 EBINT como inteligencia proactiva

La EBINT, o *Effects Based Intelligence*, es la Inteligencia Basada en Efectos, es decir, que busca un efecto determinado derivado de la acción o de las acciones ejecutadas de forma dirigida por cualquier elemento de la estructura de las Naciones Unidas, por poner un ejemplo desde las misiones desplegadas sobre el terreno dependientes del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de Paz, hasta las consecuencias de un embargo económico, pasando por programas de igualdad de género.

Normalmente, la EBINT busca obtener efectos estratégicos, a veces por acciones estratégicas, a veces a consecuencia de los efectos en cascada de segundo, tercero o más orden que causan un efecto estratégico buscado, pero de manera indirecta.

Entonces, ¿no sería la EBINT efectos basados en inteligencia, en lugar de lo contrario?. Pues bien, en puridad, nada de lo anterior, ya que la inteligencia por sí sola es muy improbable que cause ningún efecto. Son las decisiones que se toman basadas en inteligencia las que generan los efectos. Dicho esto, volvamos a la cuestión de si este acrónimo también acepta la propiedad aritmética conmutativa: más adelante entenderemos que sí, ya que es un proceso sistémico en el que la retroalimentación y la reevaluación es una de las muchas características de esta forma de pensar como modelo analítico de inteligencia.

⁸⁵⁹ STEELE, R.(2006) *Information Operations: Putting the "I" back into DIME*. Strategic Studies Institute, pp.9-13. y STEELE, R.(2006) "Peacekeeping Intelligence and Information Peacekeeping". *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, 19 nº3, pp. 519-537.

La EBINT nace desde el concepto *Effects Based Operations*⁸⁶⁰ (EBO) diseñado por pilotos de la Fuerza Aérea estadounidense como consecuencia de la ineficacia operativa que sufrieron al participar en la guerra de Vietnam, pudiendo implementarlo cuando les tocó mandar a ellos en la planificación de las operaciones aéreas de la primera guerra del Golfo (Operación Desert Storm, 1991).

A esta visión, añadimos la aportación de Robert CLARK con una revisión del modelo clásico del ciclo de inteligencia. En su modelo, Clark llega a la conceptualización de la «inteligencia centrada en el objetivo»⁸⁶¹ (Target Centric Intelligence-TCI) por el que los actores participantes en el ciclo clásico de inteligencia (consumidor-colector-analista) se relacionan de una manera no lineal, conformando una red integral colaborativa en la que todos son responsables del producto, incluyendo al propio consumidor.

Este modelo de Clark ofrece dos singularidades muy importantes: por una parte, significa que la probabilidad de la utilización de la inteligencia es mayor ya que es resultado de un proceso activo en el que los decisores han formado parte; por otra, es una evolución del modelo clásico del ciclo de inteligencia que, sin dejar de utilizarlo, ofrece una mayor adaptabilidad a las amenazas asimétricas y a su continua evolución.

La Dirección EBINT, se compone de dos Divisiones, la de Estrategia y la de Operaciones.

La de Estrategia, integra los equipos, tanto de riesgos (en base a los riesgos identificados como más probables) como de género con el sentido de garantizar la perspectiva de género en la búsqueda de efectos desde el estudio de los riesgos y en su adaptación a los planes (aun estando incluido dentro de los factores de riesgo social). Estos dos equipos no son permanentes y se activan según los ciclos de diseño de los planes de inteligencia de la agencia de forma anual, o a requerimiento para el diseño de un plan específico.

⁸⁶⁰ U.S. Joint Forces Command Effects-based Operations White Paper, Version 1.0 y Air Force Doctrine Document 2 (AFDD-2), USAF.

⁸⁶¹CLARK, R. M. (2012) *Intelligence Analysis: A Target-Centric Approach*. CQ Press, 4ª edición.

En esta División nos encontramos otro de los propulsores del sistema: el departamento de Planes Basados en Efectos (EBPLANS).

Aquí reside la capacidad núcleo de inteligencia de esta agencia, constituida por personal del CIC (*Core Intelligence Capability*) permanente destinado en el UNINS, y es donde se planifica la forma de conseguir los efectos deseados identificados por los equipos de riesgos. Desde ahí se realiza la asignación de cometidos (*tasking*) a los diferentes elementos que se integran en el sistema de las Naciones Unidas (agencias, comisiones, oficinas regionales, misiones....) que tengan la capacidad de ejecutarlos. El CIC es responsable también de sincronizar los efectos entre sí para la sinergia de los mismos.

La División de Operaciones sería responsable del seguimiento de las operaciones en curso, del ajuste de los efectos deseados planeado en función de la retroalimentación de los MISMO y de la División de Análisis, y de la conducción de *tasking* dinámico en función de acontecimientos sucedidos que puedan desencadenarse por activación de criterios de Alerta Temprana.

9 EBINT

La inteligencia basada en efectos comparte con la inteligencia centrada en el objetivo los procedimientos de estudio, aproximación y acometimiento del objetivo (*target*) en la forma de efectos, y con las operaciones basadas en Efectos, que ambas son método de planeamiento.

La EBINT comparte principalmente con las EBO la forma de obtener el efecto deseado siempre que se excluyan los efectos letales (u otros métodos que requerirían la activación de los poderes especiales) y la utilización de operaciones militares cinéticas. En particular su objetivo es todo aquello que esté relacionado con la modificación del comportamiento humano (adversario) en la toma de decisiones. La EBINT busca proporcionar la inteligencia necesaria para que los decisores de la ONU puedan formular las políticas adecuadas para alcanzar la situación final deseada a base de efectos desde una perspectiva humanocéntrica.

En la oclusión de la metodología EBO con la TCI, nace la EBINT. No obstante, esta última no se circunscribe a esta área de oclusión y se expande en el espectro como una metodología propia que parece cobrar mayor sentido en el complejo escenario de la organización en la que pretende nacer: es una mutación inevitable por la cual se presenta a la antigua y polémica herramienta de inteligencia como algo indispensable, ética y legalmente responsable dispuesta para un fin más alto.

9.1 CONDICIÓN Y PROPÓSITO

El objetivo único de los efectos es que tengan un propósito. Checkland y Scholes⁸⁶² dicen que «los humanos desarrollamos acciones que tienen un propósito como respuesta a nuestra experiencia del mundo», siendo éstas «acciones intencionadas, deliberadas y decididas, llevadas a cabo por un individuo o un grupo [...] y parece una buena idea que el propósito que emana de las intenciones se base en el conocimiento más que de ir dando palos de ciego, aunque la observación nos muestra que los asuntos humanos rebosan de esta segunda opción».

Es este propósito, la «situación final deseada», el que ostenta la más alta prioridad y es a lo que tienden todas las acciones.

La definición de «situación final» es diferente según el país y el ámbito⁸⁶³. Para Australia al nivel de Estrategia Nacional, «...es el conjunto de condiciones deseadas, que incorporan los elementos del poder nacional, lo que alcanzará los objetivos nacionales»; al nivel estratégico militar «es el conjunto de condiciones deseadas por las que se deja de necesitar el uso militar de la fuerza para lograr los objetivos nacionales».

La doctrina militar del U.S. Army reconoce que «la situación final deseada incorpora las condiciones requeridas que, cuando son alcanzadas, logran el objetivo estratégico o transfieren el esfuerzo principal a los demás instrumentos del poder nacional para lograr la situación estratégica final deseada». Otra definición estadounidense de situación final deseada es «tanto para el

⁸⁶² C.p. DUCZYNSKI, G.(2004) *Effects-Based Operations: A Guide for Practitioners*. Command and Control Research Technology Symposium, San Diego, junio (15-17), p.4.

⁸⁶³ DUCZYNSKI, op.cit., p.4.

presidente de los EE.UU. como para el secretario de Defensa, como quieren que quede la situación cuando terminen las operaciones, tanto las militares como de cualquier otro instrumento del Estado al que apoya el Ejército» sigue este autor.

Para Guy Duczynski la palabra «condición» para lograr definir la situación deseada, le otorga un papel central en la determinación de los efectos.

Pero, ¿cuáles son estas condiciones y de dónde provienen?⁸⁶⁴. En la consideración de esta palabra, se reconoce que antes de que se haya tomado la decisión para actuar, las «condiciones» prevalecientes hasta ese momento no habían sido lo suficientemente preocupantes para haber pasado a la acción.

Por tanto hay un umbral que provoca ese cambio, traducido a doctrina: son esas condiciones el punto de origen de los efectos en el «planeamiento basado en efectos». Al tratar de restablecer las condiciones al punto anterior al umbral de preocupación, se busca que cuando se planean determinados efectos, estos están vinculados al movimiento de condiciones específicas en direcciones concretas.

9.2 OPERACIONES BASADAS EN EFECTOS (EBO)

Tras la breve aproximación anterior, lo primero que hay que decir es que no existe una definición consensuada de este tipo de operaciones.

Para el caso, utilizaremos una de las más inclusivas ofrecida por Paul K. Davis⁸⁶⁵ de RAND, por la que:

«Las operaciones basadas en efectos son aquellas concebidas y planeadas en un marco de sistemas que consideran toda la gama de efectos, directos, indirectos y en cascada, que pueden conseguirse, con diferente grado de probabilidad, mediante la aplicación de instrumentos militares, diplomáticos, psicológicos y económicos».

⁸⁶⁴ *Ibíd.*, pp.4-5.

⁸⁶⁵ DAVIS, P.K. (2001) *Effects-Based Operations. A grand Challenge for the Analytical Community*. RAND National Defense Institute and Project AIR FORCE, p.xiii.

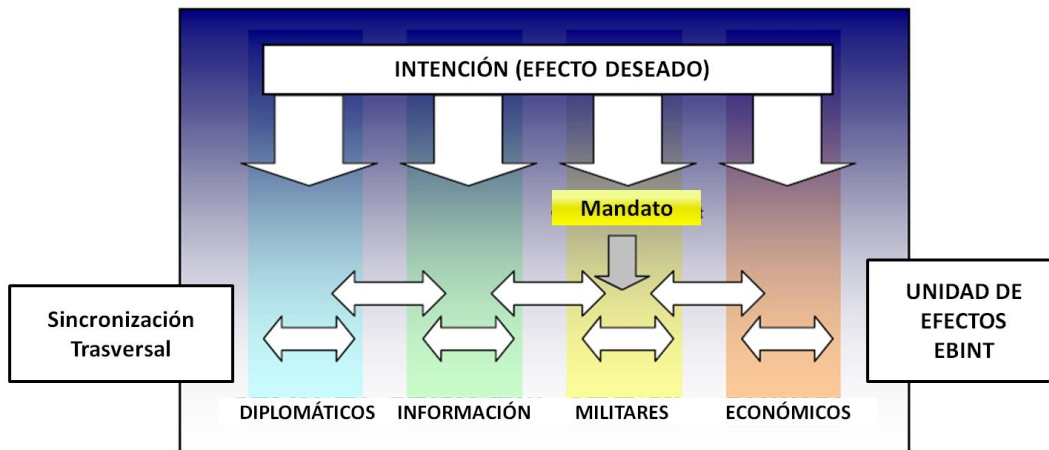


Fig. 5-3 Efectos⁸⁶⁶

Sigue Davis⁸⁶⁷ con que en el planeamiento de operaciones, las EBO muchas veces resultan difíciles de comprender respecto de la doctrina clásica: es más fácil entenderla como lo que no es que como lo que es. Los mayores impulsores de las EBO tratan de explicarla con la siguiente representación:

- Colapsar la voluntad y cohesión del adversario.
- Derrotar las estrategias adversarias antes que a sus fuerzas.
- Convencer a los líderes adversarios para que tomen decisiones favorables a nuestro fin.

Para Allen Batschelet⁸⁶⁸ los elementos fundamentales que distinguen las EBO son:

- Se centra en la superioridad en la decisión.
- Es aplicable en todo el espectro de operaciones (paz-guerra)
- Visualiza más allá de los efectos directos o inmediatos de primer orden

⁸⁶⁶ Fuente: Adaptación de GUITONI A.; WHEATON, K., *Military Decision-Making Process and Effect-Based Operations Concepts: A Comparative Study, Lessons Learned and Implications*, en <http://ismor.cds.cranfield.ac.uk/22nd-symposium-2005/military-decision-making-process-and-effect-based-operations-concepts-a-comparative-study-lessons-learned-and-implications/@@download/presentation/guitouni.ppt> [Consulta:12 febrero 2016].

⁸⁶⁷ DAVIS, op.cit., p.12.

⁸⁶⁸ BATSCHELET, A. (2002) *Effects-based operations: A New Operational Model?*. USAWC Strategy Research Project, Carlisle Barracks, Pennsylvania. <http://www.iwar.org.uk/military/resources/effect-based-ops/ebo.pdf> p.12.

- La comprensión del sistema adversario
- Capacidad de una adaptación disciplinada
- Aplicación de los elementos del poder nacional
- Capacidad en la toma de decisiones para adaptar reglas y asunciones a la realidad

Para Robyn Read⁸⁶⁹ los asuntos centrales de las EBO son:

- Comprender la situación final deseada.
- Buscar el camino más correcto para el efecto deseado.
- Comprender los efectos de segundo y tercer orden
- Medida o cuantificación de los efectos en las dinámicas humanas
- Medida o cuantificación de los efectos «no cinéticos»
- Determinar una responsabilidad diferenciada por efectos

El desarrollo conceptual de las EBO clásicas tiene ciertos rasgos que las hacen, en esos rasgos, exclusivas de operaciones militares ofensivas. Conceptos como «shock» o «pasma», los factores acumulativos que se producen con operaciones simultáneas y otros aspectos, nos sugieren que nos quedemos con las bondades del concepto y que diseñemos una metodología con la base de la experiencia que ofrece, pero con una esencia diferente: la EBINT es una metodología humanocéntrica que se basa en la influencia sobre el comportamiento de las personas.

⁸⁶⁹ READ, R.(2005) *Effects Based Air Power for small wars*, en <http://www.airpower.maxwell.af.mil/airchronicles/apj/apj05/spr05/read.html> [Consulta:20 marzo 2016].

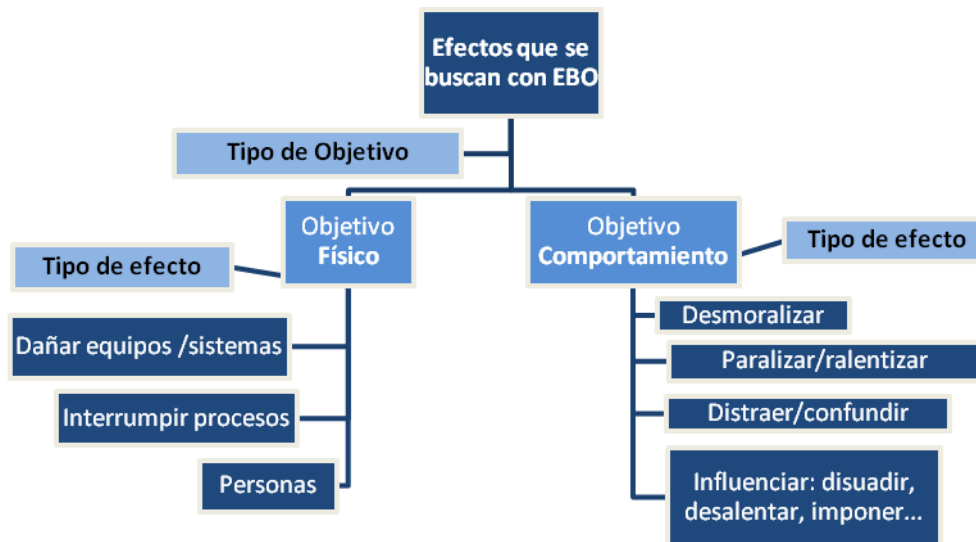


Fig. 5-4 EBO-1⁸⁷⁰

En EBO, los objetivos (*targets*) se consideran como un sistema, el cual puede ser estático y cerrado, o dinámico y abierto.

Respecto de los efectos, podemos categorizarlos en función de distintas variables⁸⁷¹:

- I. Según tiempo y localización
 1. Instantáneos (localizados/distribuidos)
 2. Retardados (localizados o distribuidos)
- II. Según duración
 1. Permanente
 2. Para el curso del conflicto
 3. Para el curso de la operación
 4. Para el curso de la misión

III. Según el nivel

⁸⁷⁰ Fuente: Adaptación de DAVIS, P.(2001) *Effects-Based Operations. A grand Challenge for the Analytical Community*. RAND National Defense Institute and Project AIR FORCE, fig. 2.3, p.17.

⁸⁷¹ DAVIS, op.cit., p.19.

5. Estratégicos
6. Operacionales
7. Tácticos
8. Del enfrentamiento (*engagement*)

IV. Según el tipo

9. Directos físicos
10. Sistémicos
11. Psicológicos y del comportamiento

La siguiente figura, representa gráficamente cuatro ejes sobre los que podemos valorar la calidad del modelo y del análisis.

Empezando por la izquierda, en el eje «x» (horizontal) negativo, nos encontramos los instrumentos de fuerza empleados; en el «y» (vertical) positivo el espectro de objetivos físicos y de ciberespacio; en el eje «x» positivo la naturaleza de las operaciones militares directas, y en el «y» negativo los objetivos de los dominios cognitivo y del comportamiento:

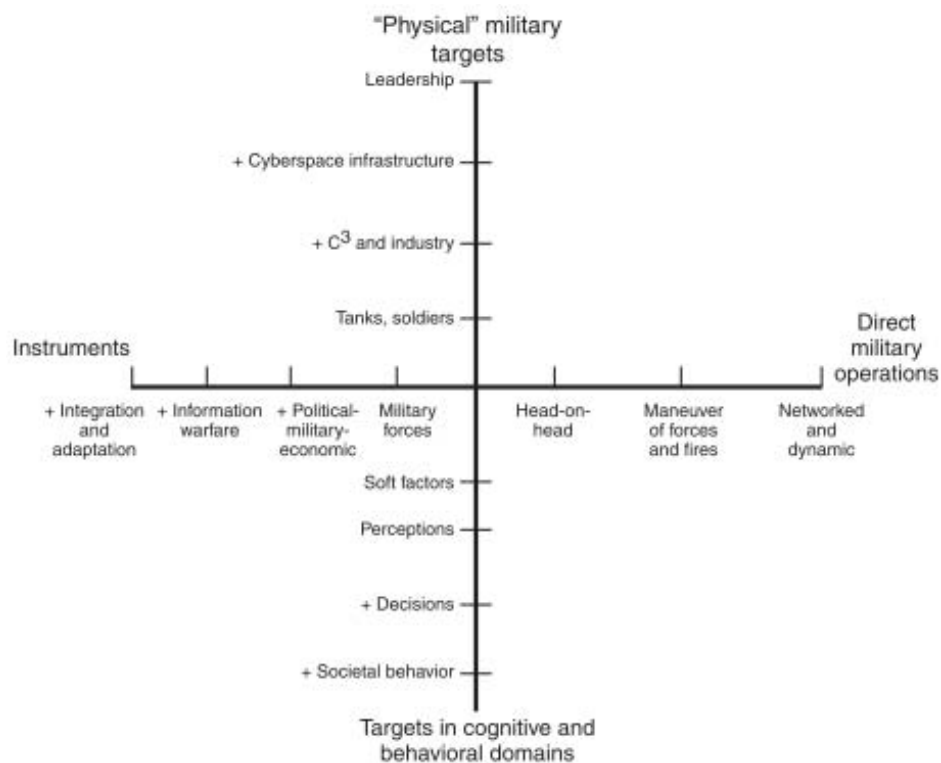


Fig. 5-5 EBO-2⁸⁷²

La figura 5-6 representa el área cubierta por los diferentes modelos de análisis. Las líneas discontinuas muestran en todos los ejemplos dónde el modelo en cuestión no cubre bien los efectos indirectos.

El área más pequeña *Current* (actual) es la que más modelos clásicos cubren; por tanto se basan en un análisis más centrado en el empleo de fuerzas y objetivos militares, y donde la valoración del empleo operativo se basa más en números que en el impacto real que causa el empleo de la fuerza en el marco de la operación.

El área *State of the Art* (de última generación) reconoce los modelos que, sin ser los más frecuentes, se expanden hacia una mayor variedad de sistemas físicos y de información, apoyándose en un efecto sinérgico más potente. No es habitual que contemple una medida de la moral o la cohesión de las fuerzas, ni mucho menos ya, valorar las decisiones de los líderes adversarios o el comportamiento percibido de la población adversaria. Aunque el modelo es más innovador, sigue sin dimensionarse a la consideración de los efectos indirectos.

La última zona, marcada como *Goal* (objetivo), presiona las fronteras del análisis en las cuatro dimensiones, y aunque debiera ser el objetivo anhelado, por lo menos teóricamente, nos deberíamos plantear qué grado de éxito es posible lograr, aun más si cabe, en el dominio cognitivo.

⁸⁷² Fuente: Adaptación de DAVIS, op.cit., fig. 2.1, p.8

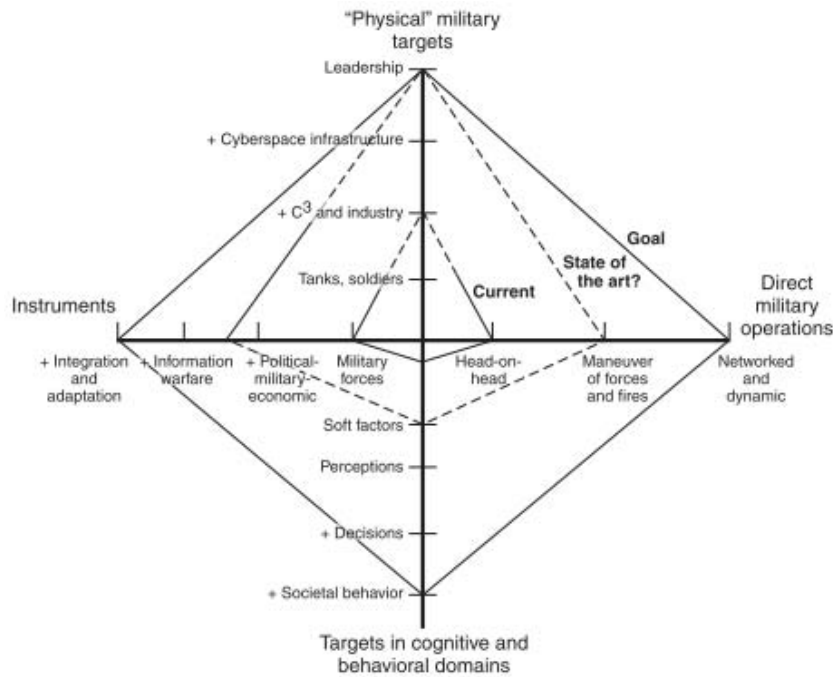


Fig. 5-6 EBO-3⁸⁷³.

La aplicación del modelo EBO no es nada sencilla, y el principal motivo es que la mayoría de las operaciones de contingencia, incluido los aspectos de la política internacional, suceden en un sistema adaptativo complejo (CAS- *Complex Adaptive System*).

Entre las numerosas definiciones de un CAS tenemos la del profesor John H. Holland⁸⁷⁴:

«Un CAS (sistema adaptativo y complejo) es una red dinámica de muchos agentes (los cuales pueden representar células, especies, individuos, empresas, naciones) actuando en paralelo, constantemente y reaccionando a lo que otros agentes están haciendo. El control de un CAS tiende a ser altamente disperso y descentralizado. Si hay un comportamiento coherente en el sistema, este tiene un crecimiento de competición y cooperación entre los agentes mismos. El resultado total del sistema proviene de un enorme número de decisiones hechas en algún momento por muchos agentes individuales».

⁸⁷³ Fuente: Adaptación DAVIS, op.cit., fig. 2.2, p.9 . C³ es *Command, Control and Communications* (mando, control y comunicaciones).

⁸⁷⁴ https://es.wikipedia.org/wiki/Sistema_adaptativo_complejo [Consulta: 2 febrero 2016].

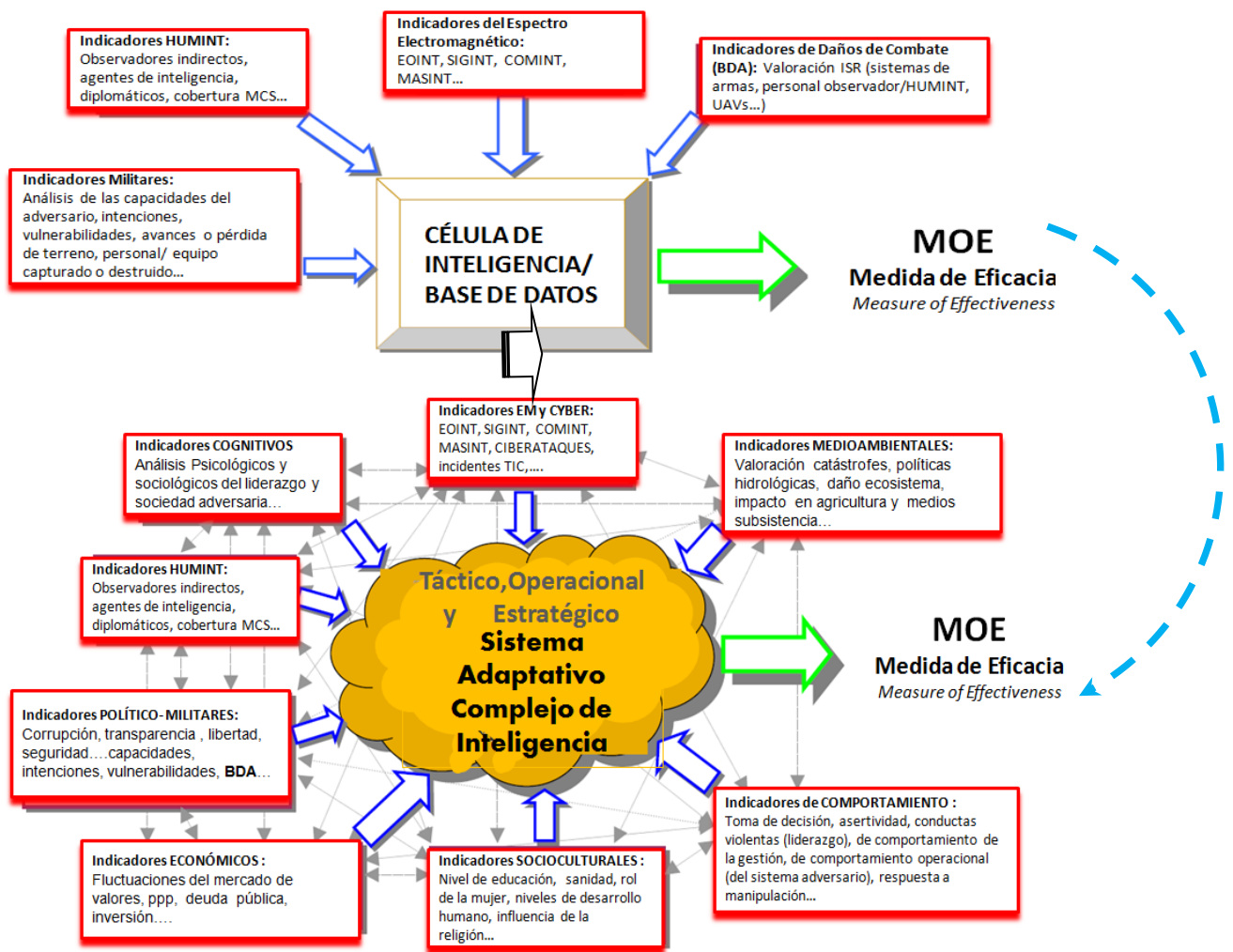


Fig 5-7 Evolución hacia un CAS de Inteligencia desde el modelo clásico para MOE⁸⁷⁵.

Sin excluir las bases de herramientas con las que todo analista debe contar, se debe tener en cuenta que el sistema sobre el que se quiere influenciar está compuesto por personas que a su vez están realizando valoraciones y tomando decisiones, para actuar sobre ellas. La impredecibilidad del sistema adversario nace también de que son sistemas dinámicos, y para poder observar tendencias en él se debe haber estabilizado, por tanto significando un retardo respecto al evento de toma de decisión para influenciar.

Además, el análisis EBO debe utilizar una familia de modelos y aproximaciones ya que debe contemplar la verdadera extensión de la incertidumbre y tratar

⁸⁷⁵ Fuente: Adaptación de SHANAHAN, J.N.T. (2001) *Shock-Based Operations, New Wine in an Old Bottle*. Course 5605 U.S. Military Strategy and Joint Operations, Seminar A. National Defense University, National War College. 2 de mayo, pp. 15-16. <http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/ndu/shanahan.pdf>

explícitamente con la probabilidad y la aleatoriedad. Se deben centrar los esfuerzos en modelos cuantitativos, incluyendo los modelos cognitivos, en un marco de referencia sensible a la incertidumbre (tanto de los líderes «adversarios» como de la sociedad de su país), retroalimentándose de información empírica, tanto histórica como aquella obtenida desde simulaciones y experimentos con personas que repliquen las estructuras de mando y control o de toma de decisiones.

Es muy importante que exista en la estructura de inteligencia un departamento de adiestramiento que cumpla con las labores de formar y exponer al personal de inteligencia a situaciones que se pueden producir, en un entorno de simulación, incluyéndose en esta instrucción a los decisores que realmente intervendrían en la resolución, tal y como proponemos en nuestro modelo de agencia.

Se reconoce que la participación en los entrenamientos de personas de determinado nivel es compleja, pero las situaciones ante las que son responsables de reaccionar lo son aún más, por lo que debería ser un requisito para determinados puestos de la estructura incluido en las descripciones del puesto de trabajo (*job description*) respectivos. De esa forma, la mejor respuesta que se puede dar a la incertidumbre que reside hasta en los mejores análisis, nace de haberla considerado en primer lugar. Así se logra estar preparados para adaptarse⁸⁷⁶.

Sin pretender un conocimiento más en profundidad del modelo EBO, debemos tener un punto de partida claro: este método obliga a los decisores a establecer sin rodeos cuál es el estado final deseado antes de comenzar con el desarrollo de los diferentes planes (estratégico, operacional y táctico) de las operaciones.

A través del análisis causa-efecto se intenta aislar los efectos cascada que deberían sucederse para obtener los resultados sistémicos y de comportamiento deseados a través de diferentes acciones sinérgicas y multiplicativas: políticas, económicas y militares.

⁸⁷⁶ DAVIS, P.(2001) *Effects-Based Operations. A grand Challenge for the Analytical Community*. RAND National Defense Institute and Project AIR FORCE, p. 30.

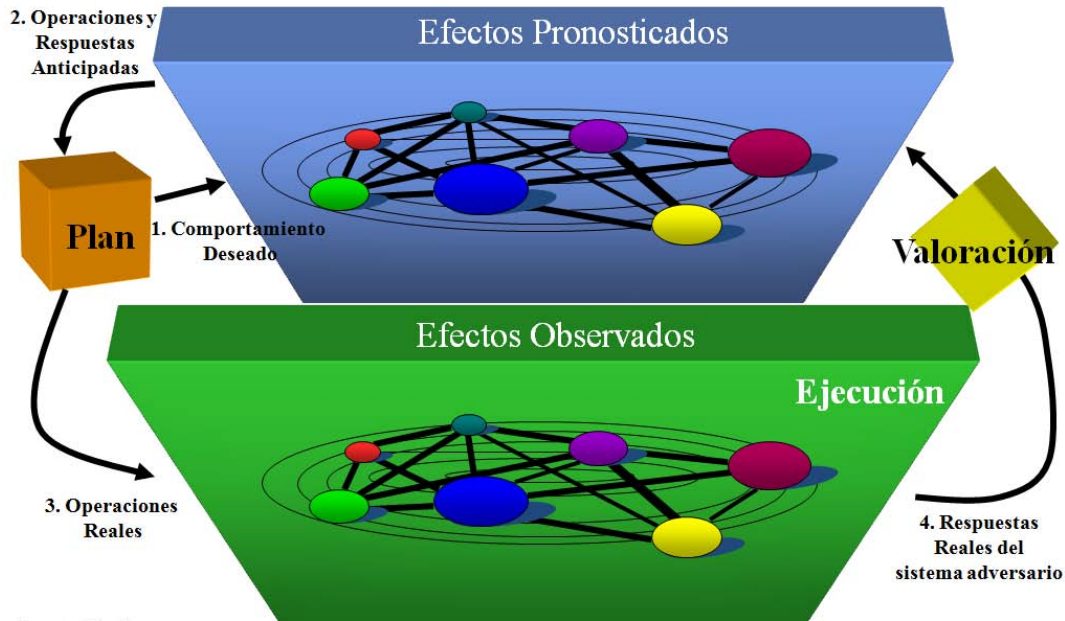


Fig. 5-8 EBINT Macro Modelo EBINT⁸⁷⁷

La figura anterior se representa un ejemplo de modelo de Jason Barlow de identificación de centros de gravedad de los elementos del poder nacional, donde cada círculo de color representa al nivel de liderazgo nacional, a la industria, a las Fuerzas Armadas, a la población, al transporte, comunicaciones, (...) en las relaciones entre ellos, siendo el tamaño relativo del círculo la ponderación de ese elemento, y el grueso de las líneas negras el peso relativo de los vínculos entre esos centros de gravedad.

Se utiliza principalmente para destacar cuáles son las entidades que apoyan más directamente la capacidad, voluntad o al comportamiento del adversario⁸⁷⁸.

⁸⁷⁷ Fuente: Adaptación de McCRABB, M., presentación Powerpoint *Effects-based Operations: An overview*, <http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/af/ebo.ppt>, transp. 27 [Consulta: 1 febrero 2016].

⁸⁷⁸ Existen muchos otros modelos. McCrabb desarrolla el suyo propio justificándose desde Barlow, los anillos de Warden y el modelo del doc. de planeamiento de campaña conjunto JP 3-56.1 (C2 for Joint Aerospace Operations) de Estados Unidos.

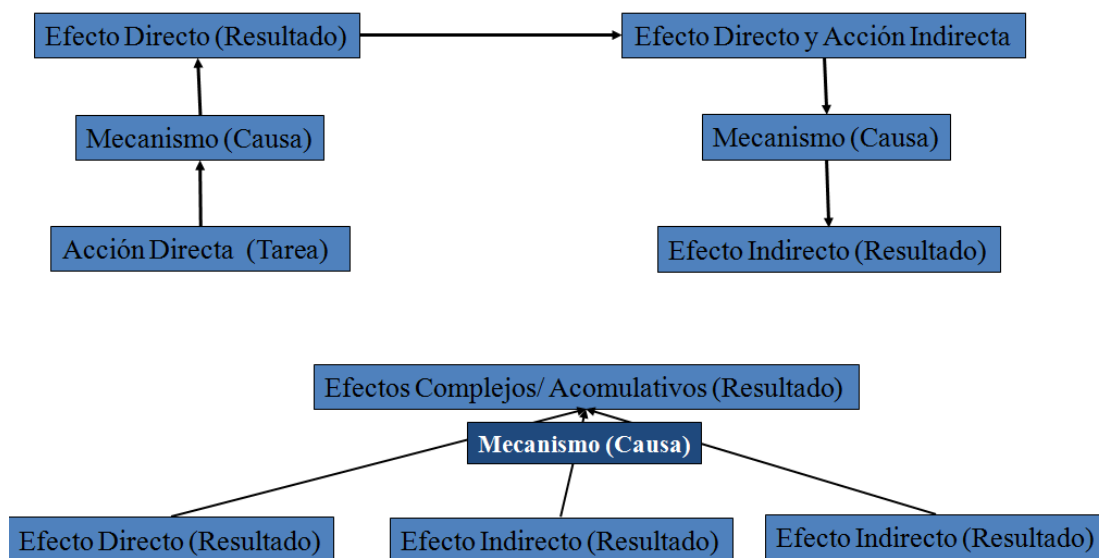


Fig. 5-9 Relaciones y Efectos⁸⁷⁹

Respecto de los efectos deseados, en dominios cognitivos y sociológicos complejos, no es posible ligar directamente una causa y su efecto en cadena desde una acción específica a una respuesta específica, por lo que no se puede saber cómo un adversario, un aliado o un neutral puede reaccionar a un estímulo determinado. Por ello se debe pensar en grupos o tipos de efectos que se quiere obtener y cómo estos pueden dirigir sinérgicamente el comportamiento en una dirección o en otra.

Cada efecto generará a su vez una cascada de efectos físicos y/o psicológicos de los que no se puede prever el ámbito o la velocidad con los que se extienden, ya que se ven afectados tanto el sistema adversario como todo aquel que lo observe.

En los efectos físicos podríamos aventurar una predicción lineal (tipo caída de fichas de dominó) por lo menos por tramos, pero respecto de los efectos psicológicos podríamos esperar una expansión aleatoria de efectos indirectos⁸⁸⁰. Los indicadores son la manera más evidente para valorar si los efectos se han logrado. Aquí es importante destacar que el que un indicador no sea observable directamente, no significa que no se esté dando. El investigador

⁸⁷⁹ Fuente: Adaptación de McCrabb, M., transp. 14-15 (.ppt)

⁸⁸⁰ SMITH, E.(2006) "Effects-Based Operations". *Security Challenges* Vol.2, n 1, p.52.

sobre toma de decisiones Gary Klein⁸⁸¹ denomina esto «el poder de ver lo invisible» y es lo que permite a los expertos ver cosas que los demás no pueden percibir:

- Patrones que los inexpertos no detectan
- Anomalías, es decir, eventos que no han acaecido pero que violan las reglas de las expectativas
- Conciencia situacional y la visión global del asunto
- Los mecanismos de las cosas
- Oportunidades y capacidad de improvisación
- Eventos que ya han sucedido
- Divergencias muy pequeñas para ser percibidas por inexpertos
- Las limitaciones propias

Esto tiene mucha relación con dos de las principales fuentes del poder para Klein: la intuición (cotejo de patrones) y la simulación mental («correr la película» en la mente del experto/analista).

Veamos un ejemplo en una representación gráfica. Tenemos un planeamiento simplificado de operaciones con metodología EBO, para una situación de genocidio en la que el Consejo de Seguridad de la ONU establece una resolución para el desarrollo de operación de paz para imposición, con uso autorizado de la fuerza.

La situación final deseada en este caso es «parar el genocidio». A continuación se muestra un diagrama de relaciones causales, para simplificar el ejemplo, de primer orden.

⁸⁸¹ KLEIN, G.(1999) *Sources of Power: How people make decisions*, The MIT Press. One Rogers Street, Cambridge, p.148.

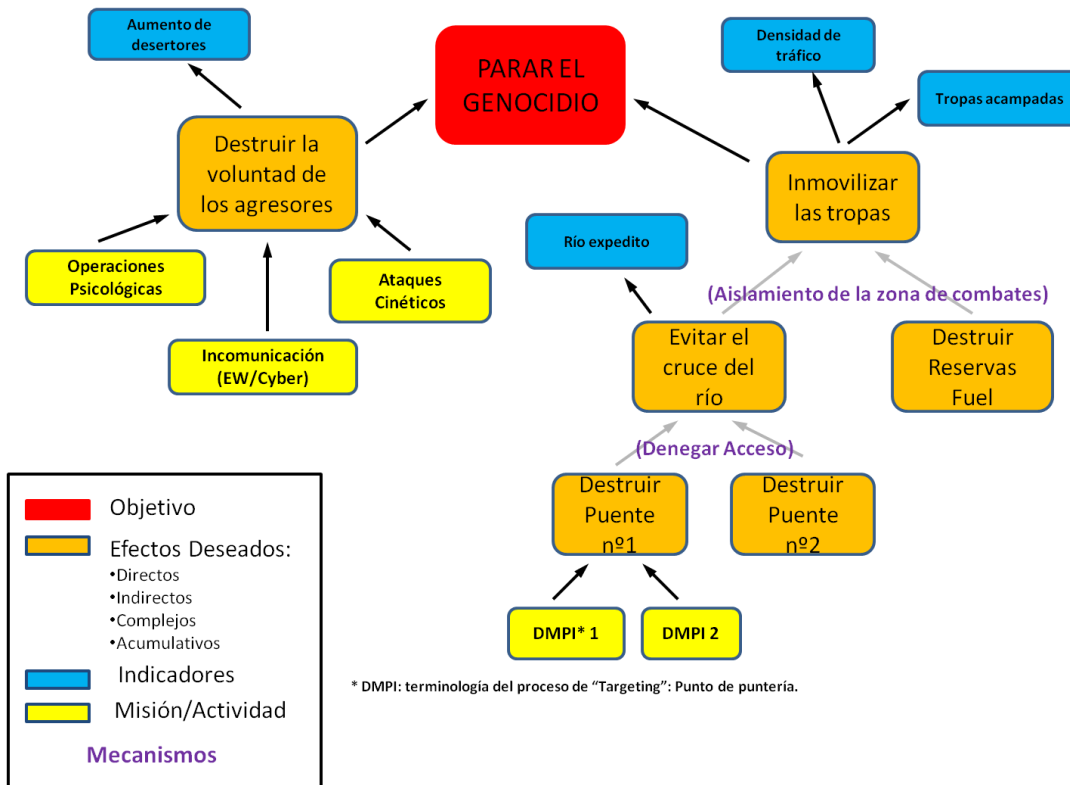


Fig 5-10 Representación Plan EBO⁸⁸²

Del planeamiento, pasamos a la valoración de la ejecución de una operación diseñada por Inteligencia Basada en Efectos



Fig 5-11 Ejecución y Valoración EBINT⁸⁸³

⁸⁸² Fuente: Adaptación de McCrabb, transp.17, donde "MOS" es *Measure of Success* (cuantificación del éxito).

9.3 EL ENFOQUE DE LA INTELIGENCIA

Nos ilustra Robert M. Clark, en su obra *Intelligence Analysis: A Target-Centric Approach*⁸⁸⁴, que contra un oponente, en cualquier tipo de conflicto, existen tres diferentes niveles de acciones que se pueden tomar: prevención, disuasión o derrota (frustrar). Respecto de la prevención, tiende a ser estratégica con un mayor foco en el planeamiento. Las acciones encaminadas a disuadir o a frustrar/derrotar son primordialmente tácticas; se centran en la ejecución de los planes y en la gestión del desarrollo de la crisis.

- **Prevención:** los clientes de la inteligencia lo primero que intentan es evitar que se desarrolle una situación que les sitúe en desventaja. Un ejemplo sería evitar que el oponente adquiera o desarrolle una capacidad, una estrategia o un sistema de armas concreto; evitar que se tome una decisión no favorable o evitar que un equipo de negociación adversario se encasille en una determinada posición. También, la prevención puede consistir en transformar una situación en más favorable, en alentar a que se retracten de una anterior decisión, que renuncien a una capacidad con la que cuentan, o inducir a que abandonen bien una posición favorable, bien que no acceda a un área de disputas.
- **Disuasión:** sucede cuando es demasiado tarde para la prevención. Podemos ver ejemplos en disuadir a un oponente de un ataque, en que use una determinada capacidad o sistema de armas, en que escale o agrave una crisis, o en crear una incertidumbre que le fuerce a ser cauto. Así como la prevención evita que una situación se vuelva desfavorable, la disuasión se centra en las opciones y acciones potenciales del adversario para atajar una situación que ya es desfavorable.
- **Derrota:** llegados al punto en el que todo ha fallado o ha sucedido hasta aquí, el objetivo consiste en resolver el conflicto favorablemente

⁸⁸³ Fuente: Adaptación de McCRABB, transp.38.

⁸⁸⁴ CLARK, R.(2012) *Intelligence Analysis: A Target-Centric Approach*, CQ Press, 4ª edición. pp.44-50.

para el decisor, desde el enfrentamiento armado directo, la anulación de una capacidades del adversario o p. ej. la desviación de la cuota de mercado de nuestro adversario hacia terceros.

Según los niveles de la inteligencia (estratégica, operacional y táctica), Clark se refiere a los rasgos fundamentales de cada una de ellas:

Observa que la inteligencia estratégica, por su altura de miras y su objetivo de servir en el escenario internacional, tiene perspectivas analíticas a largo plazo, requiriendo un alto nivel de sofisticación de técnicas y metodologías con respecto a la inteligencia táctica. El problema es que la inteligencia táctica, como aborda temas en curso e inmediatos, en muchas ocasiones consume todos los recursos a disposición del decisor y puede privarle de mantener activa la perspectiva global estratégica si las metodologías y los recursos humanos no están diferenciados. Para Clark, la inteligencia estratégica se basa en la metodología analítica DAFO (SWOT): Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades.

De la inteligencia operacional, que se centra sobre las capacidades e intenciones de los adversarios y potenciales adversarios, es la requerida para el planeamiento y la ejecución de determinadas operaciones, con cierto nivel predictivo para desarrollar planes de ejecución de políticas o de los propios planes estratégicos, como por ejemplo:

1. En el terreno diplomático, el planeamiento operacional puede incluir el planeamiento de negociaciones, siendo el objetivo de la inteligencia determinar qué es lo que quieren los negociadores de la otra parte y en qué pueden ceder.
2. Puede estudiar el planeamiento para un embargo comercial. La inteligencia debe determinar cuáles son las sanciones potencialmente más eficaces y cuáles pudieran ser las maniobras que puede realizar nuestro objetivo para evitar las sanciones.
3. Puede implicarse en el apoyo en Investigación y Desarrollo (I+D), incluido el de nuevos sistemas de armas, con capacidad predictiva para

que el nuevo producto, que tardará previsiblemente años en estar operativo, sea eficaz en el entorno futuro donde le toque operar.

La inteligencia táctica, tiene una tarea más evidente pero más frenética, por ejemplo, en la priorización de objetivos para acción cinética respecto del rédito que puedan aportar a los otros niveles, ya que la identificación de la eficacia de los mismos en ambientes dinámicos (evaluación de los daños de combate- Battle Damage Assesments) puede significar la asignación de un nuevo tipo de ataque entre una multitud de objetivos que, a consecuencia del ataque primario ya ejecutado, entrarán en una potencial dinámica de caos.

Respecto de las acciones no cinéticas, podríamos valorar la eficacia de la negación de uso del espectro electromagnético del adversario (por ejemplo bloqueo de comunicaciones) en la confusión por falta (incapacidad) de proporcionar órdenes desde el nivel de mando al nivel táctico.

La inteligencia táctica es un habilitador entre la «conciencia situacional», los objetivos propuestos a alcanzar y los recursos dispuestos para alcanzar los objetivos en el entorno espacio-tiempo en el que los objetivos coexisten con los recursos. Fuera de este entorno, responde a factores que deben influir en el proceso de planeamiento de las operaciones a ejecutar en un futuro inmediato y de retroalimentación para el planeamiento estratégico, según el nivel de interés de los objetivos no alcanzados.

9.4 INTELIGENCIA CENTRADA EN EL OBJETIVO

Con este modelo, Clark pretende simetrizar amenazas complejas y asimétricas adaptando el análisis y la acción a la «personalidad» de las amenazas.

A los problemas relativos a la gestión de una sobreabundancia de información con capacidades de análisis limitadas, nos encontramos con restricciones metodológicas y culturales más que cuantitativas, que afectan a la producción de inteligencia y más en particular al análisis de la misma⁸⁸⁵.

⁸⁸⁵ Citando diversos autores, MARTÍN JUÁREZ, J.; MONTERO GÓMEZ, A. (2007) "Modelo de inteligencia centrado en el objetivo". *Inteligencia y Seguridad, Revista de análisis y prospectiva* Núm.2, junio, pp.95-106.

El modelo que propone Clark (TCI/TCIM- *Target Centric Intelligence/TCI Model*) busca una aproximación idiográfica para desarrollar esquemas de inteligencia puntuales, efectivos y transitorios en cuanto a la dependencia de la vida de la amenaza, con un enfoque específico a la acción de respuesta a esa amenaza (monitorizar, manipular, desmantelar, destruir...).

Añadiendo este concepto de inteligencia accionable (*Actionable Intelligence Concept*) al ciclo clásico, los integra juntos en un esquema de trabajo al servicio de la identificación y de la personalidad de un objetivo concreto.

Así, se sale del modelo linear pregunta (problema) respuesta (solución) integrándose en los procesos cognitivos humanos, desde un enfoque cooperante que construye modelos opuestos a un objetivo que se ha calificado como amenaza, para desarrollar un análisis (y operaciones) desde el comportamiento íntimo de los fenómenos como base de conocimiento absolutamente necesario para el desarrollo de acciones anticipativas o preventivas⁸⁸⁶.

José Martín Juárez y Andrés Montero Gómez, explican que el marco teórico de la inteligencia centrada en objetivos se sustenta en una serie de principios de carácter general a partir del entendimiento de la inteligencia como una disciplina de creación y gestión de conocimiento:

1. La inteligencia está ligada, principalmente, a objetivos de acción (targets).
2. Todos los objetivos pueden ser representados como sistemas.
3. Todos los sistemas pueden ser modelizados.
4. Todos los objetivos se representan por varios modelos:
 - a. Modelo relevante o sistema principal.
 - b. Submodelos o subsistemas.

⁸⁸⁶ MONTERO (2006), c.p. MARTÍN JUÁREZ; MONTERO GÓMEZ, op.cit.

c. Modelos o sistemas colaterales (visiones sintéticas alternativas y complementarias de alto valor informativo de los modelos o submodelos, por ejemplo: visiones jerárquicas, en red, temporales, por procesos, cinemáticas, analógicas, matemáticas, etc).

5. El proceso de producción de Inteligencia es continuo, iterativo e incremental, basado en los planteamientos del pensamiento crítico y en el paradigma tesis-síntesis-análisis.



Fig. 5-12 Concepto de funcionamiento TCIM⁸⁸⁷

Según la anterior figura el modelo:

1. Estudia el objetivo desde todos los puntos de vista.
2. Modeliza el objetivo (estructura, composición, etc).
3. Define la *target network* (red del objetivo).
4. Se diseña la *Opposing Intelligence Network-OIN*. Esta red constituye nuestra estructura de inteligencia que, opuesta a la *target network*, se establece para actuar sobre el objetivo a partir de inteligencia accionable.
5. Implementación de la OIN.
6. Operación de la OIN con los siguientes objetivos:
 - a. Monitorizar en tiempo real la *target network* .

⁸⁸⁷ Fuente: Adaptado de MARTÍN JUÁREZ; MONTERO GÓMEZ, op.cit.

- b. Manipular la *target network* a favor de nuestros intereses.
- c. Destruir, fraccionar o desmantelar la *target network* .

7. Desmantelación de la OIN y almacenaje de la información generada de forma segura.

9.5 UNA APROXIMACIÓN A LA INTELIGENCIA MOLECULAR

Nos valdremos a través de la gastronomía molecular y sus deconstrucciones de este símil para nuestra EBINT, la Inteligencia Basada en Efectos.

Decimos esto porque es un modelo que instrumentaliza los otros dos, tanto el de operaciones basadas en efectos (EBO), como el de inteligencia centrada en el objetivo (TCI) de la siguiente manera:

La EBINT es un metodología centralizada de diseño de efectos mediante el modelo TCI que, basándose en la metodología de planeamiento EBO, lo desarrolla hasta obtener órdenes de ejecución nominales a distintos actores para que las implementen en busca de los efectos de distinto orden, de manera descentralizada.

Ya que la TCI estudia los objetivos como sistemas complejos y los objetivos complejos los estudia como redes, desde un punto de vista doctrinal, el estudio del objetivo, entraría dentro de la fase de planeamiento de la célula *Core Intelligence Capability* perteneciente al departamento de EBPLANS (DIVEST/EBINT, en fig. 5.2).

Esta célula también se alimenta en un primer momento desde el ciclo clásico de inteligencia consumiendo los productos de análisis y las diferentes hipótesis en base a las evidencias que se hayan podido obtener desde la fase de obtención, se contrastan cíclicamente con los objetivos planteados desde la fase de dirección y retroalimentan el ciclo «corto» (clásico) de inteligencia.

En este punto observaremos la estructura del sistema adversario basándonos en los estudios de diversos autores (Guitoni, Wheaton, Grossman-Vermaas) para la División de Investigación Operativa del Cuartel General de la Defensa canadiense. Basado en el USJFCOM, *Rock Drill Draft*, Concept of Operations

for Multinational Experiment (Nov 03), nos ofrece una aproximación a la comprensión del sistema adversario denominada *Operational Net Assessment* (ONA, valoración de la red operacional). El MNE es un experimento en varias ediciones patrocinado y dirigido por Estados Unidos, que se propone examinar los procesos, las organizaciones y las tecnologías requeridas para un planeamiento *ad hoc* de las operaciones basadas en efectos dentro de sistemas complejos. Utiliza de base una explotación DAFO (Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades) adaptada:

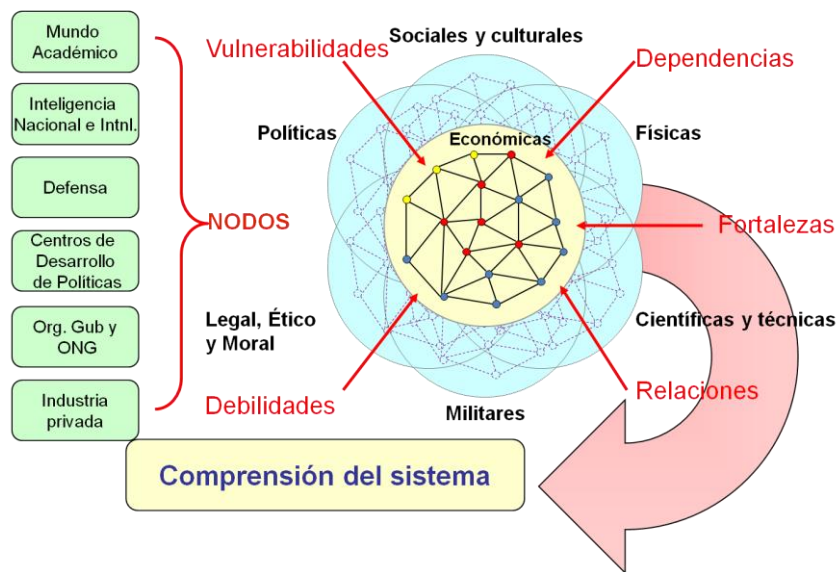


Fig. 5-13 Valoración de la Red Operacional (ONA)⁸⁸⁸

Para planear la ejecución de los cursos de acción (COA) buscados por los decisores, se configuran las células de inteligencia temporales, diseñadas *ad hoc* para el espectro de efectos que se busca conseguir en la *target network*, implementando las OIN necesarias y equivalentes desde un repositorio de conocimiento multidisciplinar.

⁸⁸⁸ Fuente: Adaptación de GUITONI; WHEATON, transp. 24.

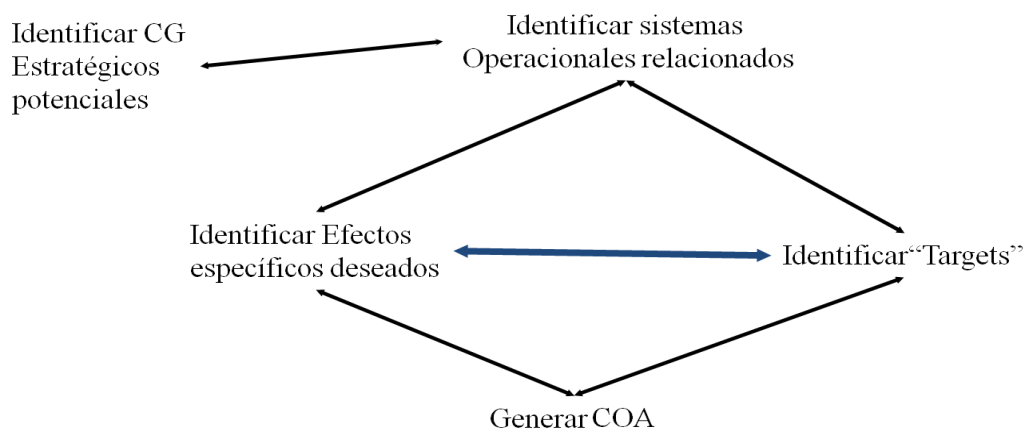


Fig. 5-14 Líneas de Acción⁸⁸⁹.

A continuación presentamos un mapa mental desde *software* específico⁸⁹⁰ que representa la red semántica de la inteligencia basada en efectos. Para su lectura, hay que partir desde el centro de la figura y seguir los diagramas de flujo lógicos indicados, teniendo en cuenta que muchas palabras se relacionan entre sí y que hay que seguir en esos casos el sentido indicado por las flechas.

Estos efectos que se recogen en el mapa, aún siendo simplemente un ejemplo, puede constituir una base de desarrollo para el diseño de efectos desde el nivel estratégico al táctico.

⁸⁸⁹ Fuente: Adaptación de McCrabb, transp.35, donde "CDCSAI" es Comisión Delegada del Consejo de Seguridad para Asuntos de Inteligencia y Vice SGNU, el Vicesecretario General de la ONU.

⁸⁹⁰ *Mind mapping software* [<http://www.xmind.net/>]

El concepto operacional que sigue, tiene rasgos diferenciadores en la aproximación tradicional a los puntos de decisión en los que se valora el grado de impacto sobre los centros de gravedad del sistema adversario, sustituyéndose por la evaluación sobre efectos decisivos que pueden desencadenar otros de segundo y tercer orden deseados para la situación final.

A esta situación final se llega desde una valoración y reevaluación permanente de la evolución de la situación dinámica del momento, monitorizando y reaccionando a los efectos deseados e indeseados.

Esta ardua tarea requiere un empleo constante y metódico del proceso para reconducir la situación y el comportamiento a lo que se busca, la situación final deseada.

La fase clásica de IPB (Intelligence Preparation of the Battlefield) y que para Roux sería el Mission Intelligence Plan, es aquí este proceso permanente de valoración operacional de la red (ONA) que surge desde la TCI.

Según este proceso, tras el análisis de la situación final que emana de la guía desde la CDCSAI, se buscaría desarrollar los efectos, valorando los riesgos potenciales derivados de efectos no intencionados en un entorno de desafío de equipos competitivos (*Red teaming*).

Cuando se considera que los riesgos son asumibles y que los efectos son coherentes con la guía inicial de aproximación a la «situación final deseada», se busca si existen recursos adecuados para lograr desarrollarlos.

En base a ello, la EBINT se desarrolla mediante el plan de valoraciones de efectos (EBA, *Effects Based Assessment*), por el que:

- se agrupan los efectos por recursos, esto es, por oficinas, agencias, departamentos o ámbito externo (oficiales de enlace, otros servicios, industria, ONG...) que serán las encargadas de llevarlos a cabo;
- se determina una lista priorizada de efectos (*Prioritized Effects List- PEL*) que son los que más rápido, más eficientemente y sobre todo, los que

más probablemente logren un apoyo claro o sean menos polémicos para el fin deseado;

- se integran los efectos en una matriz de sincronización para lograr sinergias en el entorno cognitivo y espacio-tiempo;
- se desarrollan los borradores de órdenes de desarrollo de efectos ETO (*Effects Task Order*): Quién, Qué, Cuándo y Cómo;
- se ordena la ejecución de las ETO;
- se monitoriza cada efecto para valorar su avance (desde MISMO), se activan otras ETO relacionadas por sincronización y se reevalúa (cuantifica) el grado de «situación final deseada» alcanzado (en porcentaje) en un entorno evolutivo;
- se vuelve al origen del proceso para determinar si la «situación final deseada» que lo inicia sigue siendo el objetivo o hay que replantear una evolución de la misma, y por tanto evaluar si los efectos iniciales buscados siguen siendo válidos o hay que rediseñarlos.

Tanto si sucede que la situación «objetivo» permanece como si evoluciona, la cascada de efectos está permanentemente en marcha hasta que se determine que se ha logrado alcanzar el fin buscado.

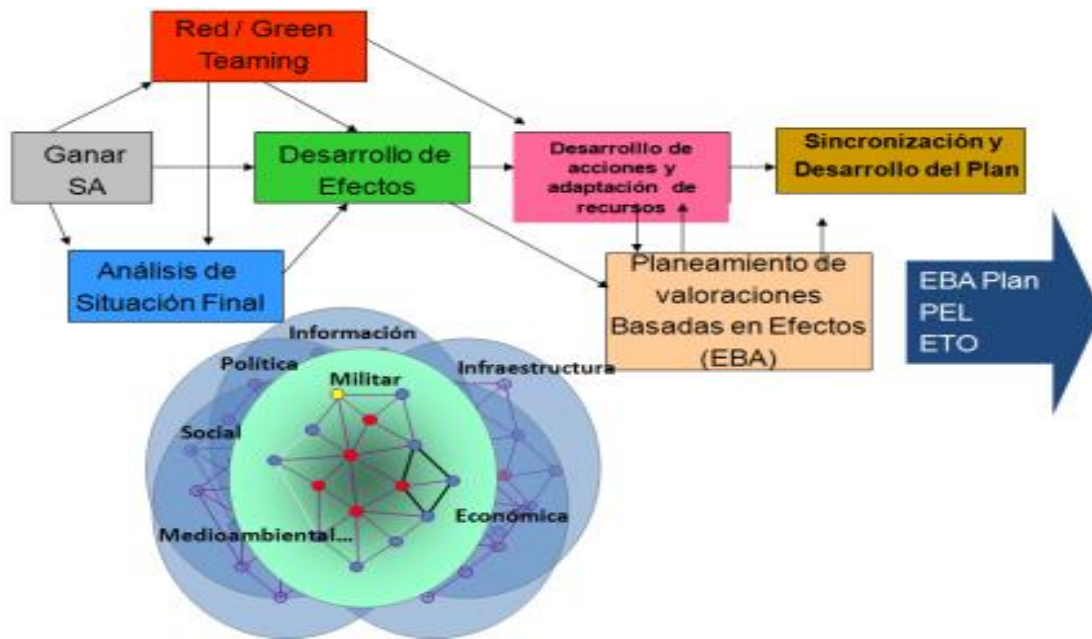


Fig 5-16 EBA ⁸⁹²

Por tanto, se aplican los siguientes principios⁸⁹³:

- Control centralizado, para lograr una aproximación integrada y conjunta de todos los recursos a disposición de la agencia, el punto de control y referencia en el Ejecutivo se considera de capital importancia. Así mismo, esto permite la adaptación a las demandas de la situación operativa con la prerrogativa de asignar, reasignar o desviar recursos iniciales o de refuerzo para superar situaciones críticas e indeseadas para lograr los resultados (efectos) buscados.
- Por el mismo motivo, el planeamiento debe estar centralizado no solo en la agencia sino en la Dirección de EBINT. De esa manera, se asegura un esfuerzo integrado para lograr alcanzar los efectos priorizados y evitar la división de los recursos que los ejecutan o de los efectos en paquetes no sinérgicos o desincronizados que podrían inhibir la flexibilidad y la respuesta rápida de control para lograr efectos decisivos. Este control se debe realizar al nivel más alto que sea posible dentro de la agencia en función de los objetivos, de los recursos a coordinar y de las dependencias orgánicas de los mismos.

⁸⁹² Fuente: Adaptación de GUITONI; WHEATON, transp. 25.

⁸⁹³ Doctrina dimanante de los modelos de Mando y Control de numerosas Fuerzas Aéreas occidentales.

- La ejecución debe ser sin embargo, descentralizada, siendo esto una de las claves del éxito, ya que no es posible que un órgano de control pueda dirigir puntualmente la cascada de procesos y de efectos, incluidos los no deseados, que pueden suceder. Esto conlleva la delegación de autoridad necesaria para poder cumplir la tarea encomendada a cada recurso.
- La revisión continua es una de las claves del proceso. Gary Klein, en sus investigaciones sobre la toma de decisiones y el campo de las percepciones establece que estas nada tienen que ver con la intuición. Para él, sobre la toma de decisión que es en realidad uno de los objetivos fundamentales de todo proceso de inteligencia, la intuición es el empleo de patrones reconocidos, previamente aprendidos para la toma de decisiones rápidas en situaciones de emergencia. Las percepciones sin embargo, es el descubrimiento de nuevos patrones⁸⁹⁴ y que podemos aumentar nuestras percepciones mediante la exposición a muchas ideas que permitan construir nuevas conexiones produciendo un cambio en nuestro modo de pensar⁸⁹⁵.

Las organizaciones sin embargo, reprimen las percepciones porque lo llevan grabado en su ADN: valoran la predictibilidad, les espanta la sorpresa y anhelan la perfección, la ausencia de errores. Las sorpresas y los errores pueden devastar los planes y el desarrollo fluido de las operaciones. «La percepción es lo opuesto de la predictibilidad, ya que su naturaleza es disruptiva. Se presenta sin aviso, toma la forma menos esperada y presenta oportunidades inimaginables. Las percepciones se entrometen en los procesos de revisión porque reconfiguran la tarea e incluso modifican los objetivos, lo que conlleva riesgo, complicaciones y obstáculos». Un estudio sobre por qué la gente tiene aversión a la creatividad aún cuando es lo que reclama⁸⁹⁶, muestra que ante las nuevas ideas la asunción directa es que no son prácticas,

⁸⁹⁴ KLEIN, G.(2013) *Seeing What Others Don't. The Remarkable Ways We Gain Insight..* PublicAffairs, Nueva York, p.27.

⁸⁹⁵ *Ibíd.*, pp.41-44.

⁸⁹⁶ Estudio del año 2012 de Jennifer Mueller, Shimul Melwani y Jack Goncalo, c.p. KLEIN, G. (2013) *Seeing ...* p.153

no son fiables y que no están exentas de errores; es más las nuevas ideas se asocian al fracaso. El nivel de decisión declara que quiere innovaciones e ideas nuevas, pero se refieren solo a aquellas que cuadran con las prácticas en uso y que contribuyan a la predictibilidad, desconfiando de las percepciones e innovaciones disruptivas, entre otros motivos, porque no se pueden considerar en el planeamiento de proyectos⁸⁹⁷. Este es un reto al que las Naciones Unidas deben saber enfrentarse.

⁸⁹⁷ KLEIN, G.(2013) *Seeing What Others Don't. The Remarkable Ways We Gain Insight..* PublicAffairs, Nueva York, pp.153-154.

CONCLUSIONES

1. La controvertida naturaleza de la inteligencia ha ido de la mano de la política como un amor prohibido. Difícilmente reconocida en sociedad y sufridamente exigida, es oráculo en las crisis, chivo expiatorio de los fracasos e ignorada en los éxitos. Ni siquiera existe consenso en su definición, y aun así, ha sido el primer recurso de los decisores en adaptarse al nuevo entorno de amenazas, obligado a cambiar de paradigma. Nosotros, aun estando de acuerdo con la mayoría de definiciones que se ofrecen, aportamos la nuestra destacando un aspecto que consideramos esencial: la inteligencia nunca significa una acción cinética, aunque la misma se utilice para el desarrollo de este tipo de acciones.

De entre los tipos de inteligencia que podemos observar, la inteligencia de fuentes humanas seguirá siendo el auténtico tablero de juego donde se miden las voluntades de las partes y la que necesita mayor anticipación. De su planificación, preparación, dotación de recursos, y sobre todo, de un mandato unívoco, dependen sus éxitos. Todos los factores que hemos señalado que le afectan no son solo externos, ya que en una observación endoscópica la misma categorización de impacto provoca sesgos y contextos multidimensionales que deben considerarse en todas las fases del ciclo de inteligencia.

2. La ONU refleja la imagen idealizada que las naciones exhaustas y emergentes de las atrocidades de la Segunda Guerra Mundial anhelan ver. Pero una imagen no siempre es reflejo de algo con consistencia real.

A la hora de la verdad, no basta con voluntades, y en la responsabilidad de proteger y en el imperio de la ley para reconstruir y mejorar la forma de vida de las personas tras la consecución de desgracias, encontramos justificantes más que evidentes para la consideración de la inteligencia como un recurso esencial.

Cada vez más, Naciones Unidas reconoce este hecho en documentos oficiales que refieren errores pasados y plantean escenarios futuros, en una organización que realmente está llena de posibilidades y que posee una singular capacidad de optimización de sus recursos en ese sentido, en especial de la mentalidad del recurso humano. Por si fuera poco, el contexto que envuelve «tu mundo»⁸⁹⁸ es la Carta fundacional, plagada de opciones que más que justificar, apelan al uso de la inteligencia para la Seguridad Humana.

3. El ejercicio de la reducción de incertidumbre en entornos de responsabilidad competitiva, exige poder proteger todo lo relacionado a este respecto. Pero existen límites, tanto en la justificación razonada de por qué se desarrolla la actividad, hasta la forma en la que se ejecuta la misma. Estas parcelas se encuentran en ocasiones en el mismo filo de la navaja, y de que se caiga a un lado o a otro tiene mucho que ver la forma en la que se les dirige y controla desde todos los elementos del poder público.

Ahora bien, en un mundo donde se quiere tener libertad para todo y se exige protección de todo lo razonablemente previsible, tiene que haber un equilibrio, y la práctica del secreto aunque cuestionable en determinados aspectos y en su perennidad, demanda ser respetada cuando así justificadamente se considera.

4. Son muchos los lugares del mundo donde se cometen abusos y expolios por los poderes reinantes del momento, pero África en particular, ha convertido el supuesto barbecho adoptado tras su descolonización en una cosecha pobre y hasta venenosa que no permite impulsar el desarrollo anhelado y merecido por sus habitantes. Las presiones sobre el continente se ejercen tanto desde fuera como desde dentro, tensionando la fragilidad de los Estados consolidados y asfixiando a los Estados frágiles mediante la corrupción, el nepotismo y la actividad

⁸⁹⁸ Es el lema que acompaña al nombre de la organización en la página de bienvenida. <http://www.un.org/> [Consulta: 30 abril 2016].

criminal y terrorista que explota las necesidades desatendidas de su crisol étnico y cultural.

En nuestra intención de averiguar si los riesgos y amenazas hablan un lenguaje único con el mundo, consolidamos una priorización de los mismos para enfrentarnos a la reducción de incertidumbre de los decisores con responsabilidad global, contribuyendo a satisfacer las demandas en justicia recibidas.

5. Vista la impotencia con la que los Estados y las organizaciones internacionales se enfrentan a las amenazas globales, es necesario plantear una optimización de los recursos disponibles. La inteligencia es uno de los más importantes, debiendo compartirse dentro de un marco regulado y específico que evite abusos y desconfianza. Su utilización en el marco de la ONU no puede quedar al nivel de otro recurso que le subsuma, sino que su relevancia exige ser tratado de manera específica en una conexión directa con el nivel más alto de decisión.

Esto significa la constitución de un sistema especializado que emana de su propia estructura, y que busca ofrecer una priorización de todas las combinaciones de opciones de que disponga la organización de manera preventiva y unos procedimientos de respuesta al advenimiento de situaciones imprevistas, mediante una aproximación integrada al cumplimiento de su propio mandato.

En sí misma, la sola concepción del UNINS constituye un desafío a la institución, por lo que la propuesta se realiza con un nivel de ambición en el ámbito de «lo posible». No obstante, es un sistema que idealmente requeriría la potenciación con una ampliación de sus competencias al cumplimiento de la ley y el orden global, al *Global Law Enforcement* diseñándose hacia un modelo que coordinara con una Policía para la Seguridad Humana, pudiendo ver en el FBI estadounidense una muestra de competencias mixtas de inteligencia y *Law Enforcement* (la CIA carece de esta última capacidad independientemente del resto de diferencias en las competencias asignadas por su normativa nacional).

En la actualidad, es el Departamento de Mantenimiento de Paz, su Oficina de Fomento del *Rule of Law* y de las Instituciones de Seguridad (y que incluye como ya referimos en el capítulo II a la División de Policía entre otros) quien resulta en elemento idóneo para mantener relaciones funcionales con el UNINS, a los efectos de la selección, auditoría y *enforcement* de los indicadores de (in)seguridad humana en las misiones en las que la ONU está desplegada, siempre que al contingente de la Fuerza que despliega se acompañe de componente policial en cualquiera de los formatos posibles (FPU-Formed Police Units/ UNPOL-Agentes desplegados individualmente y SPC-Standing Police Capacity) o cuenten con Provost Marshall que opere bajo las consignas y dirección de la División de Policía de la ONU.

En un ámbito externo a las misiones de paz, esta misión se realizaría como se ha señalado en el diseño del Sistema realizado por las múltiples Agencias, Departamentos y Oficinas de la red, con capacidad de auditar, evaluar y denunciar las situaciones «subestándar» y tomar o proponer que se tomen las medidas correctoras oportunas. Se demanda por tanto ese cambio de paradigma en la Seguridad desde la Seguridad Integral como Seguridad Humana, potenciando la organización desde esa capacidad embrionaria de *Soft Global Law Enforcement*. Sin pretenderlo ni ser conscientes, esto constituye *de facto* la puesta en marcha de la metodología de Inteligencia Basada en Efectos.

REFLEXIÓN FINAL

Si aplicásemos las teorías sobre propiedades mecánicas de los materiales a los sistemas complejos, podríamos inferir que no existe sistema que permanezca invariablemente inmutable respecto de la aplicación de fuerzas o cargas sobre este.

Por tanto, las opciones para compensar el efecto de las cargas o fuerzas son esencialmente internas. Si carece de elasticidad, plasticidad o viscosidad que asuman una deformación, resistiéndose a la misma, en algún momento el sistema se romperá. El trabajo consiste entonces en conseguir dotar al sistema con las herramientas que le permitan asumir deformaciones sin romperse, permitiéndole por tanto funcionar adaptado a las cargas imprevisibles a las que está sometido.

Hemos visto que la inteligencia es una herramienta irrenunciable para aquellas entidades que, siendo depositarias de la responsabilidad de proveer seguridad a la sociedad a la que sirven, necesitan reducir la incertidumbre para tomar decisiones a este respecto. El objeto real al que sirve la inteligencia es por tanto, no la entidad que recurre a ella, sino la misma sociedad.

La dificultad en la apreciación de la calidad del servicio prestado, es en gran parte debida al velo de secreto que los servicios de inteligencia necesitan para trabajar. Esto no es siempre inevitable, ya que en función de las características de la actividad concreta y una vez concluida, se debería valorar la necesidad del mantenimiento de secreto respecto del beneficio que supondría la percepción pública de su aportación. Esto es bastante complejo y, aun queriendo, la casuística podría demostrar que es impracticable, ya que es muy difícil no comprometer fuentes, identidades, objetivos o procedimientos.

Estas circunstancias de secreto tan relativas a la naturaleza intrínseca de la inteligencia, no se reflejan en la habitualidad de publicitación de los resultados de operaciones llevadas a cabo por las fuerzas de seguridad, usando muchas veces también inteligencia externa al cuerpo policial. Es decir, que es posible tamizar de alguna forma los resultados, las estadísticas o los datos, con el objeto de que además de los ciudadanos, sea el propio Estado u organización

internacional la que se enorgullezca de sus servicios de inteligencia mostrando su agradecimiento en primera línea, al igual que lo hacen a sus fuerzas y cuerpos de seguridad o a sus Fuerzas Armadas. Así, podría potenciarse la dotación de recursos a los servicios de inteligencia en conexión con la misión asignada y potenciar la cultura de inteligencia y seguridad más allá de la comunidad de inteligencia, ofreciendo a ojos de la ciudadanía a la que sirve algo más que su sombra.

Es una lección recurrente de la historia que podemos observar hasta en nuestra propia casa. Antonio Morales Villanueva, cuando repasa la evolución de nuestra Administración policial dice de nuestros Cuerpos policiales que «la verdad es que su actuación fue de una dedicación total, con unos medios muy escasos y poco acordes con la función que tendrían que desempeñar, cumpliendo y haciendo cumplir unas normas en cuya elaboración —lógicamente— no habían intervenido. Tampoco gozaron de unas retribuciones que compensaran sus esfuerzos y ausencia de medios, y, para mayor desgracia, por muy complejas razones, se ganaron la impopularidad de gran parte de la población. Esta es la ingratitud y la grandeza de la función policial»⁸⁹⁹. «Favorecemos lo sensacional y lo extremadamente visible, y esto afecta a la manera en la que se juzgan los héroes. En nuestras consciencias no existe cabida para los héroes que no se hicieron ver o de aquellos que se focalizan en la precisión del proceso sin pensar en la estridencia del resultado»⁹⁰⁰.

Posiblemente se promovería también los debates a distinto nivel sobre la conexión seguridad-libertad en una aproximación coherente con el Estado de derecho a la vez que realista en el entorno de amenazas. En esa ecuación, todos los factores cuentan.

Por otra parte, y continuando con la coherencia, el denominar de manera correcta las cosas permite aproximarse a ellas contemplando su naturaleza real. Las Naciones Unidas necesitan sortear los obstáculos que hasta ahora se

⁸⁹⁹ MORALES VILLANUEVA, A. (1989) "Evolución de la Administración policial". *Revista de Administración Pública* nº118. Enero-abril, pp. 347-410.

⁹⁰⁰ TALEB, N.(2007) *The BLACK SWAN. The Impact of the HIGHLY IMPROBABLE*. Random House, Nueva York, p.89.

han dispuesto por diferentes naciones para lograr la constitución de una agencia de inteligencia propia.

Identificado el epicentro de la problemática solo se puede abordar tratando adecuadamente los asuntos de no competitividad con servicios nacionales y formalizando los protocolos de compartición de información, asignación de misiones y control de forma eficaz, esto es, que aun sin ser la opción perfecta o mejor, sea cuanto menos la suficiente para acometer la alta misión que tiene encomendada. El renunciar a disponer de un recurso que la práctica demuestra imprescindible, como es una capacidad de inteligencia real, va más allá de restar credibilidad a las Naciones Unidas. Esto es por omisión, un acto de negligencia.

Si se pretende que haya un escudo para el sufrimiento humano, el brazo que se supone debe sostenerlo, debe tener la fuerza y la destreza necesarias para poder usarlo, a lo que se llega inexorablemente con la subsanación de las debilidades y la potenciación de las virtudes naturales. En este punto, parece difícil reprochar la identificación de hechos y recursos que vinculan a la ONU con la inteligencia.

Conscientes de las emociones contradictorias suscitadas, la propuesta desde este trabajo de investigación contempla, con los criterios de eficacia y eficiencia, una adaptación de la estructura de las Naciones Unidas que le permita disponer de esa capacidad tan legítimamente intrínseca a su propia naturaleza. Cuando apoya la toma de decisión, tradicionalmente se alimenta de aportaciones exteriores desde las naciones, muy posiblemente sesgadas, y también en la propia estructura dispuesta sobre el terreno para alerta temprana. Pero una alerta temprana no siempre significa reacción temprana, además de que la reacción es el primer indicador de la pérdida de la iniciativa.

Pretendiendo tener el menor impacto sobre los recursos de que dispone actualmente la ONU, se propone, mediante el diseño de la estructura de un sistema de inteligencia para la Seguridad Humana, un cuerpo ejecutor de la prevención como la mejor de las opciones en las que se tiene que posicionar la organización, perfeccionando el aspecto pasivo que debe estar siempre

contemplado ante la imposibilidad de planear y prevenir las reacciones del entorno.

Con la propuesta de metodología a implementar para el diseño de efectos a través de la inteligencia, combinando otras ya probadas en las que existen reputados expertos, se provee una consistencia de base que solo puede contribuir al cumplimiento del objetivo común. Uno de los efectos que reiteradamente hemos comentado y que, en justa reciprocidad con su «metodológica progenitora» contribuye a mantener su legado en el mundo, es la *regulation through evaluation*. Este efecto es particularmente importante por su naturaleza dual, ya que en parte es un producto de la metodología, y en parte se constituye a la vez como fuente propia de la inteligencia y también como *Soft Global Law Enforcement*, donde *Soft* significa mucho más de lo que parece.

Ya Kaldor y Beebe llaman la atención sobre lo confuso de los epítetos *Hard* y *Soft*, siendo que la Seguridad Humana no es una simple adenda ni un «*Soft end*» de la seguridad nacional y que una aproximación centrada en la seguridad humana es convencionalmente una *hard security strategy* cuando esta implique el uso de la fuerza. En contraste, el objetivo principal de los arsenales convencionales y nucleares es *soft*: es para la disuasión y el prestigio⁹⁰¹.

Para otros, la naturaleza humana considera estos grandes asuntos de la vida: amor, sexo, dinero y poder; de manera que dinero y poder son asuntos *hard* y el amor y el sexo *soft*. Es obvio que el dinero y el poder van de la mano, lo que no lo parece tanto es que el amor y el poder también lo hacen.

«El amor es seguramente la mayor fuente de poder, más que el dinero, la autoridad institucional o los sistemas de armas [...] el amor es el origen de más acciones, conflictos, disputas y propósitos que los decretos políticos o las acciones armadas [...]. El amor perpetua la especie, une las familias, motiva el altruismo y nos hace mejores [...]. El origen de la caída de los dictadores es el amor de la gente por su libertad, su amor a la justicia, su amor a la patria, el

⁹⁰¹ KALDOR, M.; BEEBE, S. (2010) *THE ULTIMATE WEAPON IS NO WEAPON: Human Security and the New Rules of war and Peace*. PublicAffairs, Nueva York, pp.139-140.

amor al prójimo [...]. En las guerras..."ganar los corazones y las mentes" es clave porque es esencial para la cohesión social, para tener un fin común, para lograr la paz. La paz, en realidad, depende del amor. Si la guerra es *hard power* en su máxima interpretación, debemos tener claro que el amor es todavía mucho más poderoso»⁹⁰².

Esta manera de enfrentarse proactivamente a las amenazas potenciales en función de los riesgos generalizados que hemos identificado en el trabajo, constituye el propio cambio de paradigma de inteligencia en la ONU. La organización dispone de muchos recursos no identificados como contribuidores para inteligencia entre los que sobresale un recurso humano altamente cualificado.

Manuel Montobbio de Balanzó nos ofrece un ejemplo práctico que formaría parte del proceso inicial del diseño de efectos desde el nivel Ejecutivo, en este caso español, cuando contextualiza la planificación y gestión por objetivos de la política exterior en la sociedad internacional de la era de la globalización, mediante la conjugación de los elementos subordinados al Gobierno: « procede destacar que, junto a la cooperación para el desarrollo –y la AECID y sus instrumentos–, nuestra política y acción exterior se ha ido dotando en las últimas décadas progresivamente de un importante conjunto de instituciones e instrumentos relevantes para la consecución de sus objetivos [...]. Como el Instituto Cervantes, Acción Cultural Española [...] la Fundación Carolina, la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas FIIAPP, la Fundación Carolina, el ICEX, CESCE, Casa América, Casa Asia, Casa África, Casa Árabe, Casa Sefarad-Israel, Casa del Mediterráneo, el Real Instituto Elcano, el Instituto Europeo del Mediterráneo, el CIDOB, el Instituto Barcelona de Estudios Internacionales IBEI y el Centro de Estudios Internacionales de Barcelona CEI [...] Pero puede también haber una estrategia, una visión global de los objetivos más amplios de los que esa institución puede ser instrumento [...] Puede ser el valor añadido y el papel en que el MAEC puede resultar insustituible en esta era de la globalización que

⁹⁰² ROTHKOPF, D.(2016) "The Secret Ingredient. Money, power, sex, love: Which achieves peace?". *Foreign Policy*, marzo-abril, pp.74-75.

comporta la acción internacional de todas las instituciones y actores y la política y acción exterior por instrumentos»⁹⁰³.

Sobre el recurso humano, la paridad de género debe ser un requisito de diseño en la plantilla de la agencia, ya que tanto la cuestión de género, como la propia visión aportada por las mujeres, son tan esenciales en la prospectiva de efectos sobre el comportamiento como la aportada por los hombres, en una imprescindible lucha contra los sesgos humanos para lograr beneficios paritarios. Fomentar la percepción femenina de las amenazas en esta metodología cuasi metacognitiva se considera crítica, ya que tanto en conflictos y catástrofes como en el día a día de casi todas las sociedades, se castiga su potencial y las condiciona a ser más vulnerables.

Está demostrado que la educación primaria, en especial de las niñas, es uno de los factores más importantes que contribuyen al desarrollo y a la sostenibilidad, y por mucho que a Condoleezza Rice le molestara tener a la 82ª División Aerotransportada de las FAS estadounidenses escoltando los niños a la guardería, con ello se establece una de las precondiciones claves del resto de tareas de operaciones de Seguridad Humana: ganarse la confianza de la población local⁹⁰⁴. Brigham Young resume con contundencia: «Educar a un hombre, es educar a un hombre. Educar a una mujer, es educar a toda una generación».

⁹⁰³ MONTOBBIO DE BALANZÓ, M.(2014) "Planificación y gestión por objetivos de la Política Exterior", *Estrategia Exterior Española* 7/2014. Real Instituto Elcano, febrero http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/eee7-2014_montobbio_planificacion_diseno_gestion_objetivos_politica_exterior_espana [Consulta: 14 mayo 2016]

⁹⁰⁴ KALDOR, M.; BEEBE,S.(2010) *THE ULTIMATE WEAPON IS NO WEAPON: Human Security and the New Rules of war and Peace*. PublicAffairs, Nueva York,p.79.

BIBLIOGRAFÍA

ABSHER, K. (2009) *Mind-sets and missiles: A firsthand account of the Cuban missile crisis*, Institute for Strategic Studies, Army War College, Sep.

ACLIN, J.(2010) *Intelligence as a tool of Strategy*. The US Army War College Guide to National Security Issues, Vol.I. Strategic Studies Institute of the US Army War College, Carlisle, 263-277.

ADAMSKY, D. (2013) "The 1983 Nuclear Crisis – Lessons for Deterrence". *Journal of Strategic Studies*, Feb.

AID, M. (2003) "International Peacekeeping Operations: The Intelligence Challenge for America in the 21st Century", cap.10 en STEEL, R. et al. (ed.)(2003) *Peacekeeping Intelligence. Emerging Concepts for the future*. OSS International Press, Virginia, abril.

AGRELL, W. (2012) "The next 100 years? Reflections on the Future of Intelligence". *Intelligence and National Security*, 27:1,118-132.

ALDRICH, R. (2009) "Global Intelligence co-operation versus Accountability: New Facets to an Old problem". *Intelligence and National Security*, 24:1, 26-56.

ALDRICH, R.; CORMAC, R.(2016) *The Black Door*. HarperCollins Publishers Limited.

ALEXANDER, M.; DYLAN, H. (2013) "A Century of Intelligence (1909–2009): International Perspectives". *Intelligence and National Security*, 28:3, 297-298.

ANDRADE D.; WILLBANKS, J.(2006) "CORDS/Phoenix: Counterinsurgency Lessons from Vietnam for the Future". *Military Review*, marzo-abril. [<http://smallwarsjournal.com/documents/milreviewmarch2.pdf>]

ANNAN, K.(2002) *Prevention of Armed Conflict*. Report of the Secretary-General. United Nations Department Of Public Information.

ARCOS, R.(2013) "Academics as Strategic Stakeholders of Intelligence Organizations: A View from Spain". *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, 26:2, 332-346.

BAER, R.(2003) *See no evil: The True Story of a Ground Soldier in the CIA's War on Terrorism*. Three Rivers Press.

BAIRD BUDINGER, Z.; SMITH, J.(2011) *Ten years after 9/11: A Status Report On Information Sharing*. Senate Committee on Homeland Security & Governmental Affairs, 12 de octubre.

BALLBÉ MALLOL, M.; MARTÍNEZ QUIRANTE, R. (2003) *Soberanía dual y constitución integradora. La reciente doctrina federal de la Corte Suprema norteamericana*. Editorial Ariel, S.A., Barcelona.

BALLBÉ MALLOL, M.(2007) "El futuro del Derecho Administrativo en la globalización: Entre la americanización y la europeización". *Revista de Administración Pública*, sep-dic, pp.215-276.

BALLBÉ MALLOL, M.(2008) "La importancia de los organismos reguladores nacionales ante la competencia global". Conferencia en la Abogacía del Estado en el marco de las *Jornadas de Estudio sobre la Regulación de los Mercados: Telecomunicaciones, Energía y Valores*. Madrid, 19-21 noviembre. [<https://ballbe.wordpress.com/category/soberania-economica/>]

BALLBÉ MALLOL, M.(2011) «Nuevos paradigmas en la seguridad económica», en AGUILAR, M. (ed.); RIDAO, J. (ed.) (2011) "Nuevos paradigmas de Defensa y seguridad". XXIII Seminario Internacional de Defensa, Toledo, junio, pp.101-117

[<http://www.apeuropeos.org/wordpress/wp-content/uploads/2012/06/XXIII-Defensa-Nuevosparadigmas.pdf>]

BALLBÉ MALLOL, M.; CABEDO, Y.(2013) "Cómo defender la soberanía económica frente a los ataque especulativos del monopolio de los 13 megabancos extranjeros y de los Estados del Capitalismo Casino". *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, nº57, octubre

[<https://ballbe.wordpress.com/2014/>]

BALLBÉ MALLOL, M.(2014) *La nueva soberanía: económica y relacional. Cataluña, ¿un modelo?*. Comparecencia en el Parlament de Catalunya (Comissió d'Afers Institucionals) en relación al proyecto de ley de acción exterior de Catalunya. Abril,

[<https://ballbe.wordpress.com/category/soberania-economica/>]

BALLBÉ MALLOL, M.(2014) *Madrid "campE.ON": la guerra por el control del sector energético*. Octubre,

[<https://ballbe.wordpress.com/category/soberania-economica/>]

BALLBÉ MALLOL, M.(2014) *El sheriff global (Bush) y el imperio de la ley del Oeste en el mundo*. Diciembre,

[<https://ballbe.wordpress.com/2014/12/10/el-sheriff-global-bush-y-el-imperio-de-la-ley-del-oeste-en-el-mundo/>]

BALLBÉ MALLOL, M. (2014) "El nuevo capitalismo monopolista financiero...de Estado". *Economía Digital*, nºesp.'2010-2014 *Las cuatro crisis que cambiaron España*'. Diciembre,

[<https://ballbe.wordpress.com/2015/>]

BALLBÉ MALLOL, M.(2015) "Alemania y los capitales en fuga". *Semanario AHORA*, nº4. Marzo,

[<https://ballbe.wordpress.com/2015/>]

BARRASS, G.(2009) *The Great Cold War: A Journey Through the Hall of Mirrors*. (Stanford UP).

BATSCHULET, A. (2002) *Effects-based operations: A New Operational Model?*. USAWC Strategy Research Project, Carlisle Barracks, Pennsylvania.

[<http://www.iwar.org.uk/military/resources/effect-based-ops/ebo.pdf>]

BERKOWITZ, B.; GOODMAN, A.(2000) *Best Truth: Intelligence in the Information Age*. Yale University Press.

BERMEJO CABRERO, J.(1985) *El espía mayor de la corte*, en Derecho y administración pública en la España del Antiguo régimen. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, pp. 27-32.

BERMEJO GARCÍA, R.; LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ, E.(2013) "De la intervención por causas humanitarias a la responsabilidad de proteger Fundamentos, similitudes y diferencias". *Cuadernos de Estrategia* nº160, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa, pp. 20-76.

BETTS, R.(1998) "Intelligence Warning: Old Problems, new agendas". *Parameters*, Spring, pp. 26-35.

BORAZ, S.(2007) "Executive Privilege. Intelligence Oversight in the United States", cap.1 en *Reforming Intelligence, Obstacles to Democratic Control and Effectiveness*, BRUNEAU, T. y BORAZ, S. (ed.). University of Texas Press.

BORN, H.; LEIGH, I.(2005) *Making Intelligence Accountable: Legal Standards and Best Practice for Oversight of Intelligence Agencies*. Publishing House of the Parliament of Norway, Oslo.

BOWERS, G.(1997) *The United Nations: Enhancing its Early-Warning mechanism*. U.S. Army War College, Carlisle Barracks, Pennsylvania.

BRETTON, L. *et.al* (2015) *France to use intelligency agency in rumor crackdown*,
[<http://uk.reuters.com/article/us-markets-france-rumours-idUSTRE64654H20100507>] .

BRIGGS, C.(2012) "Developing Strategic and Operational Environmental Intelligence Capabilities". *Intelligence and National Security*, 27:5, 653-668.

BROWER, D.; LAZZERINI, E.(1997) *Russia's Orient. Imperial Borderlands and peoples, 1700-1917*. Bloomington: Indiana University Press.

BROWN H. (2015) *Nowhere in the world uses mobile banking as much as Africa*.

[<http://www.buzzfeed.com/hayesbrown/nowhere-in-the-world-uses-mobile-banking-as-much-as-africa#.kukR2WAL2P>]

BRULS, F.(2011) *Human Security Intelligence: Implications of its complexities for Peace Support Operations in the 21st century*. Canadian Forces College, MDS Research Project, 13 de septiembre.

BRUNEAU, T.; BORAZ, S. (ed.) (2007) *Reforming intelligence: obstacles to democratic control and effectiveness*. University of Texas Press.

CABEDO, Y. (2016) *OTC regulatory reform: risks of the clearing obligation from a competition perspective*

[<http://www.lse.ac.uk/accounting/CARR/publications/riskandregulation-31-otc-regulatory-reform--risks-of-the-clearing-obligation-from-a-competition-perspective.pdf> y *Soberanía financiera o servidumbre* <https://www.ahorasemanal.es/soberania-financiera-o-servidumbre>].

CARCANI, M.(1874), *DEI REATI. DELLE PENE E DEI GIUDIZI MILITARI, PRESSO I ROMANI*. Tipografía Pietro Agnelli, Milán.

CARMENT, D.(2003) "Assessing State Failure". *Third World Quarterly* , 24 (3), pp.407-427.

CHAMPAGNE, B.(2006) *The United Nations and Intelligence*. Trabajo para certificación de entrenamiento en United Nations Peace Support Operations. Peace Operations Training Institute, diciembre.

CHAYES, S.(2014) *The Military must hunt corruption, not just terrorists*. Carnegie Endowment for International Peace. [<http://carnegieendowment.org/2014/04/06/military-must-hunt-corruption-not-just-terrorists/h7d0>]

CLARK, R.(2012) *Intelligence Analysis: A Target-Centric Approach*. CQ Press, 4ª edición.

CLAUSEWITZ, C.(1832) *On War*, ed. Michael Howard y Peter (1976, 1984), Princeton University Press, New Jersey.

CRAIG, E.(ca. 1990) *Realism and antirealism*. Rutledge Enciclopedia of Philosophy.

DAVIES, P.(2002) "Ideas of Intelligence: Divergent National Concepts and Institutions". *Harvard International Review*, Vol.24, No. 3, September. [https://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/pais/people/aldrich/vigilant/davies.ideas_of_intelligence.doc]

DAVIS CROSS, M.(2011) *EU Intelligence Sharing & The Joint Situation Center: A Glass Half-Full*. Documento para el Encuentro de la Asociación de Estudios de la Unión Europea, 3 al 5 de marzo de 2011.

DAVIS, P.(2001) *Effects-Based Operations. A grand Challenge for the Analytical Community*. RAND National Defense Institute and Project AIR FORCE.

DCAF-Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces- Intelligence Working Group (2003) *Intelligence practice and democratic oversight- A practitioner's view*. Occasional paper no.3, julio.

DEDIJER, S. (ca. 1986) *The rainbow scheme: british secret service and pax britannica*. [<http://www.volta.alessandria.it/episteme/ep2ded.htm>]

DELLA PORTA, D.(2008) "Análisis comparativo: La investigación basada en casos frente a la investigación basada en variables", Cap.XI, en *Enfoques y metodologías de las ciencias sociales, Una perspectiva Pluralista*. Akal, Madrid, 2013.

DÉNECÉ, E.(2014) "The Revolution in Intelligence Affairs: 1989–2003". *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, 27:1, 27-41.

DÍAZ MATEY, G.(2008) "Hacia una definición inclusiva de inteligencia". *Inteligencia y Seguridad* 4, pp.59-84.

DÍEZ DE VELASCO, M.(1973) *Instituciones de Derecho Internacional Público*, Editorial Tecnos, Grupo Anaya S.A., 16ª ed. reimpresión de 2008, Madrid.

DORN, W.; BELL, D.(1995) "INTELLIGENCE AND PEACEKEEPING: The UN Operation in the Congo 1960–64". *International Peacekeeping* Vol. 2, No. 1 (Spring), pp.11–33.

DORN, W.(1999) "The Cloak and the Blue Beret: Limitations on Intelligence in UN Peacekeeping". *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, Vol.12, No.4 (Winter), pp.414-447.

DORN, W.(2004) *Early and Late Warning by the UN Secretary-General of Threats to Peace: Article 99 Revisited*, pp.357-382.
[http://ismor.com/cornwallis/cornwallis_2000/CV_30_Dorn.pdf]

DORN, W.(2005) "Intelligence at UN Headquarters? The Information and Research Unit and the Intervention in Eastern Zaire 1996". *Intelligence and National Security* 20, Vol. 3 (september), pp.440-465.

DORN, W.(2009) "Intelligence-led Peacekeeping: The United Nations Stabilization Mission in Haiti (MINUSTAH), 2006-07". *Intelligence and National Security*, vol.24, n°6 (december), pp.805-835.

DORN, W.(2010) "United Nations Peace Keeping Intelligence", cap.17 en *The Oxford Handbook of National Security Intelligence*, Loch K. Johnson (ed.), Oxford University Press, pp.275-295.

DORN, W.(2011) *KEEPING WATCH. Monitoring, technology & Innovation in UN Peace Operations*. United Nations University Press.

DORN, W.(2014) *Air Power in UN Operations: Wings for Peace*. Ashgate Publishing.

DORN, W.(2016) "Smart Peacekeeping: Toward Tech-enabled UN Operations". *Providing for Peacekeeping* n°13, IPI International Peace Institute.

DUCZYNSKI, G.(2004) *Effects-Based Operations: A Guide for Practitioners*. Command and Control Research Technology Symposium, San Diego, junio (15-17).

EGUIDAZU, F.(2014) *La hora de la inteligencia económica*.

[http://economia.elpais.com/economia/2014/10/24/actualidad/1414166822_226290.htm
l]

ELSEA, J.(2013) *Criminal Prohibitions on the publication of classified defense information*, Congressional Research Service report for Congress, 7-5700, [www.crs.gov.]

EKPE, B.(2009) *The United Nations and the rationale for collective intelligence*, Cambria Press, NY.

ERWIN, M.(2013) *Intelligence Issues for Congress*, Congressional Research Service Report for Congress.

FALK, R. (1979) *Trusting Khomeini*. The New York Times.

[<http://online.wsj.com/public/resources/documents/glovview021511.pdf>]

FARRALL, J. (ed.);CHARLESWORTH, H. (ed.) (2016) *Strengthening the Rule of Law through the UN Security Council*. Routledge, Taylor&Francis Group. Londres.

FARSON, A.(2008) *PSI Handbook of Global Security and Intelligence: National Approaches*. Praeger Security International.

FARSON, A.(2008) *PSI Handbook of Global Security and Intelligence: Europe, The Middle East, and South Africa*. Praeger Security International.

FARSON, A.(2008) *PSI Handbook of Global Security and Intelligence: the Americas and Asia*. Praeger Publishers, U.S.

FERNÁNDEZ PEREIRA, J.(2005) *Seguridad Humana*. Tesis doctoral, Universidad Autónoma de Barcelona.

FERNÁNDEZ PEREIRA, J. (2006) *La Seguridad Humana*. Editorial Ariel S.A., Barcelona.

FINNEY, N.(2008) *Human Terrain Team Handbook*. U.S. Army Human Terrain System, September.

[www.vho.org/aaargh/fran/.../humterrainhandbo.pdf]

FINNISH Defence Forces International Centre (2008) *Needs of comprehensiveness. Building Blocks for Finnish Crisis Management*. FINCENT Publication Series 1:2008.

FLASCH, O.(2016) "The legality of the air strikes against ISIL in Syria: new insights on the extraterritorial use of force against non-state actors". *Journal on the Use of Force and International Law* vol.3, issue 1, pp.37-69.

FRANCIS, D.(2014) *New push for NSA Reform Bill Follows Terrorist Attacks in Canada*.

[http://thecable.foreignpolicy.com/posts/2014/10/24/nsa_reform_bill_terror_attacks_canada_Patriot_Act_USA_Freedom_Act_Leahy_Sensenbrenner_spying]

FRIEDMAN, J.; LERNER, J.; ZECKHAUSER, R (2016) "It Matters Whether Probabilities are Expressed in Numbers Versus Words: Experimental Evidence from National Security". *Faculty Research Working Paper Series* 16-016, Harvard Kennedy School, abril.

FROOMKIN, D.(2005) *Who Get Held to Account?*.
[<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A18833-2005Apr1.html>]

FUENTES i GASSÓ, J.(2002) *Alemania, un modelo de policía y seguridad para Europa*. Editorial CEDECS, Barcelona.

FUKUYAMA, F.(1992) *The End of History and the Last Man*, New York: Free Press.

GARCÍA-LEGAZ, J.(2015) *García Legaz apela a la "inteligencia económica" para que España complete su proceso de internacionalización*
[<http://www.eleconomista.es/economia/noticias/6616192/04/15/Economia-GarciaLegaz-apela-a-la-inteligencia-economica-para-que-Espana-complete-su-proceso-de-internacionalizacion.html#.Kku83jMdWmX7C7K>]

GARCÍA PÉREZ, R.(2006) "La Responsabilidad de Proteger: Un nuevo papel para Naciones Unidas en la gestión de la seguridad internacional". 11 *Revista Electrónica de Estudios Internacionales* [www.rei.org]

GARCÍA SANZ, F.(2005) "Hacia una «cultura de los Servicios de Inteligencia»", *Arbor* CLXXX, 709 (Enero), pp.1-21.

GILL, P. (2010) "Theories of Intelligence", en JOHNSON, L.(ed.)(2010) *The Oxford Handbook of National Security Intelligence*. Oxford University Press, pp.43-58

GOBIERNO DE ESPAÑA (2011) *Una responsabilidad de todos*. Estrategia Española de Seguridad. Madrid.

GOBIERNO DE ESPAÑA (2013) *Un proyecto compartido*. Estrategia de Seguridad Nacional. Madrid.

GONZÁLEZ CUSSAC, J.(2013) "Inteligencia jurídica: el valor estratégico del Derecho en la seguridad económica". *La inteligencia económica en un mundo globalizado*. Cuadernos de Estrategia 162, Instituto Español de Estudios Estratégicos, pp.103-133.

GORMAN, S.; BARRETT, D.; YADRON D. (2013) *Chinese Hackers Hit U.S. Media*.

[<http://www.wsj.com/articles/SB10001424127887323926104578276202952260718>]

GREVE, F.(1992) *In world espionage, France emerges as key U.S. Adversary. The quest is for Economic Secrets*. Inquirer Washington Bureau
[http://articles.philly.com/1992-10-24/news/25999062_1_aerospace-industry-air-france-dgse]

GROSSMAN-VERMAAS R., The Effects-based concept, MNE 3 and NMOs: an experimental analysis Department of National Defence (Canada). Operational Research Division, Strategic Analysis Research Team.
[http://www.dodccrp.org/events/9th_ICCRTS/CD/papers/172.pdf]

GROLL, E.(2014) *How much economic espionage is too much?*
[http://blog.foreignpolicy.com/posts/2014/05/19/how_much_economic_espionage_is_too_much]

GUITONI, A.; WHEATON, K., *Military Decision-Making Process and Effect-Based Operations Concepts: A Comparative Study, Lessons Learned and Implications*. Defense Research and Development Canada.
[<http://ismor.cds.cranfield.ac.uk/22nd-symposium-2005/military-decision-making->

process-and-effect-based-operations-concepts-a-comparative-study-lessons-learned-and-implications/@@download/presentation/guitouni.ppt]

HALL, W.; CITRENBAUM, G.(2009) *Intelligence analysis: How to Think in Complex Environments*. Praeger Security International, Londres.

HANSEN, S.(2016) "Meet the woman leading Europe's war against Google, Gazprom, and Apple. Marzo/abril, en *Foreign Policy* [<http://foreignpolicy.com/2016/03/18/the-face-of-justice-margrethe-vestager-eu-google-gazprom-antitrust/>]

HAMILTON B.(2013) "Rhetorical and Critical/Cultural Intelligence Studies". *Intelligence and National Security*, Vol. 28, No. 4, pp.495-519.

HAMMOND, T.(2010) *Intelligence Organizations and the Organization of Intelligence*, *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, 23:4, pp.680-724.

HANNAH, G.; O'BRIEN, K.; RATHMELL, A.(2005) *Intelligence and Security Legislation for Security Sector Reform*. Technical Report RAND Corporation.

HARRIS, S.; STANDISH, R.(2014) *Fort Meade and the maple leaf* [http://www.foreignpolicy.com/articles/2014/10/23/fort_meade_and_the_maple_leaf]

HASSNER, R.(2011) "Religious Intelligence". *Terrorism and Political Violence*, 23:5, pp.684-710.

HASTEDT, G.(1998) "Seeking economic security through intelligence". *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, 11:4, pp.385-401.

HERMAN, M.(2001) *Intelligence services in the information age*, London: Frank Cass.

HERRERA HERMOSILLA, J.(2012) *Breve historia del espionaje*. Nowtilus S.L.

HERSH, S.(1974) *Huge C.I.A. Operation Reported in U.S. against Antiwar Forces, Other Dissidents in Nixon Years*. The New York Times

[<http://s3.documentcloud.org/documents/238963/huge-c-i-a-operation-reported-in-u-s-against.pdf>]

HILLEN, J.(1998) "Peacekeeping at the Speed of Sound". *Airpower Journal*, winter, pp.6-16.

HOLT, V.; TAYLOR, G.(2009) *Protecting civilians in the context of UN peacekeeping operations: Successes, setbacks and remaining challenges*, apoyo a la investigación por Max Kelly, United Nations Department of Peacekeeping Operations and the Office for Coordination of Humanitarian Affairs.

HOVELL, D. (2016) *Due Process in the United Nations*. LSE, Law, Society and Economics Working Papers 02/2016.

HULTMAN, L. (2012) "UN peace operations and protection of civilians: Cheap talk or norm implementation?". *Journal of Peace Research* 2013 50:59, [<http://jpr.sagepub.com/content/50/1/59>]

HUNTINGTON, S. (1996) *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, New York: Simon & Schuster.

IGNATIEFF, M.(2005) *The Lesser Evil: Political Ethics in an Age of Terror*. Princeton University Press.

JACOBS, I.(1999) *A United Nations Intelligence Organization*, National Security Studies Course 01, Canadian Forces College, mayo.

JIMÉNEZ TELLO, P.(2007) *Auditoria universitaria y calidad*. Tesis Doctoral, Universidad Autónoma de Barcelona, junio.

JIMÉNEZ TELLO, P; BALLBÉ MALLOL, M. (2010) "La auditoría y evaluación como un instrumento decisivo para el desarrollo global de los derechos de la mujer en la sociedad del conocimiento", en *Revista do Curso de Maestrado em Direito da UFC*, vol. 30.1, enero. Fortaleza, pp.259- 277.

JOHNSON, L.(2003) "Preface to a theory of strategic Intelligence". *International Journal of intelligence & Counterintelligence*. Vol. 16: n.º 4, pp. 638-663.

JOHNSON, L.(ed.)(2006) *Understanding the Hidden side of Government* (Strategic Intelligence vol. 1). Praeger Security International, Londres.

JOHNSON, L.(ed.)(2006) *The Intelligence Cycle: The flow of Secret Information from Overseas to the Highest Councils of Government* (Strategic Intelligence vol. 2). Praeger Security International, Londres

JOHNSON, L.(ed.)(2006) *Covert Action: Behind the veils of secret foreign Policy* (Strategic Intelligence vol. 3). Praeger Security International, Londres.

JOHNSON, L.(ed.)(2006) *Counterintelligence and Counterterrorism: Defending the Nation Against Hostile Forces* (Strategic Intelligence vol. 4). Praeger Security International, Londres.

JOHNSON, L.(ed.)(2006) *Intelligence and Accountability: Safeguards Against the Abuse of Secret Power* (Strategic Intelligence vol. 5). Praeger Security International, Londres

JOHNSON, L. (ed.)(2007) *Handbook of Intelligence Studies*. Routledge, Taylor & Francis Group.

JOHNSON, L.(ed.)(2010) *The Oxford Handbook of National Security Intelligence*. Oxford University Press.

JOHNSON L.; SHELTON, A.(2013) "Thoughts on the State of Intelligence Studies: A Survey Report". *Intelligence and National Security*, 28:1, pp.109-120.

Joint Chiefs of Staff (1950) *Dictionary of United States Military Terms for Joint Usage*, 1ª revisión, Washington, junio.

JOMINI, A.(1854) *The Art of War*. Combat Studies Institute Reprint (trad.), G.P.Putnam & Co., New York.

JUILLET, A.(2006) "Principios y aplicación de la Inteligencia Económica". *Revista de Inteligencia y Seguridad* núm 1. pp.113-136.

KALDOR, M.(1999) *New and Old Wars, Organized Violence in a Global Era*. Stanford University Press, California.

KALDOR, M.; BEEBE,S.(2010) *THE ULTIMATE WEAPON IS NO WEAPON: Human Security and the New Rules of war and Peace*. PublicAffairs, Nueva York

KAHN, D.(1991) "The Intelligence Failure of Pearl Harbor", *Foreign Affairs*, Winter

[<http://www.foreignaffairs.com/articles/47442/david-kahn/the-intelligence-failure-of-pearl-harbor>]

KAHN, D.(2001) "An historical theory of intelligence". *Intelligence and National Security*, 16 (otoño), pp.79-92.

KAHNEMAN, D.(2011) *Thinking fast and slow*. ALLEN LANE Penguin Books Ltd, 80 Strand, Londres.

KANNINEN, T.(1995) *Leadership and Reform: The Secretary-General and the UN Financial Crisis of the Late 1980s*. Kluwer Law Int., La Haya.

KAPLAN, R.(2000) *The Coming Anarchy: Shattering the Dreams of the Post Cold War*. New York: Random House.

KASAIJA, P.(2014) *The Use of Unmanned Aerial Vehicles (Drones) in United Nations Peacekeeping: The Case of the Democratic Republic of Congo* [<https://www.asil.org/insights/volume/18/issue/13/use-unmanned-aerial-vehicles-drones-united-nations-peacekeeping-case>]

KENNEDY, D.(2006) "Distinguishing Military and Humanitarian Professions, en The Law of War in the 21st Century: Weaponry and the Use of Force". *International Law Studies* Vol. 82. Naval War College, Newport, Rhode Island.

KING, C.(2009) "Managing Ethical Conflict on a Human Terrain Team". *Anthropology News* 50 (6): 16.

KJAER, A. (2004) "Old brooms can sweep too! An overview of rulers and public sector reform in Uganda, Tanzania and Kenia". *Journal of Modern African Studies* 42(3).

KLEIN, G.(1999) *Sources of Power: how people make decisions*. The MIT Press. One Rogers Street, Cambridge, MA 02142-1209 (EE.UU.)

KLEIN, G.(2013) *Seeing What Others Don't. The Remarkable Ways We Gain Insights*. PublicAffairs, Nueva York, p.153

KOOPS, J. et al. (ed.)(2015) *The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations*. Oxford University Press.

KUHN, T.(1996) *The Structure of Scientific Revolutions*, 3ª ed. Chicago: The University of Chicago Press.

LAHNEMAN, W.(2010) "The Need for a New Intelligence Paradigm". *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, 23:2, pp.201-225.

LAKE, A. (ed.)(1990) *After the Wars: Reconstruction in Afghanistan, Indonesia, Central America, Southern Africa and The Horn of Africa*. New Brunswick: Transaction.

LEFEBVRE, S.(2003) "The Difficulties and Dilemmas of International Intelligence Cooperation". *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, 16:4, pp.527-542.

LOGAN, K.(ed.)(2010) *Homeland Security and Intelligence*. Praeger Security International, Londres

LÓPEZ ALÓS, J.(2010) "Los extravíos de la soberanía o la mirada antimoderna sobre Westfalia". *Res pública*, 24, pp. 191-201, [<http://www.saavedrafajardo.org/Archivos/respublica/numeros/24/08.pdf>]

LYCETT, A.(2011) *Breaking Germany's Enigma Code*. BBC
[http://www.bbc.co.uk/history/worldwars/wwtwo/enigma_01.shtml]

MACARTNEY J.(2001) "MASINT, Measurement and Signature Intelligence". *Intelligencer: Journal of U.S. Intelligence Studies* 12, nº1, Summer. pp. 28-34.

MARKOFF, J.(2008) *Before the Gunfire, Cyberattacks*, en [http://www.nytimes.com/2008/08/13/technology/13cyber.html?_r=0].

MARRIN, S.(2013) "Revisiting Intelligence and Policy: Problems with Politicization and Receptivity". *Intelligence and National Security*, 28:1, pp.1-4 y pp.32-54.

MARTÍN BARBERO, I.(2007) "Inteligencia económica: tan lejos, tan cerca". *Revista Inteligencia y Seguridad*, núm 2, pp. 107-120.

MARTÍN JUÁREZ, J.; MONTERO GÓMEZ, A.(2007) "Modelo de inteligencia centrado en el objetivo". *Inteligencia y Seguridad, Revista de análisis y prospectiva* Núm.2, junio.

[<http://vlex.com/vid/modelo-inteligencia-centrado-objetivo-70241350>]

MARTÍNEZ DE LA VEGA y Zegrí, J.(1912) *Derecho Militar en la Edad Media*. Biblioteca del Boletín de Justicia Militar, Madrid.

MARTÍNEZ QUIRANTE, R.(2002) *Armas: ¿Libertad americana o prevención europea?*. Editorial Ariel S.A., Barcelona.

MARUSICH, L.; BAKDASH, J. *et al.* (2016) "Effects of Information Availability on Command-and-Control Decision Making: Performance, Trust, and Situation Awareness". *Human Factors: The Journal of the Human Factors and Ergonomics Society*, pp. 1–21.

MATEOS, O.(ed.) (2009) *Paz y Seguridad en África Subsahariana*. Casa África. Editorial Los libros de la catarata.

McCRABB, M.(2002) *Effects-based Operations: An overview* [<http://www.aiai.ed.ac.uk/project/ksco/ksco-2002/presentations/mccrabb-ksco-2002.ppt>]

MELVERN, L.(2015) "United Nations Observer Mission Uganda-Rwanda (UNOMUR) and United Nations Assistance Mission for Rwanda I (UNAMIR I)", en KOOPS, J. *et al.*(2015) *The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operation*. Oxford University Press, pp.462-472.

MEYER, M.(2009) *A History of Socio-Cultural Intelligence and research under the occupation of Japan*. Institute for Strategic Studies, Army War College, April.

MINDICH, D.(2013) *Lincoln's Surveillance State*.
[http://www.nytimes.com/2013/07/06/opinion/lincolns-surveillance-state.html?_r=1&]

MINOTT, N.(2011) "The Economic Espionage Act: is the law all bark and no bite?". *Information & Communications Technology Law*, 20:3, pp.201-224.

MONTERO GÓMEZ, A.(2006) *Inteligencia Prospectiva de Seguridad*. Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, Madrid (Documento de Trabajo n.º 24).

MONTOBBIO DE BALANZÓ, M.(2014) "Planificación y gestión por objetivos de la Política Exterior", *Estrategia Exterior Española 7/2014*. Real Instituto Elcano, febrero.

[http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/eee7-2014_montobbio_planificacion_diseno_gestion_objetivos_politica_exterior_espana]

MORALES VILLANUEVA, A. (1989) "Evolución de la Administración policial". *Revista de Administración Pública* nº118. Enero-abril, pp. 347-410.

MOYNIHAM, D.(1998) *Secrecy*. New Haven, CT. Yale University Press.

MÜLLER-WILLE, B.(2004) *For our eyes only? Shaping an intelligence community within EU*. The European Union Institute for Security Studies, Occasional Papers nº50, enero.

NATO International Security Assistance Force (2009) COMISAF'S INITIAL ASSESSMENT. Afganistan, U.S. Forces

[http://media.washingtonpost.com/wp-rv/politics/documents/Assessment_Redacted_092109.pdf]

NAKASHIMA, E.(2013) *U.S. said to be target of massive cyber-espionage campaign*

[https://www.washingtonpost.com/world/national-security/us-said-to-be-target-of-massive-cyber-espionage-campaign/2013/02/10/7b4687d8-6fc1-11e2-aa58-243de81040ba_story.html]

NORMAN, J.(2013) *The Rally Around the Flag Effect: A Look at Former President George W. Bush and Current President Barack Obama*. College of Saint Benedict/ Saint John's University.
[http://digitalcommons.csbsju.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1014&context=honors_theses]

O'BRIEN, C.(1962) *To Katanga and Back*. Hutchinson, NY.

OLIER ARENAS, E.(2013) "Inteligencia estratégica y seguridad económica", *La inteligencia económica en un mundo globalizado. Cuadernos de Estrategia* 162, Instituto Español de Estudios Estratégicos, pp.9-33.

OGNIMBA, E.(2009) "Gobernanza y Estados Frágiles en África Subsahariana: Conceptos, Cartografía y Respuestas", en *Paz y Seguridad en África Subsahariana*, Casa África. Editorial Los libros de la catarata, p. 70.

O'GRADY, S.(2015) *How a U.N. Drone Crashed in Congo and Was Promptly Forgotten*

[<http://foreignpolicy.com/2015/09/10/how-a-u-n-drone-crashed-in-congo-and-was-promptly-forgotten/>]

OMAND, D.(2005) *Reflections on secret Intelligence*. Alocución sobre Defensa en el Peter Nailor Memorial de 2005

[<http://www.gresham.ac.uk/lectures-and-events/reflections-on-secret-intelligence#oqWYJJU4YK285MMU.03>]

PÉREZ DE CUELLAR, J.(1997) *Pilgrimage for Peace*. New York: St. Martin's Press.

PERLROTH, N.(2013) *Hackers in china Attacked The Times for Last 4 Months*
[<http://www.nytimes.com/2013/01/31/technology/chinese-hackers-infiltrate-new-york-times-computers.html>]

PHILPOT, R.(2014) *The Rwanda "Genocide Fax". Who was behind the 1994 massacres?*

[<http://www.globalresearch.ca/the-rwanda-genocide-fax-who-was-behind-the-1994-massacres/5365731>]

PILGRIM, S.(2015) *Are UN drones the future of peacekeeping?*
[<http://www.france24.com/en/20150409-un-drones-future-peacekeeping-democratic-republic-congo-fdlr-humanitarian-drc>]

POPOVSKI, V.; FRASER,T. (ed.)(2014) *The Security Council as Global Legislator*. Routledge, Taylor & Francis Group

POWER, S.(2003) *A problem from hell: America and the age of genocide*. HarperCollins Publishers, Nueva York.

POWER, S.(2008) *Chasing the flame: One man's fight to save the world*. The Penguin Press, Nueva York.

QUINLAN, M.(2007) "Just intelligence: Prolegomena to an ethical theory". *Intelligence and National Security*, 22:1, pp.1-13.

RAMJOUÉ, M.(2011) *Improving UN Intelligence: Lessons from the field*. Geneva Centre for Security Policy (GCSP) Policy Paper nº19, agosto

READ, R.(2005) "Effects Based Air Power for small wars". *Air & Space Power Journal*, Spring.
[<http://www.airpower.maxwell.af.mil/airchronicles/apj/apj05/spr05/read.html>]

RIAL, J.(2008-2009) "Organismos de Inteligencia en América Latina". *Inteligencia y Seguridad* 5. pp.69-89.

RINDSKOPF PARKER, E.; PATE, B.(2007) "Rethinking Judicial Oversight of Intelligence", cap.2 en *Reforming Intelligence, Obstacles to Democratic Control and Effectiveness*, edit BRUNEAU, Thomas C. y BORAZ, Steven C., University of Texas Press.

ROGIN, J. (2012) *NSA Chief: Cybercrime constitutes the "greatest transfer of wealth in history"*
[<http://foreignpolicy.com/2012/07/09/nsa-chief-cybercrime-constitutes-the-greatest-transfer-of-wealth-in-history/>]

ROSELLO, V.(1991) "Clausewitz's Comptent for Intelligence". *Parameters*, Spring.

ROTBURG, R.(2004) *Failed States, Collapsed States, Weak States: Causes and Indicators*. Princeton: Princeton University Press.

ROTHKOPF, D.(2016) "The Secret Ingredient. Money, power, sex, love: Which achieves peace?". *Foreign Policy*, marzo-abril, pp.74-75.

ROUX, A.(2008) "Intelligence and Peacekeeping – Are we winning?". *Conflict Trends*, issue 3, pp.18-25

[<http://www.isn.ethz.ch/Digital-Library/Publications/Detail/?ots591=0c54e3b3-1e9c-be1e-2c24-a6a8c7060233&lng=en&id=101775>]

ROVNER, J.(2013) "Is Politicization Ever a Good Thing?". *Intelligence and National Security*, 28:1, pp.55-67.

RUIZ MIGUEL, C.(2007) "Problemas actuales del derecho de los servicios de inteligencia". *Inteligencia y Seguridad: Revista de Análisis y prospectiva* nº2.

SALAS, L.(2008- 2009) "Sistema Judicial , secreto económico y secreto de Estado". *Inteligencia y Seguridad* 5, pp. 91-121.

SALMONI, B.; HOLMES-EBER, P.(2008) *Operational Culture for the War Fighter: Principles and Applications*. Marine Corps University Press. Quantico, Virginia.

SALVATIERRA LÓPEZ, M.(2010) *El próspero negocio de la piratería en África*. Casa África. Editorial Los libros de la catarata.

SANSÓ-RUBERT, D.(2006) *El papel de la información en la lucha contra la delincuencia organizada transnacional*. UNISCI Discussion Papers nº12, pp.203-227, octubre.

SCHOENFELD, G.(2013) "Journalism or Espionage". *National Affairs* nº17, otoño

[http://www.nationalaffairs.com/doclib/20130920_Schoenfeld.pdf]

SCHREIER, F.(2009) "Fighting Pre-eminent Threats with Intelligence-led Operations". Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), *Occasional Paper* nº16.

SEWARD, D. (1972) *The Monks of war*. The Military Religious Orders. Penguin, Londres.

SHANAHAN, J.(2001) *Shock-Based Operations, New Wine in an Old Bottle*. Course 5605 U.S. Military Strategy and Joint Operations, Seminar A. National Defense University, National War College. 2 de mayo. [<http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/ndu/shanahan.pdf>]

SHAW, J.(2011) *The role of religion in National Security Policy since September 11, 2001*. Carlisle Paper, Strategic Studies Institute, U.S. Army War College. Febrero.

SHULSKY, A.(1991) *Silent Warfare: Understanding the World of Intelligence*. New York: Brassey's.

SMITH, E.(2006) "Effects-Based Operations". *Security Challenges* Vol.2, Nº1. [<http://www.regionalsecurity.org.au/Resources/Files/vol2no1Smith.pdf>]

SOLA, E.; DE LA PEÑA, J. (1995) *Cervantes y la Berbería. Cervantes, mundo turco-berberisco y servicios secretos en la época de Felipe II*. Fondo de Cultura Económica.

SPANGER, H.(2002) *Failed State or Failed Concept?*. Failed States Conference, Florencia, 7-10 de abril.

STEEL, R. et al. (ed.)(2003) *Peacekeeping Intelligence. Emerging Concepts for the future*. OSS International Press, Virginia, abril.

STEELE, R.(2006) *Information Operations: Putting the "I" back into DIME*. Strategic Studies Institute, U. S. Army, febrero.

STEELE, R.(2006) "Peacekeeping Intelligence and Information Peacekeeping". *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, 19 (Fall), pp. 519-537.

STEELE, R.(2007) "Open Source Intelligence", cap.10 en *Handbook of Intelligence Studies*. Routledge, Taylor & Francis Group, pp.129-147.

STEELE, R.(2010) *INTELLIGENCE for EARTH*. Earth Intelligence Network, [www.phibetaiota.net]

STEELE, R.(2014) "Peace from Above: Envisioning the future of UN Air Power", cap.17 en DORN, W.(2104) *Air Power in UN Operations: Wings for Peace*. Ashgate Publishing, pp.297-316.

STEMPEL, J.(2013) "Religion and Intelligence". *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, 26(2), pp.375–388.

SULLIVAN, W.(1981) *Mission to Iran*. New York: W.W. Norton.

TALEB, N.(2007) *The BLACK SWAN. The Impact of the HIGHLY IMPROBABLE*. Random House, Nueva York

TAPLIN, W.(1989) "Six General Principles of Intelligence". *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*. Vol. 3: n.º 4, pp.475-491.

TARPLEY, W.(1981) "La conspiración veneciana". *Campaigner*, septiembre. [http://pedroagudo525.blogspot.com.es/2012/11/la-conspiracion-veneciana-por-webster-g.html]

THOMSON, P.(2013) *Protection of civilians and the rule of law: the need to build synergies between the two agendas*. Centre for International Governance and justice, Canberra
[http://regnet.anu.edu.au/research/publications/2747/working-paper-no-57-protection-civilians-and-rule-law-need-build]

TIMBERG, C.; NAKASHIMA, E.(2013) *Chinese hackers suspected in attack on The Post's computers*
[http://www.washingtonpost.com/business/technology/chinese-hackers-suspected-in-attack-on-the-posts-computers/2013/02/01/d5a44fde-6cb1-11e2-bd36-c0fe61a205f6_story.html]

TIMMERMAN, K.(2004) *The French Betrayal of America*. Three Rivers Press, Random House, Nueva York.

TOFFLER, A.(1980) *The third wave*. Bantam Books. New York (ed. William Morrow)

TOFFLER, A.; TOFFLER, H.(1995) *Creating a new civilization: The Politics of the third wave*. Turner Publishing, 1 ed.

TORRES VENTOSA, J.(1998) *La Regulación Legal de los Secretos Oficiales*. Anuario de la Facultad de Derecho, 16, pp.357-388.

TREVERTON, G.(2001) *Reshaping National Intelligence for an Age of Information*. Cambridge University Press.

UNGA (1999) *Report of the Secretary-General pursuant to General Assembly resolution 53/35. The fall of Srebrenica*. A/54/549, 15 de noviembre.

UNGA (2000) *Report of the United Nations Peace Operations (Brahimi Report)*, A/55/305-S/2000/809, 21 de agosto.

UNGA (2001) *La Responsabilidad de Proteger*. Informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados, A/57/303, 14 de agosto de 2002.

UNGA (2004) *A more secure world: our shared responsibility*. Report of the High-level panel on Threats, Challenges and Change, A/59/565, 2 de diciembre.

UNGA (2005) *In larger freedom: towards development, security and human rights for all*. Report of the Secretary General, A/59/2005, 21 de marzo.

UNGA (2005) *World Summit Outcome*. A/RES/60/1, 24 de octubre.

UNGA (2007) *Peacekeeping Best Practices*. Report of the Secretary General, A/62/2007, 18 de diciembre.

UNGA (2008) *Comprehensive Analysis of the Office of Military Affairs in the Department of Peacekeeping Operations*. Report of the Secretary General, A/62/752, 17 de marzo.

UNGA (2009) *Implementing responsibility to protect*. Report of the Secretary General, A/63/677, 12 de enero.

UNGA (2010) *Early warning, assessment and the responsibility to protect*. Report of the Secretary General, A/64/864, 14 de julio.

UNSC (1999) *Report of the Independent Inquiry into the actions of the United Nations during the 1994 genocide in Rwanda*. Security Council, S/1999/1257, 15 de diciembre.

UNSG (1992) Boutros-Ghali, Boutros: *An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, peacemaking and peace-keeping*, A/47/277-S/2411, 17 de junio.

U.S ARMY FM (Field Manual) 3-24 y MCWP (Marine Corps Warfighting Publication) 3-33.5,(2014) *Insurgencies and Countering Insurgencies*. Headquarters, Department of the Army & Department of the Navy, Washintong DC, mayo.

U.S. ARMY Special Operations Command (2013) *Human Factors Considerations of Undergrounds in Insurgencies*, 2nd. Ed., enero.

VAN PUYVELDE, D.(2013) "Intelligence Accountability and the Role of Public Interest Groups in the United States". *Intelligence and National Security*, 28:2, pp.139-158.

WALSH, J.(2006) "Intelligence –Sharing in the European Union: Institutions are not enough". *JCMS*, vol. 44, nº3, pp. 625-43.

WARSHAWSKY, M.(2013) "The Balance to be Found Between Civil Liberties and National Security". *The RUSI Journal*, 158:2, pp.94-99.

WEBER, M. (1922) *Economía y sociedad*. University of California Press.

WHEATON, K.(2008) *What Do Words of Estimative Probability Mean? An Exercise in Analyst Education*

[<http://www.scribd.com/doc/2353975/What-Do-Words-Of-Estimative-Probability-Mean4>]

WHITE HOUSE, The (2012) *National Strategy for Information Sharing and Safeguarding*. Diciembre.

WILLIAMS, P.(2015) "United Nations Operation in Somalia II (UNOSOM II)", en KOOPS, j. et al.(2015) *The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operation*. Oxford University Press, pp.408-415.

ZARTMAN, W.(ed.)(1995) *Collapsed States: The Desintegration and Restoration of Legitimate Authority*. Boulder: Lynne Rienner.

ZEGART, A.; QUINN, J.(2010) "Congressional Intelligence Oversight: The Electoral Disconnection". *Intelligence and National Security*, 25:6, pp.744-766.