

Inteligencia: La «savia» de la Unión Europea

Intelligence: The European Union «sap»

JULIA PULIDO GRAGERA

Cátedra «Servicios de Inteligencia y Sistemas Democráticos»

Universidad Rey Juan Carlos de Madrid

E-mail: julia.pulido@urjc.es

Resumen: Este artículo refleja la importancia de la consolidación de unas estructuras de Inteligencia capaces de canalizar los flujos en el intercambio de información que proporcionen las medidas preventivas y de apoyo a la toma de decisiones que sirvan como fortalecimiento de la UE. La Inteligencia considerada como la *savia*, el alimento de la Unión, debe tenerse presente como parte fundamental en la vanguardia de cualquier política que se vaya a desarrollar.

Abstract: This article reflects the importance of the consolidation of structures of Intelligence, able of canalizing the flows in the support and exchange of information that provide the preventive measures to the decision making that serves like fortification of the UE. The Intelligence considered like the *sap*, the food of the Union, must be had present like part fundamental in the vanguard of any policy to develop.

Palabras clave: Inteligencia, Unión Europea, Seguridad, Defensa.

Keywords: Intelligence, European Union, Security, Defence.

1. INTRODUCCIÓN

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

En lo que respecta a la primera incógnita, la respuesta obvia es que la seguridad tiene que establecerse para cada uno de los Estados con el objetivo de mantener la integridad estatal, pero también los Estados europeos tenían claro que para afrontar las nuevas amenazas se debían establecer unas directrices claras dentro del marco de una eficaz Política Europea de Seguridad y Defensa, por tres características fundamentales.

En primer lugar, por la aparición de nuevos retos en la agenda internacional que afectan directamente a Europa, obligando a desechar la tradicio-

nal política de seguridad y defensa que había mantenido hasta el final de la Guerra Fría.

En segundo lugar, por la emergencia de actores transnacionales y supranacionales de carácter económico, político y social a nivel europeo, además de los Estados-nación. Normalmente, estos actores no se establecen físicamente en un territorio, actuando, en muchas ocasiones, sin unos intereses nacionales específicos, lo que complica sobremanera el control de sus actividades dentro de las fronteras estatales.

Finalmente, la tercera característica es el reforzamiento de la dimensión legal y normativa del sistema internacional, lo que produce que en un sistema tan complejo las interacciones entre los diferentes actores se caractericen por las relaciones de orden basadas en la legalidad normativa, y no sólo por los equilibrios de poder. De esta forma, las decisiones que se toman en el plano internacional no solamente recaen en las manos de los responsables políticos estatales, sino que se establece un consenso internacional que, en la mayoría de las ocasiones, influye directamente en el comportamiento de cada Estado en sus relaciones *inter pares*.

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

La segunda dimensión se centra en considerar la interdependencia entre los Estados, ya que la seguridad nacional de cada uno de ellos va a depender en gran medida de la estabilidad internacional y el cumplimiento de las normas.

La tercera dimensión está relacionada con los desequilibrios económicos y sociales, las crisis humanitarias, los desastres medioambientales, etc. En este sentido, la seguridad ya no está sólo relacionada con la defensa, sino que adquiere un nuevo ámbito, la seguridad humana, cuya dimensión también es global, y

que la Unión Europea, a través de la Estrategia de Seguridad para Europa (Solana, 2003), para algunos ya obsoleta, estableció los cimientos de la misma.

En lo que respecta al segundo interrogante, ¿con qué instrumentos?, la Unión establece mecanismos tanto preventivos como reactivos para afrontar los nuevos riesgos y amenazas a la seguridad. Dentro del ámbito de la prevención, la Inteligencia que desarrollan los Estados miembros junto con los órganos establecidos en el seno de la Unión para ese fin, se establece como un elemento fundamental como respuesta eficaz.

Y es en esta dimensión en la que nos vamos a centrar, estableciendo el papel que desempeña la Inteligencia dentro de la Política Europea de Seguridad y Defensa desde dos vertientes: por un lado, como elemento clave en la resolución de conflictos, para lo cual se establece la necesidad de unas capacidades de Inteligencia adaptables en el amplio espectro de la prevención de los mismos y en la gestión de crisis. Y, por otro lado, desde su aplicación a la nueva concepción de riesgo y amenaza, con la lucha contra el terrorismo como principal objetivo.

El desarrollo de medios de Inteligencia se ha realizado en función de las nuevas operaciones de prevención de conflictos y gestión de crisis dentro de la PESC. La Unión Europea ha sido muy criticada por su carácter reactivo, por lo cual, siendo consciente de la importancia del uso anticipatorio para una adecuada prevención de conflictos, ha adoptado una serie de medidas.

En el transcurso de una crisis internacional, la necesidad de la UE de ser capaz de adoptar decisiones autónomas fue algo que se estableció de una forma clara en la Declaración de Saint-Malô de 1998: «La Unión debe de apropiarse de estructuras y capacidad para analizar situaciones, fuentes de inteligencia y capacidades para una planificación estratégica, sin una duplicación innecesaria»¹.

La situación de comodidad de la Unión Europea, a la que algunos expertos han aludido, con respecto a la política estadounidense de proporcionar información originaria a la Unión, debe cambiar si se quiere establecer a la misma en una dirección autónoma y con una política de seguridad propia. La especial relación de los Estados Unidos y el Reino Unido no facilita la percepción de necesidad de una autonomía en el campo de la Inteligencia europea o en el establecimiento de un sistema de cooperación en la Unión,

¹ Declaración de Saint-Malô de 1998.

por no mencionar la negativa a invertir en satélites de observación, o a compartir toda la Inteligencia que posee con el resto de Estados europeos.

La campaña aérea en Kosovo, junto con la dificultad que entrañaba la elección de objetivos, empujó a la Unión Europea a buscar autonomía en cuestiones de Inteligencia, como el interés de Alemania en satélites de observación (Programa SAR Lupe y Acuerdo con Francia)². En este sentido, supone un aumento en el intercambio de la Información entre los distintos Estados que contribuyen a su desarrollo.

La capacidad de la Unión en gestión de crisis internacionales, sobre todo en el ámbito de la Inteligencia, quedó patente en las conclusiones de la Presidencia del Consejo de Helsinki de diciembre de 1999. «Con el fin de llevar a cabo todas las misiones Petersberg, se adoptará un objetivo europeo común de carácter general consistente en dotarse de unas capacidades militares que puedan desplegarse con rapidez y se fijarán rápidamente objetivos colectivos en relación con estas capacidades en materia de mando y control, Inteligencia y transporte estratégico, que se lograrán mediante esfuerzos voluntarios coordinados a escala nacional y multinacional³.»

En la práctica, cada valoración estará basada en información no confidencial de tipo político, económico, social y militar. Asimismo, la Unión necesitará confiar en la información confidencial obtenida por los Estados miembros, de tipo civil o militar, a partir de la acción diplomática o de los Servicios de Inteligencia. De esta forma, el debate sobre la necesidad y la efectividad de una agencia europea que realizara las tareas de propias de un Servicio de Inteligencia, aunando los esfuerzos y coordinando la Inteligencia obtenida por los Estados miembros, se ha mantenido en los últimos años, aunque su descarte se vuelve cada vez más claro como consecuencia de las variables que a lo largo del artículo se analizarán.

Otro punto que debe tenerse en cuenta es el problema de la duplicidad en materia de Inteligencia con otras organizaciones. La necesidad de aunar esfuerzos y coordinación es básica ante una potencial crisis. Un número extenso de interlocutores y la extensión de ámbitos y objetivos harían necesario disponer de una red informática y procesadora para la obtención de Inteligencia europea, en cooperación con otras.

² Ídem.

³ Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Helsinki de 1999.

En este sentido, el Consejo de Helsinki estableció las bases de las relaciones entre OTAN-UE, en los aspectos de consulta y cooperación fuera y dentro de periodos de crisis; el acceso a los medios OTAN; la participación de terceros países en las misiones de gestión de crisis, y el aprovechamiento de la experiencia y el bagaje de ésta. Si se analizan las estructuras dedicadas a desarrollar Inteligencia dentro de la Unión, se observa que, básicamente, son órganos político-militares los que realizan un tipo de Inteligencia militar, no estratégica, si se entiende como tal.

La actual Unión Europea posee una estructura para la gestión de crisis bajo la responsabilidad del secretario general del Consejo o del alto representante de la PESC y del Comité Político y de Seguridad.

La formación y el establecimiento en 2001 de nuevos cuerpos (la Secretaría del Consejo, el Comité Político y de Seguridad, el Comité Militar de la UE, y el Estado Mayor de la Unión) representan progresos importantes para la Europa de la Defensa. Estos cuerpos fueron creados en la Cumbre de Niza de diciembre de 2000 y declarados operativos en el Consejo de Laeken, en diciembre de 2001.

Analizando cada uno de ellos, el Comité Político y de Seguridad encabezado por funcionarios de alto nivel con estatus de embajador, trabaja bajo la responsabilidad del Consejo Europeo y el Consejo de Asuntos Generales a nivel ministerial. Así, «el Comité Político y de Seguridad controlará la situación internacional en las áreas cubiertas por la PESC y contribuirá a la definición de las políticas deliberadas por el Consejo, por requerimientos del mismo o por iniciativa propia. También controlará la implementación de los acuerdos políticos, sin perjuicio de la responsabilidad de la Presidencia y de la Comisión»⁴.

El Comité Militar, formado por los jefes de Estado Mayor de la Defensa representados por sus delegados militares, es el «foro de consulta militar y cooperación entre los Estados Miembros de la UE en el campo de la prevención de conflictos y gestión de crisis»⁵. Proporciona consejos y recomendaciones al Comité Político y de Seguridad. El presidente del Comité Militar asistirá a las sesiones del Consejo cuando en ellas vayan a tomarse decisiones con incidencia en la defensa.

⁴ Artículo 25 del Tratado de la Unión Europea.

⁵ Anexo IV de las Conclusiones de la Presidencia del Consejo de Niza de 2000.

El Estado Mayor de la UE dentro de la estructura del Consejo es la principal fuente de expertos militares en la Unión. En el transcurso de una crisis, la función de este órgano es la de proporcionar alerta temprana, valoraciones de la situación y planificación estratégica para el desarrollo de las «Operaciones Petersberg», incluidas las determinaciones de las Fuerzas nacionales y multinacionales europeas.

La División de Inteligencia fue creada conjuntamente con el Estado Mayor de la UE. Su función es la de proveer valoraciones de situaciones, control estratégico y apoyo operacional. En este órgano hay al menos un experto de cada Estado miembro y trabaja directamente para el Estado Mayor de la UE, manteniendo los vínculos con los respectivos Servicios de Inteligencia nacionales, recibiendo y/o requiriendo Inteligencia de los mismos cuando sea necesario.

De la Inteligencia recibida, la División provee valoraciones de la situación que reflejan la posición común europea. Los documentos producidos son remitidos al director general del Estado Mayor, al Comité Militar, al Centro de Situación y a las agencias de Inteligencia nacionales.

En resumen, la influencia de la sociedad de la información es esencial, en tanto que permite una reestructuración de los Servicios de Inteligencia utilizando nuevas estrategias para la obtención de información basadas en la gestión de las fuentes abiertas. En segundo lugar, resalta la adecuación de los objetivos de las distintas agencias para dar respuesta a los nuevos retos de la sociedad internacional, en relación a la amplitud del espectro de los riesgos y amenazas.

2. CANALES DE INTERCAMBIO DE INTELIGENCIA E INFORMACIÓN DENTRO DE LA UE

Fundamentalmente, Información e Inteligencia fluyen entre cuatro puntos fundamentales: la Secretaría General del Consejo, los Estados miembros, la Comisión y otros órganos insertos en la Unión. En cuanto a la forma de canalizar la Información y la Inteligencia, la UE dispone de dos sistemas. Por una parte, el COREU (*Correspondance Européenne*), que corresponde a una red de cifrado en las comunicaciones que protege la información transmitida entre los ministros de Asuntos Exteriores de los Estados con las institucio-

nes. Este sistema permite un intercambio de información que favorece la toma de decisiones que corresponden a la Política Europea de Seguridad Común (Duke, 2006: 12).

En segundo sistema es el CORTESY (*Coreu Terminal Equipment System*), que permite encriptar el tráfico de información entre los ministros de Asuntos Exteriores, los representantes permanentes, la Comisión y la Secretaría General del Consejo (Duke, 2006: 14).

En cuanto a la Comisión, los documentos con una clasificación de seguridad de «Limited» o «Restricted» solamente serán reproducidos y distribuidos bajo el principio de «need to Know» o necesidad de conocimiento. Los que posean un mayor grado de clasificación, «EU Confidencial», están sujetos a procedimientos de especial restricción, por lo que son protegidos con técnicas de cifra. El principal sistema de COREU/ESDP-NET es la llamada unidad RELEX, la cual ejerce de receptor de la información e inicia el procedimiento de seguridad.

En el año 2000 se decidió modificar este escenario descrito introduciendo nuevos procedimientos de seguridad en el área de la PESC, contando con la participación de la Alianza Atlántica. Así, el 26 de julio de 2000, tanto el secretario general de la OTAN como el secretario del Consejo acordaron establecer una nueva reglamentación en los procedimientos de seguridad, llegando a firmar un acuerdo sobre la seguridad de la Información en 2003⁶. Esto supone que los Estados que pertenezcan tanto a la OTAN (y cualquiera de sus programas, como el *Partnership for Peace*) como a la UE podrán beneficiarse de este acuerdo. El problema surge con países como Chipre y Malta, los cuales son miembros de la Unión, pero no del *PfP* de la Alianza. En este caso, los representantes estatales de estos dos Estados no pueden participar de la información clasificada que provenga de OTAN⁷.

A pesar de ello, tanto la Alianza como la Unión Europea disponen de oficinas que tienen desarrollados acuerdos de seguridad y de salvaguarda de información clasificada. En lo que a la OTAN se refiere, está la Oficina de Seguridad (NOS), y por la parte de la Unión, la Oficina de Seguridad

⁶ Consejo de la Unión Europea. Decisión del Consejo concerniente a la Conclusión del Acuerdo entre la Unión Europea y la Organización del Atlántico Norte sobre Seguridad de la Información. 5652/03, 17 de febrero de 2003.

⁷ Ídem.

de la Secretaría General del Consejo y la Oficina de Seguridad de la Comisión⁸.

Una de las cuestiones que debe destacarse de los canales de intercambio de Información y de Inteligencia es la necesidad de unos procedimientos adecuados en cuanto a tiempo y forma, por el aumento de intercambios no solamente entre las instituciones mencionadas, sino también entre los Estados miembros y los organismos tanto militares como civiles que participan en las funciones de gestión de crisis y operaciones de mantenimiento de la paz.

Por lo tanto, una de las dificultades que se observan no es el intercambio de Información e Inteligencia entre los Estados miembros, sino cuando se realizan en el seno de la Unión y por medio de sus Instituciones.

Por ello, la mayor eficacia en los intercambios se produce cuando es una materia común de interés, como es el caso del terrorismo. Asimismo, el ámbito de utilización de la Inteligencia que sirve de apoyo a la PESC es amplio, puesto que integra las áreas de prevención de conflicto, alerta temprana, planeamiento y gestión de crisis.

En cuanto a las fuentes de Inteligencia, en numerosas ocasiones la cantidad de la misma proveniente de fuentes abiertas (OSINT) es casi la misma que la que proviene de fuentes secretas. Normalmente, son los Estados, a través de sus diplomáticos y Servicios de Inteligencia, los que proveen de Inteligencia a las instituciones de la Unión, pero no hay que olvidar a los oficiales de la Unión propiamente dichos, las delegaciones de la Comisión y los representantes especiales.

En lo que se refiere a la Comisión, ésta tiene un papel muy importante dentro de la Unión en lo que a órgano productor y receptor de Inteligencia se refiere. Su papel en la prevención de conflictos y en áreas exteriores como la política económica exterior, sanciones económicas, control electoral, etc., requieren de unos mecanismos eficaces, pero las discrepancias entre las políticas supranacionales e intergubernamentales se reflejan en la dificultad para establecer elementos de cooperación entre los demás organismos.

⁸ Ídem.

3. LOS ÓRGANOS PRODUCTORES DE «INTELIGENCIA» EN LA UE⁹

3.1. *La Inteligencia Estratégica*

a) Centro de Situación

El Centro de Situación (SITCEN), creado por Javier Solana, es el encargado de «la producción de análisis de Inteligencia como apoyo a las políticas europeas» (Solana, 2004), el cual une las fuentes de Inteligencia civiles y militares. Es el responsable de proporcionar al alto representante de la PESC la Inteligencia necesaria para realizar una valoración y control de cualquier situación. En su estructura se estableció una célula para obtener y analizar la Inteligencia en colaboración con los Servicios de Inteligencia nacionales, diplomáticos y analistas de Inteligencia de otros organismos.

En cuanto a las relaciones entre SITCEN y otros organismos de la Unión, la Comisión comparte regularmente informes con la Unidad Política¹⁰ y, a través de ella, con el SITCEN. Asimismo, recibe información de éste por medio del Comité Político y de Seguridad, cumpliendo el principio de paridad entre los Estados miembros. En situaciones de crisis, también el Centro de Situación emite información al Comité Militar y al Estado Mayor¹¹.

El SITCEN también apoya con Inteligencia a los embajadores de los Estados miembros que pertenezcan al Comité Político y de Seguridad, a los representantes especiales y a otros oficiales, así como en operaciones de gestión de crisis.

La composición del Centro de Situación es de unos veinte oficiales, los cuales provenían tanto de la Unidad Política, como de la División de Inteligencia del Estado Mayor. A partir de los atentados terroristas el 11 de marzo de 2004 en Madrid, se produjo un aumento de plantilla, sobre todo en lo correspondiente al área de contraterrorismo.

⁹ Parte de la información que aparece en este capítulo ha sido obtenida por medio de entrevistas y conversaciones mantenidas con oficiales de Inteligencia, los cuales, por el carácter especial de su trabajo, deben permanecer en el anonimato. Por lo tanto, se les adjudicará un número aleatorio a la hora de mencionar la fuente en los pies de página.

¹⁰ También conocida como Unidad de Planeamiento y Alerta Temprana.

¹¹ Hansard, House of Commons Written Answers, Col 13W, 10 de enero de 2005.

La división orgánica del Centro de Situación corresponde a tres áreas fundamentales: la Célula Civil de Inteligencia (CIC), compuesta por analistas civiles que realizan Inteligencia sobre cuestiones de contraterrorismo y política estratégica en general; la Unidad de Operaciones Generales (GOU), la cual se encarga de proporcionar apoyo operacional y análisis, pero no de Inteligencia, y, finalmente, el Centro de Comunicaciones, el cual se encarga de la seguridad de las mismas¹².

Aunque el motivo fundamental de la creación del SITCEN estaba limitado a la seguridad exterior, los acontecimientos han obligado a rediseñar las funciones, puesto que, como ya se ha dicho, la frontera entre seguridad exterior e interior ha desaparecido. Por lo tanto, «facilita al Consejo análisis de Inteligencia sobre asuntos de contraterrorismo»¹³. Pero no solamente la Secretaría del Consejo es la receptora de estos informes, sino que ésta los pone a disposición del alto representante de la Política Europea de Seguridad Común, que mantiene un canal abierto de comunicación con los ministros de Justicia a través del Comité de Justicia y Asuntos de Interior.

Básicamente, existe una ventaja fundamental en el SITCEN, que es la «europeización» de procedimientos en Inteligencia, aunque para ello hay que hacer frente a las ideas y formas de trabajo que los Oficiales de Inteligencia traen consigo de sus respectivos Servicios de Inteligencia nacionales, por lo que resulta complicado establecer unos mecanismos de cooperación fuertes.

b) Centro de Satélites

No hay que dejar a un lado al Centro de Satélites de Torrejón de Ardoz (SATCEN), el cual fue transferido a la UE cuando la UEO fue absorbida por la primera. Este centro es el responsable, además, de obtener imágenes por medio de satélites, realiza análisis e integración de IMINT, poniéndolos a disposición de las instituciones de la UE y de sus estructuras militares.

Aunque el trabajo que realiza este centro es primordial en cuanto a Inteligencia se refiere, se ha podido apreciar una deficiencia en cuanto a la carencia de personal militar capaz de interpretar en tiempo real las imágenes necesarias para la conducción de operaciones militares durante una crisis. La

¹² Ídem.

¹³ Ídem.

eficiencia y la eficacia del Centro están demostradas cuando no es necesaria una interpretación en tiempo real para operaciones militares; por lo tanto, la necesidad de establecer una propia división de Inteligencia Militar en el mismo, junto con personal de estas características de los distintos Estados miembros, facilitaría la flexibilidad a la hora de dotarse de unas capacidades adecuadas, requeridas en tiempos de crisis¹⁴.

En cuanto a los medios de IMINT y SIGINT, hay que destacar los denominados sistemas espaciales de uso militar, los cuales se pueden clasificar en diferentes categorías. En primer lugar lo referente a telecomunicaciones, una de cuyas características principales es su utilización en situaciones en las que los requerimientos militares se refieren a la obtención de información en escenarios de operaciones lejanos.

En segundo lugar, hay que destacar los sistemas de observación de la Tierra, los cuales se caracterizan por disponer de forma discreta y eficaz de imágenes a través de una cobertura de todo el planeta. Estos sistemas se componen de un conjunto de sensores y radares programados con las frecuencias del espectro electromagnético.

Otra categoría es la que ostentan los sistemas de obtención de señales situados en el espacio. Encargados de obtener información por el análisis de las emisiones electromagnéticas del adversario, presentan similitudes con el sistema anterior.

La cuarta categoría es la que representan los sistemas espaciales de alerta temprana. En este sentido, la proliferación de vectores balísticos aéreos susceptibles de almacenar armas no convencionales constituyen una especial amenaza a la seguridad, para lo cual los satélites programados en órbitas elípticas o geoestacionarias controlan las áreas geográficas y permiten la identificación del agresor, así como de la trayectoria seguida por el misil y de los potenciales objetivos. Finalmente, la quinta categoría es la que ostentan los sistemas satelitales de navegación por radio, los cuales precisan permanentemente la posición y la referencia del objetivo¹⁵.

En cuanto a los programas de IMINT y SIGINT que la Unión Europea mantiene en la actualidad, hay que decir que se establecen atendiendo a si

¹⁴ Ídem.

¹⁵ *The Space Dimension of the ESDP*. Documento A/ 1881. Noviembre de 2004. Asamblea Europea Interparlamentaria de Seguridad y Defensa; disponible en: www.assembly-weu.org/en/documents/sessions_ordinaires/rpt/2004/1881.html

son sistemas de observación, de comunicación, de navegación o de lanzamiento.

En cuanto a los primeros, son destacables los programas HELIOS II, destinado a la defensa, y PLEIADES, de doble uso, desarrollados por Francia; el programa SAR-LUPE como sistema defensivo, y el TERRASAR, de doble uso, impulsados ambos por Alemania; el sistema COSMO-SKYMED italiano, de doble uso, y finalmente el TACSAR británico.

En cuanto a los programas de comunicación por satélite, hay que destacar el SKYNET 5 británico; SYRACUSE 3 francés; SYCRAL italiano; SPAINSAT español, y, por último, el GMILSATCOM alemán.

En lo que se refiere a los programas de navegación, destacan dos. Por una parte, el EGNOS (*European Geostationary Navigation Overlay Service*) y, por otra, el programa GALILEO. Finalmente, hay que subrayar el sistema ARIANE 5 dentro del programa de lanzamientos¹⁶.

3.2. Inteligencia Militar¹⁷

En lo que corresponde a la Política Europea de Seguridad y Defensa, la necesidad de establecer una estructura orgánica en el intercambio de Inteligencia militar era una cuestión fundamental a la hora de realizar las operaciones de gestión de crisis y prevención de conflictos encomendadas. Para ello, se han creado unas estructuras organizativas adecuadas para la obtención, análisis y distribución de la Inteligencia.

Compuesto por militares de los Estados miembros en comisión de servicio en la Secretaría General del Consejo, el Estado Mayor (EMUE) es la fuente de los conocimientos militares de la Unión Europea. Entre sus funciones, el EMUE presenta capacidad de alerta temprana y planifica, evalúa y asesora en lo referente al concepto de gestión de crisis y a la estrategia militar.

El EMUE es un servicio de la Secretaría del Consejo que se encuentra bajo la autoridad militar del Comité Militar de la Unión Europea (CMUE), cuyas decisiones y directivas ejecuta, y al que asiste en la evaluación de la situación y el planeamiento estratégico de los aspectos militares. Esto engloba

¹⁶ Ídem.

¹⁷ Fuente n.º 1. Información obtenida tras una entrevista con un oficial de Inteligencia Militar. Ministerio de Defensa.

las misiones de Petersberg, incluidas las de la estrategia europea de seguridad, y todas las operaciones conducidas por la UE.

Directamente adscrito al secretario general y alto representante, a petición de éste o del Comité Político de Seguridad (CPS), el EMUE apoyará las misiones temporales con terceros países u organizaciones internacionales.

El EMUE establecerá un vínculo entre el CMUE y los recursos militares a disposición de la UE. Tendrá, así, la responsabilidad de supervisar, evaluar y presentar recomendaciones sobre las fuerzas y capacidades que los Estados miembros ponen a disposición de la Unión Europea, y de determinar y enumerar las fuerzas europeas nacionales y multinacionales para las operaciones dirigidas por la Unión Europea y coordinadas con la OTAN. Más concretamente, el EMUE es competente para supervisar posibles situaciones de crisis; ocuparse de los aspectos militares del planeamiento estratégico anticipado; organizar y coordinar los procedimientos con los cuarteles generales nacionales y multinacionales, incluidos los que la OTAN ponga a disposición de la Unión Europea; programar, planificar, dirigir y evaluar los aspectos militares de los procedimientos de gestión de crisis de la Unión Europea; establecer relaciones permanentes con la OTAN; acoger a un equipo de enlace de la OTAN y crear una célula de la UE en el SHAPE (*Supreme Headquarters Allied Powers Europe*) de la OTAN, y contribuir a los aspectos militares de la dimensión PESD de la lucha contra el terrorismo.

El EMUE realizará estas tareas teniendo en cuenta el Proceso de Planificación de la Defensa de la OTAN, así como el Proceso de Planificación y Análisis de la Asociación para la Paz. El EMUE trabajará asimismo en estrecha cooperación con la Agencia Europea de Defensa (AED).

Se asignarán al EMUE funciones suplementarias cuando se trate de gestionar crisis y operaciones en curso.

Así, en situaciones de gestión de crisis, el Estado Mayor recabará y procesará información específica de organizaciones de Inteligencia y otros tipos de información de toda fuente disponible, para después suministrar al CMUE y al Comité Político y de Seguridad (CPS) dictámenes y directivas sobre las opciones militares estratégicas.

En el marco de la gestión de operaciones en curso, el EMUE, bajo la dirección del CMUE, efectuará un seguimiento continuo de todos los aspectos militares de las operaciones, así como análisis estratégicos con el comandante de la operación designado. A la luz de la evolución de la situación política y

operativa, el Estado Mayor presentará al CMUE nuevas opciones como base para el asesoramiento militar de éste al CPS.

Desde 2004, el EMUE recibe la ayuda de la célula civil y militar, que en el seno del EMUE se encarga de tareas como el planeamiento estratégico de la reacción a una crisis en la perspectiva de operaciones civiles y militares conjuntas.

Por medio de la célula civil y militar, el Estado Mayor será responsable de suministrar las capacidades necesarias para el planeamiento y la gestión de una operación militar autónoma de la Unión Europea, lo que permitirá al EMUE crear rápidamente un centro de operaciones cuando se imponga una reacción civil y militar conjunta, y el Consejo, a instancias del CMUE, no haya designado ningún cuartel general nacional. La célula civil y militar constituirá el núcleo permanente clave del centro de operaciones de la UE y colaborará en la coordinación de las operaciones civiles.

3.3. Órganos de información policiales¹⁸

En el seno de la Unión Europea se ha establecido EUROPOL para reforzar la colaboración en las estructuras policiales de la Unión. Dicho grupo se estableció en 1992 en la base del programa de acción del Grupo TREVI. La Cumbre Ministerial de Dublín de junio de 1990 aprobó la creación de la Unidad de Inteligencia Europea contra el Tráfico de Drogas (EDU). El primer paso de la Unión fue el desarrollo de ésta, la cual tenía como misión recoger y analizar información de los Estados miembros en lo relativo al tráfico de drogas a nivel europeo. Con el paso del tiempo, a esta unidad se le fue otorgando el nombre de Unidad de EUROPOL contra las Drogas, al mismo tiempo que fue adquiriendo nuevas competencias contra robos de coches, organizaciones clandestinas de inmigración y tráfico de sustancias radioactivas.

La cooperación informal entre los gobiernos de los Estados miembros se reveló insuficiente para combatir la internacionalización de la delincuencia organizada y responder a las necesidades de seguridad de los ciudadanos eu-

¹⁸ Fuente n.º 2. Parte de la información corresponde a una entrevista realizada a un oficial de EUROPOL destinado en la Oficina de EUROPOL en Madrid, Complejo de Canillas.

ropeos. Así, la Unión tomó la decisión de integrar en el Tratado de Maastricht la cooperación en materia de justicia y asuntos de interior.

La libertad de movimientos que ha permitido la puesta en práctica de los Tratados de Maastricht y las modificaciones establecidas en el Tratado de Ámsterdam han difuminado la distinción entre seguridad interior y exterior. La complejidad de las sociedades actuales las ha convertido en vulnerables en muchos aspectos, complicando el mantenimiento de aspectos esenciales de sus soberanías.

En la actualidad, se observa una serie de características relevantes del crimen organizado y el tráfico de drogas: la eliminación de la interconexión entre estas dos amenazas, el tráfico de material radioactivo, la utilización geoestratégica de los estupefacientes y el desorden político, la unión de los movimientos insurgentes y el tráfico de drogas, y el *cybercrimen* y el lavado de dinero (Politi, 1997: 6). Al terrorismo internacional tras el 11-S se le ha otorgado un papel especial dentro de los nuevos riesgos y amenazas a la seguridad¹⁹.

Los riesgos transnacionales, como el tráfico de drogas o el crimen organizado, junto con el terrorismo internacional, deben ser tratados con respuestas transversales. Politi afirma que la utilización de medios militares para la lucha contra estas amenazas debe ser compensada por las actuaciones de las fuerzas policiales, debiéndose mantener una coordinación a partir de unas líneas básicas de actuación. Esto es, «un apropiado control político, una subordinación clara de las fuerzas militares a los requerimientos de las fuerzas de seguridad en el plano operativo y de Inteligencia, el uso de medios militares en el caso de que sólo exista esa opción y coste-eficacia compatible con el papel principal de las Fuerzas Armadas» (Politi, 1997: 12).

Asimismo, al igual que se han incluido tareas propias de las fuerzas policiales a las militares, también ha ocurrido el caso inverso. Los distintos Consejos Europeos, desde Helsinki²⁰ hasta Niza²¹, han hecho hincapié en establecer una fuerza policial con capacidades civiles de reacción rápida. El Consejo Europeo de Feira presentó un documento concretando los objetivos de la policía en esta materia, que deberían haberse alcanzado en 2003.

¹⁹ 2002 EU Organised Crime Report. EUROPOL. 2530-108rev1. La Haya, 3 de octubre de 2002.

²⁰ Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Helsinki de 1999.

²¹ Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Niza de 2000.

Éstos serían el despliegue de cinco mil policías para misiones internacionales de prevención de crisis y operaciones de gestión de crisis en respuesta a necesidades específicas en los diferentes estadios de estas operaciones²². Asimismo, las operaciones policiales podrían planificarse para prevenir posibles resurgimientos de conflictos, restablecer la ley y el orden en situaciones de posconflicto y apoyar a las fuerzas policiales locales²³.

En cuanto a la creación de la fuerza policial de la Unión, el germen de la misma fue la tradición en la cooperación entre las fuerzas policiales y los Estados miembros de la Unión, que se formalizó en el TUE, el cual recogía el parecer de los Estados respecto a la regulación de los intercambios de información entre las agencias policiales y la coordinación de las operaciones. Este Tratado permitió la creación de la ya mencionada Unidad Europea contra las Drogas. Este cuerpo fue uno de los componentes de las estructuras y sistemas creados para facilitar la cooperación estratégica, operacional y legal entre los Estados miembros en la lucha contra el crimen.

A la vez que la Unidad quedó establecida, los Estados convinieron un grupo de trabajo para establecer las líneas básicas de actuación de EUROPOL que más tarde serían expuestas en la Convención de EUROPOL²⁴. Los miembros de la Unión firmaron la misma en julio de 1995 y la ratificaron en junio de 1998, reemplazando a la anterior.

El papel que desarrolla este cuerpo se puede resumir en varios puntos: el intercambio de Información e Inteligencia entre los cuerpos policiales nacionales, la provisión de expertos y especialistas para el apoyo analítico, la coordinación y apoyo a operaciones especiales y la producción de informes y análisis de diferentes aspectos de la actividad criminal, incluyendo el tráfico de estupefacientes, la inmigración ilegal y el lavado de dinero. Cada Estado tiene asignada una unidad nacional como enlace para facilitar el intercambio de Información e Inteligencia²⁵.

EUROPOL ha ido adquiriendo nuevas competencias y funciones con cada uno de los Consejos Europeos. Así, el Consejo de Tampere de 1999

²² Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Santa María da Feira. Apéndice 4 del Anexo 1. Junio de 2000.

²³ Ídem.

²⁴ Convención de Europol. <http://www.europol.eu.int>

²⁵ «HM Customs and Excise and The European Police Office» (EUROPOL) (PAC 87-98/434). Report by the Comptroller and Auditor General. The United Kingdom Parliament.

llamaba al «establecimiento de una Fuerza Operativa Europea de jefes de Policía con objeto de intercambiar, en cooperación con EUROPOL, experiencia, mejores prácticas e información sobre las actuales tendencias de la delincuencia transfronteriza, así como contribuir a la planificación de acciones operativas».

En 2001, el Parlamento Europeo aprobó la iniciativa belga y sueca de ampliar las competencias de EUROPOL a otras formas de crimen internacional como el crimen medioambiental, el robo organizado, el tráfico ilícito de bienes culturales y la piratería. Ese mismo año se presentó el primer programa de trabajo para la creación del CEPOL (*European Police College*). Los acontecimientos del 11-S retrasaron su puesta en práctica, aunque, en 2002, CEPOL planeó organizar un curso sobre disturbios del orden público y antiterrorismo²⁶.

En cuanto a la lucha contra el terrorismo, hasta el 11-S no era prioridad para EUROPOL. En la actualidad ha cobrado una gran importancia en los altos niveles políticos de la Unión. En el seno de EUROPOL, se creó la Unidad de Contraterrorismo y, a su vez, el *Counter Terrorism Task Force*, en el que se ha intentado realizar un intercambio de información entre las diferentes fuerzas policiales y los Servicios de Inteligencia. Este comité, surgido como reacción a los atentados en Estados Unidos, ha mostrado dificultades en la forma de responder adecuadamente ante los intercambios multilaterales entre las distintas agencias. EUROPOL, consciente de los fallos cometidos, ha anunciado que establecerá una metodología adecuada para colaboraciones conjuntas entre las agencias a este nivel, preparando infraestructuras para futuras cooperaciones²⁷.

Los esfuerzos contraterroristas por parte de EUROPOL se centran en dos aspectos. Por un lado, en la creación de un Programa Contraterrorista y, por otro, en un Programa de Contraproliferación²⁸. En lo que al primer programa se refiere, EUROPOL ha centrado su actuación en el control de la Unión, analizando la información obtenida desde los aspectos tácticos y estratégicos, para hacer una valoración de las amenazas y los riesgos. EUROPOL apoyará las investigaciones de los Estados miembros, si esto es requeri-

²⁶ 2000 EU *Organised Crime Report*, *op. cit.*

²⁷ *An Overview of the Counter Terrorism Unit Activities*. EUROPOL, 2002. <http://www.europol.eu.int>

²⁸ Ídem.

do²⁹. Asimismo, algunas formas violentas de extremismo también están cubiertas por EUROPOL si éstas presentan tendencias violentas y tienen como objetivos los intereses políticos y económicos europeos.

Uno de los inconvenientes que presenta EUROPOL es que no es una fuerza coercitiva, sino que el objetivo de su creación es el intercambio de información. El trabajo se basa, por tanto, en la obtención y el análisis de la información, para lo cual cuenta con un Sistema de Intercambios de Información a nivel interno, con el que se mantiene la cooperación entre los oficiales de enlace que cada Estado miembro posee dentro de EUROPOL.

El Programa de Contraproliferación cubre todas las formas de tráfico ilícito de material nuclear, fuentes radiológicas, armas, munición y explosivos, así como armas de destrucción masiva y sus precursores³⁰.

En resumen, se puede decir que se están llevando a cabo iniciativas con éxito tanto por parte civil como militar en la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado. En cuanto a las civiles, EUROPOL es el mejor ejemplo de órgano de coordinación entre los diferentes Estados, aunque todavía es pronto para apreciar resultados a medio plazo. Una competencia que EUROPOL debería tener en un futuro sería la de poder ejercer el arresto, para de esta forma completar las funciones de una auténtica policía europea.

4. CONCLUSIONES

Una de las cuestiones que más llama la atención es la paradoja entre la necesidad de Inteligencia como factor preventivo y de apoyo en la toma de decisiones y las políticas de Inteligencia en el seno de la Unión. Por una parte, se tiene en consideración la importancia de la misma, pero, por otra, no se crean nuevas políticas ni acciones que refuercen las estructuras.

Se demuestra en la falta de referencias expresas, en los documentos de los últimos años, al establecimiento de políticas de Inteligencia, recalándose solamente la necesidad de la misma dentro de los parámetros de la Unión. Las acciones dentro de los órganos de Inteligencia creados se realizan conforme a los procedimientos establecidos, sin ninguna intención de renovarlos.

²⁹ *Annual Report 2000*, EUROPOL. <http://www.europol.eu.int>

³⁰ Ídem.

Un ejemplo claro de ello es la carencia de tratamiento de los asuntos de Inteligencia en documentos tan vitales para la Unión en un futuro próximo como es el Tratado de Lisboa e, incluso, en las reuniones informales de los ministros de Defensa, la última de ellas celebrada en el mes de septiembre en Suecia. En este sentido, resulta sorprendente la falta de interés en el seno de la Unión a la hora de tratar estos asuntos en el ámbito formal y, sobre todo, la lentitud en cuanto a la consolidación de las propuestas realizadas años atrás (documento Solana), en momentos en los que los atentados producidos invitaban a una renovación de procedimientos y estructuras de Inteligencia.

A pesar de ello, los canales de intercambio de información se han consolidado sobre la base de relaciones de colaboración entre los Estados, pero el objetivo a largo plazo consistiría en establecer unas políticas de Inteligencia sólidas para alcanzar un compromiso en el intercambio de Inteligencia periódico y permanente dentro de los órganos. Así, lo que se requiere son unos organismos capaces de agilizar los procesos burocráticos, teniendo en cuenta que, por la propia naturaleza del sistema, los Estados van a ser reacios a compartir más información que la estrictamente necesaria para cumplir los acuerdos de cooperación.

Unido a ello, sería interesante considerar la posibilidad de una renovación profunda, no solamente atendiendo a cuestiones formales de estructura, sino enfocada a una planificación profesional de los oficiales de Inteligencia, estableciéndose la opción de implementar una auténtica carrera en este ámbito, en la que la creación de especialidades y centros concretos de análisis configuraran para los miembros de los mismos una opción profesional, y no solamente un empleo. Para ello, se requerirían unos métodos nuevos de reclutamiento y selección de personal, con equipos de recursos humanos capaces de combinar la elección de unos perfiles concretos para Inteligencia, con el diseño de carreras profesionales. Con todo ello se conseguiría una mayor eficacia y eficiencia en cuanto al tratamiento preventivo y el análisis de los asuntos, además de motivar al personal con el enfoque de una especialización, junto con todos los elementos y recursos que una profesión requiere.

Como complemento a ello, el desarrollo de una Reserva de Inteligencia Europea, al igual que aquella de la que disponen los Estados miembros, sería una iniciativa que debe considerarse. La necesidad de identificar a los especialistas de los distintos sectores como apoyo a la labor de los oficiales de

Inteligencia es algo imprescindible. Para ello se requiere el establecimiento de bases de datos y de redes, con la información y los perfiles específicos de cada uno de ellos. Un aspecto importante que debe conseguirse es la consideración natural y normal de las relaciones entre el Servicio de Inteligencia y los expertos, al igual que se realiza en países como Estados Unidos, ya que no necesitan una vinculación con la agencia a la que asesoren. Actualmente, una de las dificultades con las que se encontraría la Unión sería la fase primaria en el desarrollo de este concepto en algunos Estados europeos, con lo que se debería consolidar en cada país, sobre todo de cara a la sociedad, con políticas de concienciación.

Finalmente, se vislumbra que en los próximos años las estructuras que pueden posicionarse en la vanguardia de una cooperación sólida en Inteligencia son las policiales, teniendo en cuenta los nuevos retos que se plantean en cuanto a seguridad. Todo ello, implicaría una revisión profunda de los conceptos de Información e Inteligencia, debate que se está iniciando en la Unión.

BIBLIOGRAFÍA

ASAMBLEA Europea Interparlamentaria de Seguridad y Defensa [En línea] (2004). *The Space Dimension of the ESDP*. Documento A/1881. Url: http://europa.eu/documentation/official-docs/index_es.htm.

CONSEJO DE EUROPA [En línea]:

Presidencia del Consejo. Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Helsinki, 1999. Url: http://europa.eu/documentation/official-docs/index_es.htm. [Consultado: 08/06/09.]

Presidencia del Consejo. Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Helsinki, 1999. Url: http://europa.eu/documentation/official-docs/index_es.htm. [Consultado: 08/06/09.]

Presidencia del Consejo. Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Niza, 2000. Url: http://europa.eu/documentation/official-docs/index_es.htm. [Consultado: 08/06/09.]

Presidencia del Consejo. Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Santa María da Feira, 2000. Anexo IV. Url: http://europa.eu/documentation/official-docs/index_es.htm. [Consultado: 08/06/09.]

- Presidencia del Consejo. Conclusiones de la Presidencia del Consejo de Niza, 2000. Anexo IV. Url: http://europa.eu/documentation/official-docs/index_es.htm. [Consultado: 08/06/09.]
- Presidencia del Consejo. Consejo de la Unión Europea. Decisión del Consejo. Conclusión del Acuerdo entre la Unión Europea y la Organización del Atlántico Norte sobre Seguridad de la Información. 5652/03, febrero 2003. Url: http://europa.eu/documentation/official-docs/index_es.htm. [Consultado: 08/06/09.]
- Presidencia del Consejo. Declaración de Saint-Malô, 1998. Url: http://europa.eu/documentation/official-docs/index_es.htm. [Consultado: 08/06/09.]
- Convención de Europol. Url: <http://www.europol.eu.int>. [Consultado: 10/09/09.]
- DUKE, Simon (2006). «Intelligence, Security and Information Flows in CFSP». *Intelligence and National Security* 4, pp. 604-630.
- EUROPOL [En línea] (2000). *Annual Report 2000*. Url: <http://www.europol.eu.int>. [Consultado: 10/09/09.]
- EUROPOL (2002). *2002 EU Organised Crime Report*. Europol. 2530-108 rev.1
- EUROPOL [En línea] (2002b). *An Overview of the Counter Terrorism Unit Activities*. Url: <http://www.europol.eu.int>. [Consultado: 10/09/09.]
- HANSARD, House of Commons Written Answers, Col 13W, 10 enero 2005.
- POLITI, Alessandro (1997). *European Security: The New Transnational Risks*. París: Institute for Security Studies: Western European Union (Chaillot Paper, 29).
- SOLANA, Javier (2003). «Una Europa Segura en un Mundo Mejor». En: *Estrategia Europea de Seguridad*. Bruselas: Consejo de la Unión Europea.
- (2004). *Summary of Remarks*, EU High Representative for CFPS on Terrorism and Intelligence Cooperation, S0159/04. Bruselas: Consejo de la Unión Europea.
- TRATADO de la Unión Europea [En línea] (1993). Url: http://europa.eu/documentation/official-docs/index_es.htm. [Consultado: 08/06/09.]

