

151/2014

29 diciembre de 2014

*José Manuel Díaz-Caneja Greciano**

LA COOPERACIÓN DE INTELIGENCIA
EN LA UNIÓN EUROPEA

[Visitar la WEB](#)

[Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

LA COOPERACIÓN DE INTELIGENCIA EN LA UNIÓN EUROPEA

Resumen:

La información, así como el proceso de su transformación en inteligencia, ya existe dentro de una organización como la UE, para apoyar el proceso de toma de decisiones. Pero sin embargo, esta información e inteligencia, puede: estar aislada en alguna parte de la organización; no estar fusionada; no haberse eliminado las duplicidades y revisado las contradicciones; y no estar compartida, al menos no por medio de procedimientos estandarizados. En los ámbitos político, económico, en la lucha contra el terrorismo y en la seguridad, la UE necesita una política de información e inteligencia que establezca un marco de cooperación y ordene las estructuras existentes.

Abstract:

Information, and the process of its transformation into intelligence, already exists within an organization such as the EU to support the decision making process. However, this information and intelligence may: be isolated in one part of the organization; not be fused; contain duplications and contradictions; and not be shared, at least through standardized procedures. The EU needs a policy of information and intelligence that establishes a framework for cooperation and organizes existing structures.

Palabras clave:

Unión Europea, inteligencia, seguridad, cooperación.

Keywords:

European Union, intelligence, security, cooperation.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Opinión** son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

INTRODUCCIÓN

El 4 de noviembre de 2013, la entonces Vicepresidenta de la Comisión Europea y Comisaria de Justicia, Viviane Reding, durante una entrevista concedida al diario griego Naftemporikien, declaró que “la UE (Unión Europea) necesita crear una Agencia Europea de Inteligencia para el 2020, la cual reforzaría las relaciones entre los servicios de inteligencia de los estados miembros”¹.

Estas declaraciones, aunque enmarcadas en el caso de espionaje de la Agencias de Seguridad Nacional de los EEUU (NSA en sus siglas inglesas) a líderes europeos, pone de manifiesto que en esta sociedad actual de amenazas globales, que se resisten a soluciones nacionales, los estados se ven impotentes con sus recursos para hacerles frente.

Desde hace años, la UE como organización aspira a ser un actor de relevancia internacional, para lo que cuenta con números instrumentos propios, así como los que aportan sus Estados miembros, con capacidad de actuación tanto en el interior como en el exterior sus fronteras. Buscar una coherencia entre todos esos instrumentos es un requisito indispensable para actuar de manera eficiente y coordinada.

Según recordó el Consejo en noviembre de 2013, y fue reiterado en una declaración conjunta de la Alta Representante y la Comisión, “con el fin de hacer frente tanto a las amenazas tradicionales a la seguridad, como a las nuevas, la UE tiene que aplicar y desarrollar aún más su enfoque integral para todas las fases de un conflicto, desde la alerta temprana y la prevención, hasta la estabilización y consolidación de la paz”².

Pero a pesar de contar con una serie de herramientas de distinta índole, tanto económicas, diplomáticas, políticas, policiales, militares e incluso de inteligencia, que pueden ser empleadas, bien de manera aislada o conjunta, la política de actuación de la UE es en ocasiones reactiva, actuando solamente cuando la crisis ya ha estallado, siendo el proceso de toma de decisiones excesivamente lento hasta que se logra el consenso sobre cómo intervenir.

Un ejemplo de la manera de actuar de la UE, es el estallido de la crisis de Ucrania, ante la negativa del Gobierno Ucrainiano a firmar el Acuerdo de Asociación con la UE. Este es un

¹ NEWEUROPE, 4.11.2013, *Reding: EU needs a European Intelligence Agency*. Disponible en <http://www.neurope.eu/article/reding-eu-needs-european-intelligence-agency>. Fecha de la consulta 11.08.2014

² Conclusiones del Consejo de la Unión Europea relativas a la Política Común de Seguridad y Defensa, de 25 de noviembre de 2013, pág. 3. Disponible en http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/139719.pdf. Fecha de la consulta 04.12.2013.

Declaración Conjunta de la Alta Representante y la Comisión al Parlamento y al Consejo, El Enfoque Integral de la UE a Conflictos Externos y Crisis, de 11 de diciembre de 2013, pág. 2. Disponible en http://eeas.europa.eu/statements/docs/2013/131211_03_en.pdf. Fecha de la consulta 12.12.2013.

caso claro de fallo en el análisis integral de la situación, el cual hubiera permitido una comprensión de todos los factores que podrían influir, facilitando la identificación temprana de un posible conflicto antes de que estallara.

Uno de los principales problemas detectados en el proceso de toma de decisiones de la UE, es la escasa información e inteligencia disponible, necesaria a la hora de realizar una adecuada valoración de la situación antes de actuar, permitiendo alcanzar un conocimiento compartido que contribuya a que se adopte una decisión eficaz y de calidad.

Los medios propios de inteligencia de la UE son escasos, por lo que se depende en gran medida de la información e inteligencia que facilitan los estados miembros, ya que muchos cuentan con unas potentes organizaciones de inteligencia, y que en un momento dado, pueden condicionar la decisión que se adopte, no proporcionando información relevante.

La idea de crear una Agencia de Inteligencia Europea no es nueva, ya que durante el Consejo de Ministros Europeos de febrero de 2004, el gobierno austriaco generó un gran revuelo cuando, respaldado por Bélgica, propuso la creación de una especie de Agencia Central de Inteligencia Europea para coordinar los diferentes servicios de inteligencia de los Estados miembros. Esta agencia debería convertirse, según la propuesta, en un centro de análisis y evaluación de la situación, a nivel europeo y mundial, en especial en las áreas de terrorismo y proliferación de armas de destrucción masiva.

LA IMPORTANCIA DE LA INTELIGENCIA

En un mundo cada vez más complejo, paz, seguridad y desarrollo están más interconectados que nunca. Esto sirve para resaltar la necesidad de una mayor coordinación y cooperación entre los estados y las organizaciones internacionales a las que pertenezcan.

La información, así como el proceso de su transformación en inteligencia, ya existe dentro de una organización como la UE, para apoyar el proceso de toma de decisiones. Pero sin embargo, esta información e inteligencia, puede: estar aislada en alguna parte de la organización; no estar fusionada; no haberse eliminado las duplicidades y revisado las contradicciones; y no estar compartida, al menos no por medio de procedimientos estandarizados.

La inestabilidad mundial actual en múltiples ámbitos, obliga a que cualquier estado u organización deba mantener una vigilancia y observación continua de los flujos de información, con la finalidad de que esta esté disponible lo más rápidamente para los decisores.

El problema es que en muchas ocasiones no existen procedimientos establecidos en las organizaciones para transformar esta información en inteligencia, de tal manera que como

mínimo se realice un filtrado, se valore la fiabilidad de la información disponible y esta se ponga en contexto, eliminando la información dudosa o sin contrastar, lo que permitiría una toma de decisiones de mayor calidad, al estar basada en información previamente analizada y transformada en inteligencia.

La evolución del sistema internacional desde el fin de la guerra fría ha contribuido a que aparezcan en escena nuevos actores tanto internacionales como transnacionales, que tienen cada vez mayor capacidad de influencia en los estados, y que obliga a un conocimiento exhaustivo de sus capacidades e intenciones, algo no siempre fácil de lograr, y que además este conocimiento está limitado por la lenta capacidad de adaptación de las estructuras gubernamentales.

La necesidad actual que tienen los decisores de prever el desarrollo más probable de los acontecimientos, para adoptar las correspondientes decisiones, bajo la presión de una opinión pública cada vez más crítica con sus gobernantes, y con capacidades prácticamente ilimitadas de acceso a información, está obligando al desarrollo de políticas y a la reestructuración de las organizaciones encargadas de satisfacer estas necesidades de conocimiento a corto plazo. Es decir, los servicios de inteligencia.

Hoy en día no se concibe en las grandes organizaciones, ya no solo a nivel gubernamental, sino también en el ámbito empresarial³, el no contar con personal especializado en la obtención de información, y cuyo análisis permita su transformación en inteligencia.

Si la necesidad de contar con inteligencia en la empresa es importante, cuanto más en los estados y cualquier otra organización supranacional, como la UE. Para ello es necesario, no ya la creación, sino la remodelación de las estructuras de inteligencia existentes, apoyadas por unas políticas sólidas y con permanencia en el tiempo, si se quiere afrontar con garantías de éxito el espectro actual de amenazas.

Esta necesidad que tienen los gobiernos de proporcionar seguridad a su población en un sentido más amplio⁴, ha traído como consecuencia la remodelación de sus servicios de inteligencia, ya no solamente para que tengan las capacidades suficientes para actuar dentro de sus fronteras, sino que sean capaces de colaborar, intercambiar información y llevar a cabo operaciones conjuntas con los servicios homónimos de otros estados.

Es decir, la necesidad de una concepción ampliada de la seguridad, no limitada a los aspectos puramente militares y atenta a otras dimensiones de tipo político, social,

³ Hoy en día es muy habitual el escuchar en el ámbito empresarial términos como “Inteligencia de Negocios”, “Inteligencia Competitiva” o “Inteligencia Económica”, que indican el interés que tienen las grandes empresas en la elaboración de inteligencia, todo con dos finalidades principales: adelantarse a las necesidades del mercado y a los competidores.

⁴ Keith Krausey y Michael C. Williams, en su obra titulada “*Critical Security Studies; Concepts and Cases*”, desarrollan un concepto de seguridad más ampliado, no ciñéndose únicamente al aspecto militar, e incluyendo al individuo y a las sociedades, como objeto central de los estudios de seguridad y no únicamente al Estado, como habían venido haciendo hasta ese momento los enfoques tradicionales.

económico y medioambiental, está favoreciendo un punto de vista más cooperativo, que aunque iniciado años atrás, a la hora de solucionar los problemas de seguridad, avanza lentamente.

En resumen, las difusas amenazas actuales a la seguridad, con una gran capacidad en muchos casos de conseguir la globalización de sus actos, está obligando a que los estados refuercen sus mecanismos de colaboración y cooperación.

Aunque a primera vista parece lógico que, ante una amenaza común, se comparta la información e inteligencia disponible, para hacer frente a la misma con garantías de éxito, la realidad contradice este supuesto.

Además, las actuales estructuras de inteligencia se caracterizan por volcarse en acciones preventivas, casi siempre reactivas a las de la amenaza a la que pretenden hacer frente. Es precisamente esa falta de pro-actividad la que ha provocado que, en los últimos años, los servicios de inteligencia hayan sido sorprendidos en multitud de ocasiones.

Desde un punto de vista de búsqueda de la eficacia, la tendencia lógica sería el establecimiento de unas bases de cooperación entre los órganos de inteligencia de los distintos estados, y más si cabe entre estados pertenecientes a una misma organización como es la UE, lo que además podría llevar aparejado una reducción de costes.

LA INTELIGENCIA EN LA UNIÓN EUROPEA

La UE, como organización supranacional, pretende con sus distintas políticas convertirse en un actor internacional influyente, para lo que cuenta con diversos instrumentos, entre ellos una estructura de inteligencia.

Esta estructura es la encargada de proporcionar las valoraciones de inteligencia necesarias, tanto durante el proceso de planeamiento y de toma de decisiones, como en las fases posteriores de conducción de la crisis, para lograr una intervención lo más temprana y eficaz posible.

Para alcanzar con éxito los objetivos marcados, uno de los requisitos imprescindibles es disponer de la información e inteligencia adecuada y con oportunidad, aspecto que ha sido percibido por los gobernantes europeos, por ello, desde que comenzó el desarrollo de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), se ha intentado impulsar una capacidad europea de inteligencia.

Evolución de la Política Europea de Inteligencia

Aunque anteriormente hubo tímidos intentos, el verdadero impulso político en Europa a una

mayor cooperación en materia de seguridad se aceleró durante la década de 1990. El Tratado de Maastricht, negociado en 1991, aprovechó la oportunidad para impulsar en la UE el proceso de intercambio de inteligencia, cuando en dicho Tratado se sentaron las bases de una Política Exterior y de Seguridad Común (PESC).

La guerra del Golfo, dio otro impulso a la inteligencia en la UE. La dependencia de Francia de los Estados Unidos, para actividades de inteligencia durante la Guerra, la convenció de que era necesario mejorar la capacidad autónoma de obtención de información, especialmente en relación con satélites, desempeñando este país un papel decisivo en el fomento del desarrollo de la capacidad autónoma europea de inteligencia.

Las experiencias europeas en Bosnia pusieron de manifiesto, una vez más, la excesiva dependencia en capacidades de inteligencia que tenían las Fuerzas Armadas de los países europeos de los Estados Unidos, y que impedían el desarrollo de una PESC eficaz.

A lo largo de los años se fueron sucediendo declaraciones sobre incrementar la estructura de inteligencia en la UE, pero no fue hasta los 1998 y 1999, cuando en la declaración conjunta de la Cumbre Franco-Británica de St. Malo, que tuvo lugar en diciembre de 1998, se afirmó que “la UE debe tener las estructuras adecuadas y capacidad para análisis de situación, recursos de inteligencia, y una capacidad apropiada de planificación estratégica, sin duplicaciones innecesarias”⁵.

Mientras que la declaración carecía de detalle, los principios subyacentes fueron revolucionarios para los británicos, ya que anteriormente habían sostenido que la UE debía mantenerse fuera del ámbito de la defensa, a fin de evitar duplicidades con las funciones de la OTAN. Durante la cumbre de la UE en Pörtlach, Austria, en octubre de 1998, el Primer Ministro británico Tony Blair propuso como posibles soluciones la disolución de la Unión Europea Occidental (UEO)⁶ en la UE y el establecimiento de fuerzas modernas y flexibles. Este cambio de política británica sentaba las bases para cambios importantes en la política de seguridad europea⁷.

Este concepto fue reforzado categóricamente en la Declaración de Colonia, cuando los líderes de la UE se reunieron en esa localidad de Alemania, el 3 y 4 de junio de 1999, coincidiendo con la campaña de bombardeos de la OTAN en Kosovo. Se realizaron, varias declaraciones importantes que afectaban a la PESC y el desarrollo autónomo de las capacidades de inteligencia.

⁵ Institute for Security Studies, British-French Summit, Saint-Malo, 3-4 December 1998, *From St-Malo to Nice-European Defence: Core Documents, 2001*, ISS, Chaillot Paper 47, mayo de 2001, pág. 8. Disponible en <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/cp047e.pdf>. Fecha de la consulta 02.01.2012.

⁶ En 2010 la Unión Europea decidió la disolución de la UEO con efectividad del 30 de junio de 2011, aunque ya desde 2001 la UEO había dejado de existir al empezar a integrarse como el brazo político-militar de la UE.

⁷ *From St-Malo to Nice-European Defence: Core Documents*, op. cit., 1. Declaraciones del Primer Ministro Británico Tony Blair, en la conferencia de prensa posterior a la reunión informal de los Jefes de Estado y de Gobierno de la UE, la cual tuvo lugar el 24 y 25 de octubre de 1998.

La Declaración de Colonia reiteró la declaración de St. Malo, afirmando que se necesitaba “el mantenimiento de un sostenido esfuerzo de defensa, la aplicación de las adaptaciones necesarias y, en particular, el fortalecimiento de nuestras capacidades en el ámbito de la inteligencia, el transporte estratégico y de mando y control”⁸.

Para dotar a la UE con una capacidad de inteligencia los dirigentes destacaron la necesidad de crear “un Comité Político y de Seguridad y un Comité Militar de la UE, para hacer recomendaciones a la Comisión, un Estado Mayor Militar incluyendo un Centro de Situación, y otros recursos, como un Centro de Satélites y un Instituto de Estudios de Seguridad”⁹.

Las experiencias del Golfo Pérsico y las crisis de los Balcanes, fueron lo suficientemente traumáticas para transmitir el mensaje de que si Europa se toma en serio el objetivo de lograr una política exterior y de seguridad y defensa, hay una necesidad urgente de una capacidad autónoma de inteligencia, que armonice un enfoque común.

Por otro lado, los atentados del 11-S y principalmente los del 11-M en Madrid, pusieron de relieve la necesidad de cooperar más estrechamente en el intercambio de información e inteligencia. Este aspecto fue incluido como uno de los aspectos más importantes en la Declaración de la UE sobre la lucha contra el terrorismo¹⁰, emitida por el Consejo Europeo celebrado en Bruselas el 25 y 26 de marzo de 2004, tras los atentados de Madrid, y como un requisito indispensable para combatirlo eficazmente.

Estructura de Inteligencia en la UE

Según se fue incrementando el consenso político sobre la cooperación en inteligencia, la UE se fue dotando de una estructura, que fue evolucionando hasta las instituciones actuales, algunas bajo el control de la PESC/PCSD y otras pertenecientes al Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia.

En el ámbito de la PCSD, la UE cuenta con el Estado Mayor Militar (EMUE)¹¹, el cual está compuesto por personal de los Estados miembros y aporta conocimientos técnicos y militares. Sus funciones son de conducción de operaciones militares de gestión de crisis, alerta temprana y preparación de fuerzas nacionales y multinacionales. Para el cumplimiento de sus cometidos, es su Dirección de Inteligencia la que proporciona la

⁸ Ibid., pág. 41. Declaración de Colonia del Consejo Europeo, sobre el fortalecimiento de la PCSD.

⁹ Ibid., pág. 44. Informe de la Presidencia sobre el fortalecimiento de la PCSD.

¹⁰ Declaración de la UE sobre la lucha contra el terrorismo, Bruselas 25 de marzo de 2004, págs. 4 y 6. Disponible http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/79637.pdf. Fecha de la consulta 13.11.2013. Posteriormente se estableció en la Secretaría del Consejo una capacidad de inteligencia sobre todos los aspectos de la amenaza terrorista, en base a las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Bruselas de 17-18 junio 2004, Bruselas 19 de julio de 2004, págs. 3 y 4. Disponible en http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/81742.pdf. Fechas de la consulta 11.11.2013.

¹¹ El Estado Mayor de la UE fue transferido desde la Secretaría General del Consejo, al Servicio Europeo de Acción exterior el 1 de enero de 2011, y es el único órgano militar permanente en la estructura de la UE.

inteligencia necesaria para alerta temprana, evaluación de la situación y planeamiento.

Por otro lado, en el ámbito de la PESC, están los organismos heredados de la Unión Europea Occidental, el Centro de Satélites de Torrejón (SATCEN)¹² y el Instituto de Estudios de Seguridad (IES), los cuales pasaron a formar parte de la UE en enero de 2002.

Pero el verdadero centro neurálgico en la PESC para cuestiones de inteligencia es el “EU Intelligence Analysis Center” (EU INTCEN), hasta 2012 denominado Centro de Situación (SITCEN). El INTCEN está compuesto por aproximadamente setenta (70) personas¹³, aunque algunos autores como Davis Cross elevan su personal a ochenta (80) miembros¹⁴, y su “misión es proporcionar análisis de inteligencia, alerta temprana y conocimiento de la situación al Alto Representante y al Servicio Europeo de Acción Exterior”¹⁵, así como a la Comisión, los Estados Miembros y otros organismos y altos cargos de la UE.

Sus productos se basan en información proporcionada por los servicios de seguridad e inteligencia de los Estados miembros, la obtenida de fuentes abiertas (medios de comunicación, sitios web, blogs, etc.), de información diplomática, redes consulares, organizaciones internacionales, organizaciones no gubernamentales, misiones y operaciones de la PCSD, del Centro de Satélites de la UE, visitas y misiones de obtención de información en escenarios de crisis^{16 17}.

En el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, existen un gran número de organizaciones: EUROPOL, EUROJUST, el Sistema de Información Schengen (SIS), el Sistema de Información de Aduanas (SIA), la Red Judicial Europea (RJE) y la Oficina Europea contra el Fraude (OEF).

¹² El SATCEN fue creado por la UEO en 1992 e incorporado como una agencia de la Unión Europea en enero de 2002 para proporcionar productos y servicios de inteligencia geoespacial en el contexto de la Política Exterior y de Seguridad Común y, en particular, en el de la Política Común de Seguridad y Defensa, sobre todo a través de la análisis de datos de satélites de observación de la Tierra. El SATCEN ha apoyado y en la actualidad está apoyando al Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), los Estados miembros de la UE, la Comisión Europea, terceros Estados y organizaciones internacionales como la ONU y la OTAN en la toma de decisiones en el ámbito de la PESC/PESD.

¹³ Respuesta a la pregunta parlamentaria E-006017/2012 dada por la Alta Representante/Vicepresidenta Ashton en nombre de la Comisión, de fecha 25 de julio de 2012. Disponible en <http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2012-006017&language=EN>. Fecha de la consulta 03.02.2013.

¹⁴ DAVIS CROSS Mai'a K., “A European Transgovernmental Intelligence Network and the Role of INTCEN”, *Perspectives on European Politics and Society*, 14:3, 388-402, 27.09.2013, pág. 392. Disponible en <http://dx.doi.org/10.1080/15705854.2013.817805>. Fecha de la consulta 05.12.2013.

¹⁵ EU Intelligence Analysis Centre (EU INTCEN) Fact Sheet. Disponible en <http://www.asktheeu.org/es/request/637/response/2416/attach/html/5/EU%20INTCEN%20Factsheet%20PUB LIC%20120618%201.pdf.html>. Fecha de la consulta 01.02.2014.

¹⁶ *Ibíd.*

¹⁷ Un buen ejemplo de como el INTCEN obtiene información sobre el terreno es el despliegue de personal del centro en Haití en el 2010. Para ampliar información ver DAVIS CROSS Mai'a K. “EU Intelligence Sharing & The Joint Situation Centre: A Glass Half-Full”, pág. 13. Reunión de la Asociación de Estudios de la Unión Europea, 3-5 de marzo de 2011. Disponible en http://www.euce.org/eusa/2011/papers/3a_cross.pdf. Fecha de la consulta 03.04.2013.

Con sus datos se pueden llevar a cabo investigaciones internas y suministrar información a los Estados. El problema que existe es que incluso EUROPOL, pese a lo sofisticado de sus mecanismos operativos, carece de poderes ejecutivos, los cuales permanecen en los Estados miembros. Ninguna de estas organizaciones pretende sustituir estructuras nacionales preexistentes, sino darles apoyo.

De todos estos organismos citados, “mientras EUROPOL se dedica exclusivamente al crimen dentro de las fronteras de la UE y el EMUE tiene que ver con la inteligencia que apoya a las operaciones de la PCSD, los cometidos del INTCEN abarcan eso y algo más. Es el único organismo que se ocupa de las áreas prioritarias de la UE para la defensa, la lucha contra el terrorismo, y la gestión de crisis al mismo tiempo”¹⁸.

De lo visto hasta ahora, un aspecto importante que hay que tener en cuenta, y que ha sido destacado por el Consejo, es que “las dimensiones internas y externas de seguridad están cada vez más interrelacionadas. Por lo que es necesario un fortalecimiento de los lazos entre las instituciones de la PCSD y las del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, con el fin de garantizar beneficios mutuos”¹⁹, ya que “ayuda a hacer frente a cuestiones importantes como la inmigración ilegal, la delincuencia organizada y el terrorismo”²⁰.

Además, la creación del Servicio Europeo de Acción Exterior (EEAS) en 2010²¹, “cuyos principios, fines y objetivos fueron establecidos en el Tratado de Lisboa, obliga a la búsqueda de la coherencia entre los distintos ámbitos de la acción exterior de la UE y entre estos y otras políticas”²².

En resumen, “junto con el Centro de Análisis de Inteligencia de la UE (INTCEN), los servicios de inteligencia nacionales, EUROPOL, la Dirección de Inteligencia del Estado Mayor Militar de la UE (EMUE) y el Centro de Satélites (SATCEN), son todos ellos los encargados de diferentes aspectos de las actividades de intercambio de inteligencia en la UE”²³.

Sin embargo, y como ha sido reflejado en multitud de documentos, todos los Estados Miembros de la UE son requeridos para que proporcionen información e inteligencia a los distintos organismos de la UE. Sin embargo, “las contribuciones dependen de la disponibilidad de la inteligencia en los servicios de los estados y de la voluntad de

¹⁸ DAVIS CROSS, op. cit., pág. 389.

¹⁹ Conclusiones del Consejo de la Unión Europea relativas a la Política Común de Seguridad y Defensa, de 25 de noviembre de 2013, op.cit., pág. 4.

²⁰ *Ibid.*, pág. 4.

²¹ Decisión del Consejo 2010/427/EU de 26 Julio de 2010 que establece la organización y funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior, DO L201 de 8 de agosto de 2010, pág. 30. Disponible en http://www.eeas.europa.eu/background/docs/eeas_decision_en.pdf. Fecha de la consulta 04.11.2013.

²² Declaración Conjunta de la Alta Representante y la Comisión al Parlamento y al Consejo, de 11 de diciembre de 2013, op. cit. pág. 2.

²³ DAVIS CROSS Mai'a K., “A European Transgovernmental Intelligence Network and the Role of INTCEN”, *Perspectives on European Politics and Society*, 14:3, 388-402, 27.09.2013, pág. 389. Disponible en <http://dx.doi.org/10.1080/15705854.2013.817805>. Fecha de la consulta 05.12.2013.

compartir”²⁴

Esta voluntad de compartir es un factor clave, y que en muchas ocasiones condiciona la inteligencia disponible por los organismos de la UE, ya que actualmente se dispone de una limitada capacidad autónoma para la obtención de información, dependiendo en gran medida de la información e inteligencia que le suministran los Estados.

COOPERACION EN INTELIGENCIA

Hay diversos factores que influyen en la voluntad de los Estados para compartir información e inteligencia en el seno de la UE²⁵. Como paso previo para su identificación, se ha realizado un análisis DAFO²⁶ de las capacidades de inteligencia propias de la UE junto con las de sus Estados Miembros, como una única organización. Esta técnica nos permite empezar a vislumbrar esos factores que pudieran ejercer gran influencia.

Para el que no esté familiarizado con el análisis DAFO, hay que destacar que analiza una organización en dos ámbitos:

- **Interno**, mediante la identificación de fortalezas y debilidades.
- **Externo**, mediante la identificación de oportunidades y amenazas en el entorno en el que se desenvuelve dicha organización.

La diferencia fundamental entre ambos ámbitos, es que a priori el ámbito interno es controlable por la organización, otra cosa es que tenga la capacidad de hacerlo, mientras que el externo no es controlable²⁷.

Del análisis DAFO se han extraído los resultados que se muestran en la figura 1.

²⁴ Respuesta a las preguntas parlamentarias E-006018/2012 y E-006020/2012 dadas por la Alta Representante/Vicepresidenta Ashton en nombre de la Comisión, de fecha 16 de agosto de 2012. Disponible en <http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2012-006020&language=CS> . Fecha de la consulta 03.02.2013.

²⁵ En este documento el enfoque es diferente al de otros autores, ya que se trata de demostrar cuales son los factores que dificultan la cooperación en inteligencia. Para ampliar información sobre este aspecto véase: MÜLLER-WILLE Björn, “For Our Eyes Only: Shaping an Intelligence Community Within the EU”, Occasional Paper 50, Paris: *European Union Institute for Security Studies*, January 2004; WALSH James I., “Security Policy and Intelligence Cooperation in the European Union”, Reunión de la Asociación de Estudios de la Unión Europea, abril de 2009.

²⁶ La técnica de análisis DAFO es muy utilizada para analizar países, empresas, organizaciones, competidores o adversarios, y es muy utilizado en todos los ámbitos por su sencillez. Las siglas se corresponden en castellano con las palabras Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades. En ingles la podemos encontrar denominada como SWOT (Strengths, Weaknesses, Opportunities y Threats).

²⁷ Como ejemplo de una debilidad perteneciente al ámbito interno, sería una estructura demasiado burocratizada. La organización puede controlarlo, ya que podría reducir la burocracia. Como ejemplo del ámbito externo podríamos considerar la meteorología en la zona donde una organización opera.

	Útil para lograr el objetivo	Perjudicial para lograr el objetivo
Origen interno (controlable)	Strengths Marco que legal que facilita la cooperación Capacidad regulatoria Capacidad de I+D Estructura de inteligencia propia de la UE Capacidades de inteligencia de los Estados Experiencia de colaboración en otros ámbitos	Weaknesses Reducciones presupuestarias Prevalencia de los intereses nacionales Desconfianza de los Estados Ineficaz capacidad de planeamiento estratégico Descoordinación entre los Estados Capacidades de inteligencia propias de la UE escasas Dependencia de la inteligencia que proporcionan los Estados
Origen externo (no controlable)	Opportunities Incremento de la relevancia internacional de la UE Colaboración con EEUU Apoyo de la OTAN Contribución al fortalecimiento de la seguridad internacional	Threats Disminución de la capacidad de influencia a nivel internacional Situación Económica Mundial Inestable Desequilibrios económicos y sociales Incremento del número y tipo de amenazas Amenazas transnacionales Cercanía de las amenazas a las fronteras de la UE

Figura 1: Análisis DAFO de las capacidades de inteligencia de la UE y sus Estados Miembros. **Fuente:** Elaboración propia²⁸.

Como conclusiones preliminares del análisis DAFO se puede extraer las siguientes

- La existencia de una estructura de inteligencia propia de la UE inicialmente es una fortaleza, pero debido a sus limitadas capacidades es una debilidad.
- Esta limitada capacidad en inteligencia, podría ser una vulnerabilidad para los organismos europeos, ya que provoca la dependencia de la inteligencia que proporcionan los Estados.

Para mayor comprensión se ha elaborado un diagrama de flujo causal²⁹, en el cual se han colocado parte de los factores identificados con el DAFO, para analizar cómo se influyen mutuamente, e identificar aquellos que ejercen mayor influencia en la cooperación³⁰.

²⁸ Un aspecto clave a destacar es lo que se considera oportunidad y amenaza: **Oportunidad:** Aquellas situaciones *en el entorno*, que no superan las actuales o potenciales capacidades de la organización analizada; **Amenaza:** Aquella situación *en el entorno*, que está por encima de las actuales o potenciales capacidades de la organización.

²⁹ La metodología de flujo causal utilizada en este documento es la que detalla Morgan D. Jones en su libro de "The Thinker's Toolkit: 14 Powerful Techniques for Problem Solving", Crown Business, 1998.

³⁰ La metodología de flujo causal se utiliza para identificar los factores clave que ejercen una gran influencia en una situación real. En cuanto a la influencia que se ejerce, en este caso se ha supuesto, a efectos didácticos un incremento de 10 y un decremento de -10, representado por las líneas de color azul y rojo respectivamente,

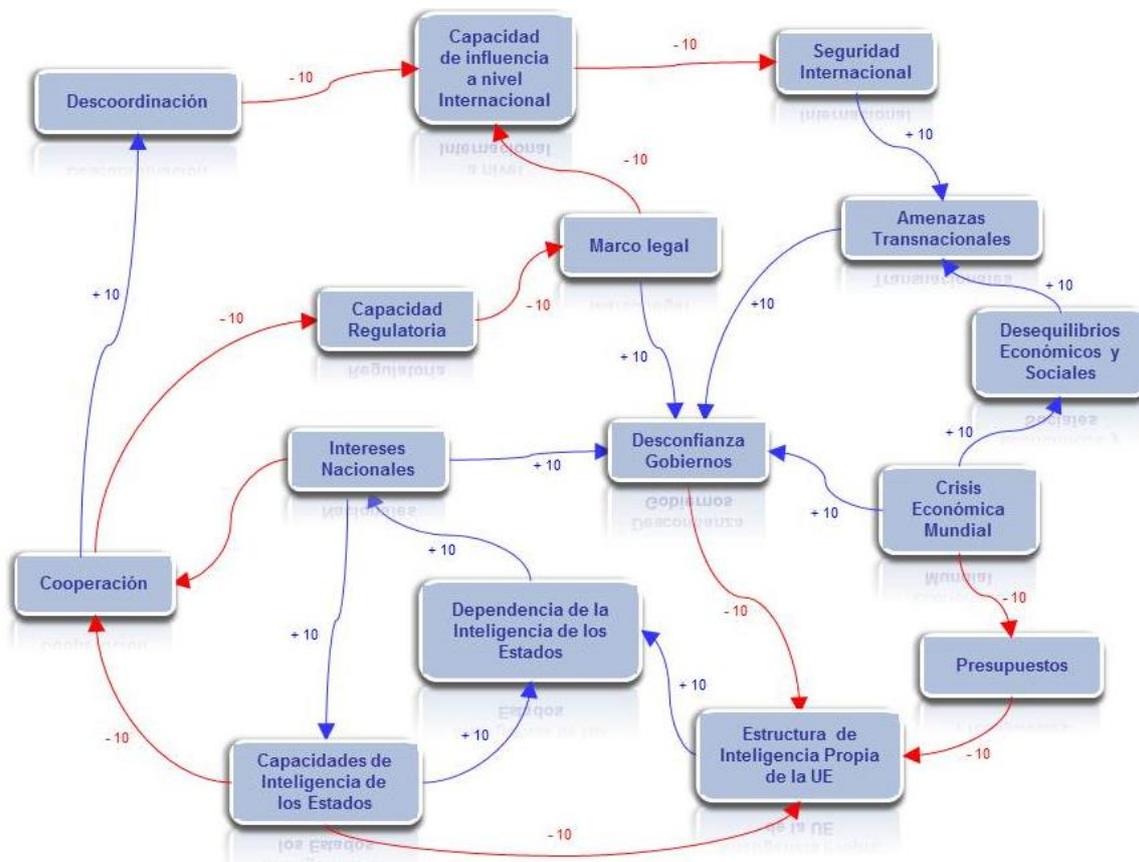


Figura 2: Diagrama de Flujo Causal. Fuente: Elaboración propia.

Del análisis del diagrama causal se observa que algunos factores tienen un mayor número de relaciones que otros, ya sea por que influyen o son influidos por otros. Para avanzar en el análisis nos quedaremos inicialmente con factores que tienen como mínimo cuatro relaciones de influencia, y que son los que aparecen resaltados en la figura 3.

De los seleccionados, destacan los intereses nacionales y la desconfianza de los gobiernos, factores que afectan enormemente a la hora de cooperar en un área tan delicado como es la inteligencia.

señalando la flecha que factor es influido. Por ejemplo, tomando los factores de intereses nacionales, capacidad de inteligencia de los estados y estructura de inteligencia de la UE, a un incremento de los intereses nacionales, se produce un incremento de la capacidad de inteligencia de los estados, es decir se establece una relación de influencia directa. Partiendo del incremento de los intereses nacionales, se produce un decremento de la capacidad de inteligencia propia de la UE. Es decir se establece una relación de influencia inversa.

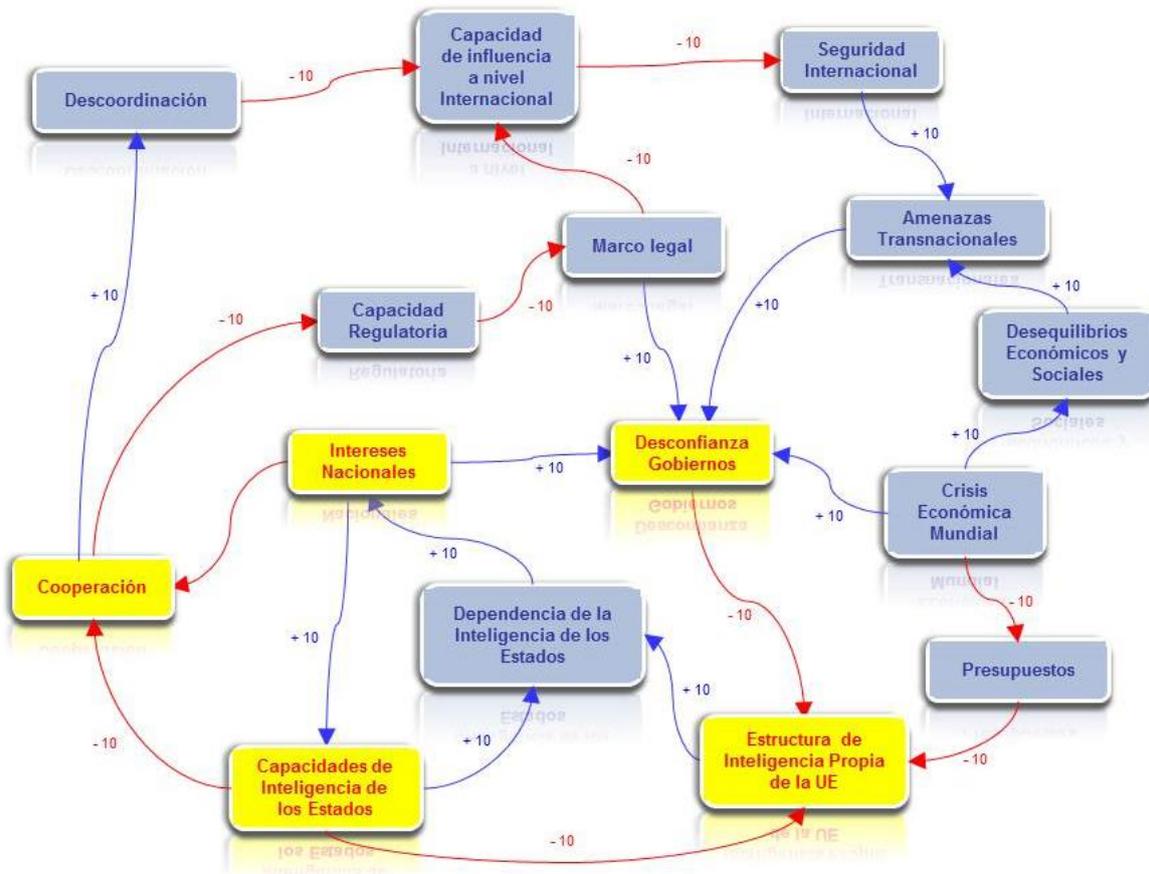


Figura 3: Diagrama de Flujo Causal. Factores con mayor número de relaciones
Fuente: Elaboración propia.

A los cinco (5) factores seleccionados en la figura 3, se le añade el factor de “dependencia de la inteligencia de los estados”, ya que a pesar de tener menor número de relaciones se considera que ejerce una gran influencia en la cooperación en materia de inteligencia.

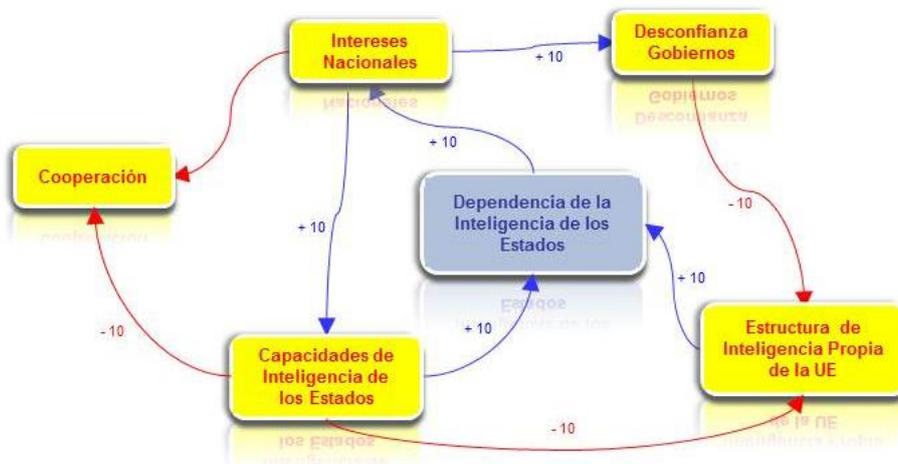


Figura 4: Factores clave. **Fuente:** elaboración propia.

Todos estos factores que se han seleccionado y que aparecen en la figura 4, son los que se consideran que ejercen una gran influencia en la situación actual de cooperación en materia de inteligencia. Si se quisiera modificar esta situación habría que actuar sobre el comportamiento de alguno de los factores, o bien introduciendo uno o varios factores que modifiquen las relaciones causales existentes. En apartados posteriores se verá cómo es posible alterar esta situación para mejorar la cooperación en inteligencia en el ámbito de la UE.

INNOVACIONES EN LA COOPERACION EN ASUNTOS DE INTELIGENCIA

Una alternativa que facilitaría la cooperación, el flujo de información, y la elaboración de un producto de inteligencia final de calidad, es incorporar a todos los actores implicados al proceso de inteligencia, incluidos los solicitantes de información, los decisores, los especialistas en medios de obtención, los analistas de inteligencia, etc.³¹

La finalidad de este enfoque es diseñar una imagen común del objetivo, de la cual todos los participantes puedan extraer los elementos que necesiten para su trabajo, y a la cual puedan contribuir desde sus capacidades y conocimientos. No es un proceso lineal, es un proceso colaborativo en red.



Figura 5. Inteligencia como un proceso centrado en el objetivo.

Fuente: CLARK, R. M. *Intelligence Analysis: A Target Centric Approach*. Op.cit. p. 14.

³¹ Uno de los autores defensores de esta idea es el autor norteamericano Robert M. CLARK, que en su libro sobre análisis de inteligencia, lo denomina inteligencia como un “proceso centrado en el objetivo” (en inglés “Intelligence as a Target-Centric Process”). CLARK, R. M (2010), *Intelligence Analysis: A Target Centric Approach*, Washintong, CQ Press, pág. 13

Sin embargo, alguien tiene que hacer que el proceso funcione coherentemente, crear y mantener actualizada esa imagen común del objetivo, recibir las necesidades de inteligencia, descomponerlas en requisitos de información que deben ser obtenidos, aceptar las nuevas informaciones e incorporarlas a la imagen del objetivo, extraer inteligencia procesable³² y asegurarse que llega al solicitante. Según Robert M. Clark todo esto es cometido del analista, el cual pasaría a desarrollar más un trabajo de gestión de la información y conducción de la misma hacia los otros participantes.

En el caso de la UE, esta función la podría desarrollar el INTCEN. Como ha reconocido su director, Ilkka Salmi, “el valor del centro reside en su capacidad para proporcionar un punto de contacto con los servicios de inteligencia de los Estados Miembros”, el estar “más cerca de las delegaciones del EEAS en el extranjero y tener acceso a los informes diplomático de la UE”, hace que crea que su “nicho” son las relaciones con los servicios de inteligencia nacionales³³.

Con este enfoque, el trabajo es más interactivo, además de ser más eficaz para manejar problemas complejos, ya que todos los participantes comparten un conocimiento común del objetivo, y son más capaces de identificar vacíos en ese conocimiento.

El enfoque centrado en el objetivo es “un proceso más resistente y flexible, debido a la colaboración de todos sus miembros, no hay un solo punto de fallo, ya que en cualquier momento un miembro de la red puede actuar como facilitador de información, y la responsabilidad final del producto es de todo el equipo”³⁴.

Las principales ventajas que aporta este enfoque centrado en el objetivo son:

- Es colaborativo, facilita el intercambio de información y permite incrementar la confianza mutua y la comprensión entre todos los participantes en el mismo.
- Se puede aplicar tanto dentro de la estructura de inteligencia nacional, como a nivel internacional, cuando existe un asunto de intereses común a varios países.
- Permite satisfacer más rápidamente las solicitudes de información más detalladas — que cada vez es más habitual recibir por parte de los decisores— sobre un determinado objetivo de inteligencia.

³² El término de inteligencia procesable se refiere a la información concreta y específica que deja vía libre a líneas de actuación y su rápida ejecución.

³³ Entrevista publicada en Jane's Intelligence Review, el 31 de julio de 2014. Disponible en <https://janes.ihs.com/CustomPages/Janes/DisplayPage.aspx?DocType=News&ItemId=+++1718125&Pubabbrev=JIR>. Fecha de la consulta 04.11.2014.

³⁴ CLARK R. M. op. cit., pág 15.

EL OBJETIVO ENTENDIDO COMO UNA RED

A pesar de que inteligencia siempre se ha centrado en los sistemas enemigos, a menudo ha tendido a verlos como elementos individuales, de tal manera, que no se consideraban las conexiones o relaciones entre las organizaciones y los individuos. Estas relaciones, si se toma el sistema enemigo como un todo, pueden ser tanto fortalezas como debilidades. Al tomar consciencia las organizaciones de inteligencia de la importancia de esos vínculos, es cuando se ha empezado a considerar a los objetivos como redes³⁵.

Por definición las redes comprenden nodos³⁶ y los vínculos³⁷ entre esos nodos, Tipos de redes hay tantas como tipos de nodos y vínculos. Ejemplos conocidos son las redes sociales, donde los nodos son personas, y los vínculos la naturaleza de esas relaciones, si son familia, amigos, compañeros de trabajo, etc.

La red que es objetivo de inteligencia, en muchas ocasiones puede estar formada, entre otros, por una combinación de organizaciones gubernamentales, individuos, ONG's u organizaciones ilícitas o criminales, todos vinculados por un mismo propósito u objetivo.

En un conflicto, el objetivo de inteligencia debe de ser el desarrollar un comprensión completa y profunda de la red enemiga, para convertir la red propia en lo más eficaz posible, y volver ineficaz la del contrario. Este proceso se asemeja a una competición entre redes, en el cual a la red enemiga, inteligencia opone su red colaborativa o cooperativa.

Aunque es difícil eliminar completamente a la red contraria, esta puede ser interferida³⁸: detectando sus nodos críticos, es decir aquellos que a la vez que son vulnerables, son esenciales para el funcionamiento de la red, una vez identificados se puede actuar sobre ellos.³⁹

³⁵ *Ibíd*, pág. 19.

³⁶ Los nodos en una red pueden ser cualquier cosa, personas, lugares, cosas, conceptos, etc.

³⁷ Los vínculos muestran las relaciones entre los nodos, en ocasiones la fortaleza de esas relaciones. En el caso de una red social se supone que el vínculo entre dos amigos es más fuerte que el que existe entre dos compañeros de trabajo.

³⁸ MUCKIAN, M. J. (2007). *Structural Vulnerabilities of Networked Insurgencies: Adapting to the New Adversary. Parameters*, 14-25.

³⁹ Por ejemplo se podría actuar sobre su base ideológica y sus fuentes de apoyo o interviniendo sobre la infraestructura tecnológica de la red.



Figura 5. Esquema de competición entre redes. **Fuente:** Elaboración propia.

Para lograr esa neutralización de la red enemiga, es necesario que se establezca una red propia eficaz, siguiendo los principios del enfoque centrado en el objetivo, involucrando a los decisores, analistas y especialistas de los medios de obtención, con la finalidad de explotar al máximo las fortalezas propias.

El principal problema es que en las organizaciones excesivamente burocratizadas, se tiende normalmente a ver al oponente como una red, pero no así a sus propios órganos de inteligencia.

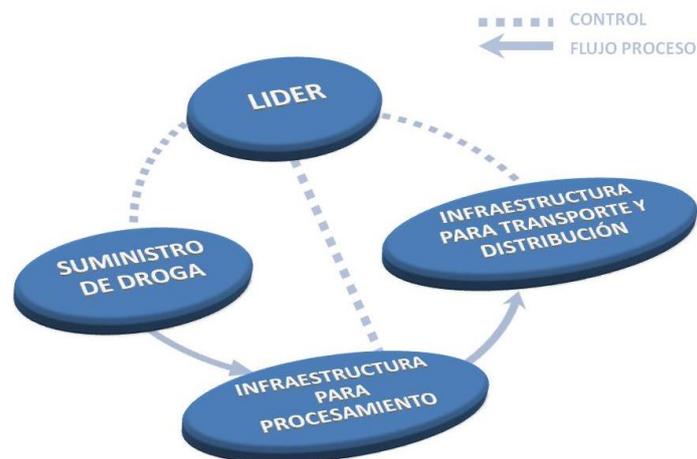


Figura 6. Ejemplo de una red de tráfico de drogas. **Fuente:** Elaboración propia⁴⁰.

⁴⁰ En la figura 6 se representa la estructura básica de una organización tráfico drogas, con los principales elementos y las relaciones entre ellos. Cada uno de los elementos de la red tiene su propia estructura, por ejemplo el elemento líder, engloba un subsistema cuya estructura incluirá elementos como seguridad y

La aplicación de lo anterior al ejemplo de la figura 6, en la cual se observa una red de tráfico de drogas. Si suponemos que esta red está dividida entre España y Marruecos, un enfoque centrado en el objetivo permitiría el establecimiento de una red propia, como se ve en la figura 7, la cual podría actuar sobre cada uno de los nodos o los vínculos de la red objetivo que estuvieran a su alcance, interfiriendo su normal funcionamiento.

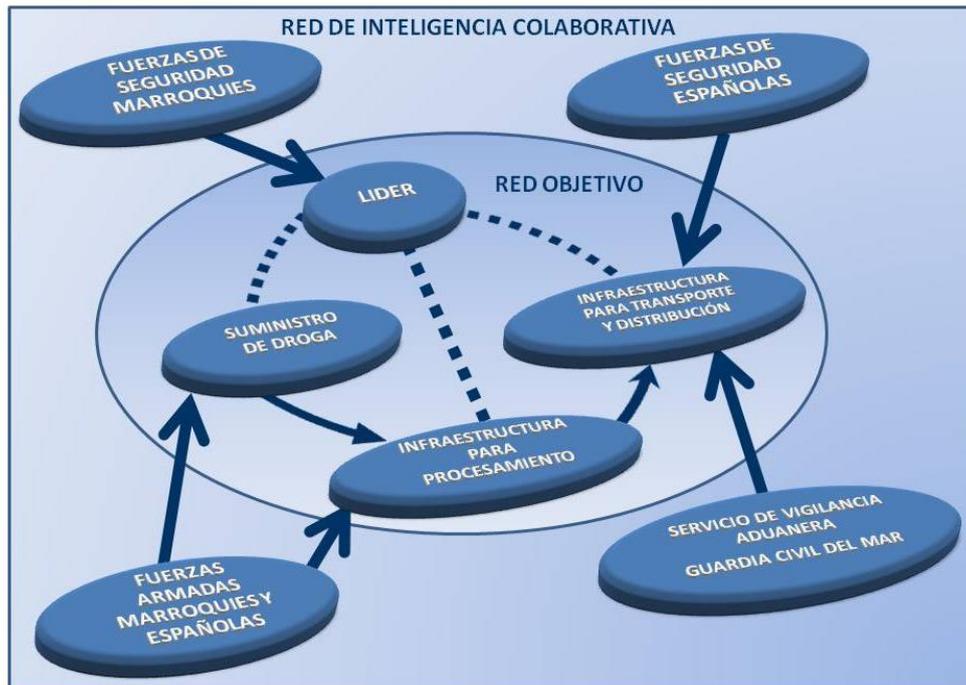


Figura 7: Esquema de competición entre redes. **Fuente:** Elaboración propia.

IMPLICACIONES DEL ESCENARIO ACTUAL PARA INTELIGENCIA

El escenario actual, caracterizado por unas amenazas difusas a la seguridad de los estados, los cuales son incapaces de afrontarlas eficazmente únicamente con sus recursos, tiene unas especiales implicaciones para las estructuras de inteligencia.

Si hablamos más concretamente de terrorismo o crimen organizado, estos son fenómenos complejos que envuelven a un gran número de actores no estatales, vinculados por organizaciones conectadas en red, las cuales operan como redes transnacionales dentro de una galaxia de redes afines.

finanzas, funciones como por ejemplo controlar y manejar la red y procesos para llevar lo anterior a cabo.

A esto se le suma que, los enfoques tradicionales de inteligencia y seguridad han separado siempre la inteligencia criminal de la de seguridad nacional, así como las inquietudes sobre seguridad interna e internacional, lo que trae como consecuencia una brecha que es aprovechada por las organizaciones terroristas y criminales para operar a escala global⁴¹.

Por ello, es necesario cerrar la brecha existente entre la inteligencia tradicional y las estructuras de seguridad, siendo necesario un enfoque en red para la producción de inteligencia, de interés para distintos servicios u organismos.

Este enfoque debe de estar basado en la búsqueda e identificación proactiva de amenazas emergentes y proporcionar alerta temprana integrando las informaciones y el análisis a partir de un equipo multidisciplinar de personal de diversos servicios e incluso naciones, cuya finalidad es anticipar amenazas y desarrollar estrategias de obtención de inteligencia acordes como esas amenazas.

La identificación de amenazas globales y el alcanzar una comprensión de su impacto, requiere algo más que simplemente compartir información. Es necesaria una mayor colaboración en la fusión de información y en la producción de inteligencia entre los nodos cooperativos que están distribuidos en las ubicaciones donde los terroristas o redes criminales operan, planean o buscan para atacar⁴².

El desarrollo de la inteligencia necesaria para anticipar, prevenir, interferir o mitigar los efectos de un ataque, requiere la producción de inteligencia de una manera colaborativa e integrada del esfuerzo de un gran número de agencias a lo largo de un área dispersa.

El principal problema de todo lo expuesto, es la competición existente a nivel de organización y burocracia, Las estructuras en red compiten con sus jerárquicas predecesoras. La inercia burocrática dificulta las acciones encaminadas hacia la colaboración. A ello se añade las luchas intergubernamentales entre las distintas agencias por ostentar la supremacía. A nivel de cooperación internacional la situación se complica más, por los diferentes intereses nacionales y una desconfianza mutua endémica.

Mucha de la información necesaria para comprender la dinámica de una amenaza, e incluso para reconocer que una amenaza existe, requiere intercambios de información multilaterales. Para alcanzar un eficaz intercambio de información e inteligencia es necesario el desarrollo de nuevas capacidades analíticas, procesos y políticas. Se necesitan instrumentos intergubernamentales para explotar completamente el intercambio de información, tanto a nivel nacional como internacional.

⁴¹ SULLIVAN, J. P. (21 de 10 de 2005). *Terrorism early Warning and Co-Production of Counterterrorism Intelligence*. Montreal, Quebec, Canada.

⁴² Por ejemplo, una organización terrorista puede planear sus ataques en Europa, mientras obtiene su apoyo logístico y financiero en Sudamérica y Asia. Puede simultáneamente llevar a cabo acciones de reconocimiento en su ciudad objetivo en el norte de África, reclutar y entrenar a sus miembros en Irak, y todo ello mientras recibe órdenes desde otra ubicación diferente, y todo esto junto.

Otro aspecto importante es que actualmente se echa en falta un análisis a largo plazo, incluso en una organización como la UE. En otras palabras, la mayoría de los recursos están dedicados al informe de inteligencia, en vez de intentar alcanzar un profundo conocimiento de las amenazas⁴³.

LA NECESIDAD DE UNA POLÍTICA EUROPEA DE INTELIGENCIA

En los ámbitos político, económico, en la lucha contra el terrorismo y en la seguridad, la UE necesita una política de información e inteligencia que establezca un marco de cooperación, ordene las estructuras existentes y sitúe al frente a un dirigente político.

Esto se justifica ya que la UE, como organización supranacional necesita, igual que cualquier autoridad política, una información continuada, validada, integrada y oportuna, que apoye al proceso de toma de decisiones.

En los campos político y económico, la Comisión Europea ha puesto de manifiesto en reiteradas ocasiones, ante el Consejo y ante el Parlamento Europeo, su preocupación por la urgencia en coordinar a los diferentes servicios nacionales en la lucha contra el fraude y el blanqueo de capitales, así como el descubrimiento de redes de espionaje. La Comisión desveló también los peligros que acechaban a la privacidad e intimidad de los ciudadanos y la competencia desleal que se producía contra empresas europeas⁴⁴.

En el ámbito de la PCSD se ha buscado fortalecer la unidad de la acción exterior de la UE y el desarrollo de mecanismos de gestión de crisis, como propugnaba el objetivo General adoptado en Helsinki en 1999.

En el espacio de libertad seguridad y justicia nos encontramos, con la necesidad de combatir el crimen organizado y la amenaza terrorista a través de políticas europeas en materia de control de fronteras, asilo e inmigración, y la cooperación judicial y policial.

Hablamos por tanto, no sólo de los problemas de información que le puedan surgir a la UE cuando hace frente a situaciones de singular gravedad, como la gestión de una crisis o atentados terroristas, momentos en los cuales la información tiende a fluir abundantemente, sino que hablamos de necesidades que se plantean de manera habitual en el funcionamiento cotidiano de la UE, y que requieren planificación.

⁴³ TREVERTON, G. F., & GABBARD, B. C. (2008). *Assesing the Tradecraft of Intelligence Analysis*. Santa Monica: RAND Corporation.

⁴⁴ El Consejo Europeo aprobó la Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea (UE) en su reunión del 25 y 26 de marzo de 2010. La estrategia establece los retos, los principios y las directrices para abordar las amenazas para la seguridad relacionadas con la delincuencia organizada, el terrorismo y las catástrofes naturales y de origen humano. Sobre la base de la estrategia, la Comisión adoptó la Comunicación del 22-11-2010, para proponer acciones que pusieran en práctica la estrategia durante el período 2011-2014. Disponible en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0673:FIN:ES:PDF>. Fecha de la consulta 12.01.2012.

El proceso de construcción europeo se ha caracterizado siempre, en lo político, por el recelo de los Estados a ceder poderes y delegar soberanía a menos que las expectativas de beneficio sobrepasaran claramente a los perjuicios. En el plano estructural, la consecuencia de la actitud de cautela ha sido preferir la coordinación interestatal, antes que cargar el entramado de la UE con nuevas instituciones limitativas de la soberanía de los Estados y que podrían producir el solapamiento con las instituciones estatales ya existentes. Si los avances han sido lentos en otros ámbitos, con mayor razón en el área de la inteligencia, que afecta a la seguridad nacional de los estados.

LA AGENCIA EUROPEA DE INTELIGENCIA

Como se ha visto, la UE ha optado, por la vía de la cooperación voluntaria, donde el INTCEN podría jugar un papel de intermediación y coordinación. Podría llegar el momento en el que los resultados fueran tan beneficiosos para los Estados y el nivel de actividad tan elevado, que se hiciera necesario superar la colaboración y crear una estructura que asumiera funciones de los Estados. Probablemente el INTCEN podría ser el embrión de esa futura Agencia Europea de Inteligencia.

Esa posible agencia no podrá ser un macro-servicio de inteligencia, ni siquiera un servicio de inteligencia tal como lo conocemos a nivel nacional. Para esto necesitaría medios equiparables a los de los Estados y, si se habla de especialización por amenazas y zonas geográficas, no tendría sentido que la UE replicase aquello que ya tienen los Estados. Ello sin olvidar que, debido al mayor peso de sus correspondientes responsabilidades, es de suponer que la información esencial la suministrarán los Estados a la UE, y nunca al contrario.

Esto supone que no es previsible prescindir del importante papel que desempeña la cooperación en la UE. La difusión de información dentro de esa posible Agencia Europea de Inteligencia no sería un proceso fijo, sino que estaría basado en el criterio de la máxima flexibilidad y en la cooperación en base a la necesidad de conocer. En consecuencia, el papel de esta agencia sería servir de punto de unión de las inteligencias nacionales y suministrar a los países los análisis conjuntos que éstos, con sus propios medios, fuesen incapaces de generar.

CONCLUSIONES

En el caso de la UE, que se podía considerar un ejemplo de cooperación multilateral por interés, las cuotas de poder que detentan algunos Estados pesan a la hora de incrementar la cooperación en el intercambio de información e inteligencia. Cuando se trata de poner en práctica algunas políticas preventivas, en muchas ocasiones, la soberanía y la seguridad nacional de los Estados miembros prevalecen por encima de las iniciativas que se proponen.

En la UE, como entidad supranacional, los Estados conviven bajo un equilibrio de intereses y un deseado equilibrio de poder. Bajo las políticas intergubernamentales, los miembros han hecho cesión de su soberanía en algunas materias, como la moneda única, la política agraria, algunos aspectos de la política exterior, incluso en la política interior, pero que corresponde sólo a intereses comunes. En otras áreas, como la de defensa e inteligencia, el avance es más lento.

Debido a la actual situación mundial, con unas amenazas que sobrepasan las fronteras nacionales, y ante las cuales los estados se ven impotentes, la posibilidad de que los Estados miembros de la UE puedan llegar a un compromiso de intercambio de información e inteligencia es viable.

Como se ha visto a lo largo del documento, la UE necesita en los ámbitos político, económico, en la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado y en general en el ámbito de la seguridad y defensa, una Política de Inteligencia.

La necesidad de articular esa Política de Inteligencia con la suficiente solidez y perspectivas de futuro exige afrontar dos grandes retos:

- Establecer un marco de cooperación e intercambio de información que resulte atractivo, por operativo, para los Estados y sus servicios de inteligencia.
- Poner orden en todas las organizaciones, relacionadas con la inteligencia, existentes en la UE a través de una estructura que las coordine.

Simultáneamente se debe fomentar el desarrollo de capacidades conjuntas de inteligencia, utilizando para ello a la Agencia Europea de Defensa, con la finalidad de reducir gastos, poder acometer proyectos de mayor envergadura, que los estados miembros con sus recursos no podrían llevar a cabo y mejorar la eficacia de la inteligencia europea en su conjunto.

Esto se justifica ya que la UE, como organización supranacional necesita, igual que cualquier autoridad política, una estructura de inteligencia que proporcione información continuada, validada, integrada y oportuna, que sirva para alertar y valorar situaciones, y que además sea independiente de la que proporcionen los estados, para por un lado intentar evitar la manipulación de ciertos países ocultando información relevante, y por otro, facilitar el proceso de toma de decisiones.

La falta de cooperación y desconfianza entre agencias u órganos de inteligencia, ya sea a nivel interno de una nación, o entre diferentes naciones, es principalmente debido al desconocimiento mutuo de lo que cada una hace.

Uno de los cambios más importantes que tienen que afrontar las organizaciones de inteligencia hoy en día, es tener la flexibilidad suficiente para adaptarse a trabajar alrededor

de un problema o asunto determinados, más que mantener una estructura rígida que dificulte la cooperación, siendo la clave el intercambio de información e inteligencia.

Para alcanzar esa eficacia ideal dentro de la UE en el área de intercambio de información e inteligencia, los pasos a dar serían tres principalmente:

- Buscar asuntos de interés común.
- Establecer una estructura de trabajo en red, basada en el objetivo de interés.
- La estructura anterior tiene que tener la capacidad de dirigir el esfuerzo de obtención, de tal manera que la información que se vaya obteniendo, se incorpore a la imagen común, permitiendo profundizar en el conocimiento del asunto sobre el que se está trabajando.

Como se ha indicado en anteriormente, las amenazas a las que se tiene que hacer frente son redes, y por ello es necesario estructurar los medios de inteligencia propios en una red.

El desarrollo de una Política Europea de Inteligencia, basada en unas capacidades propias es fundamental. El papel clave lo desempeñaría una hipotética Agencia Europea de Inteligencia, que se encargaría de coordinar e integrar el esfuerzo de inteligencia en la dirección que le interese a la Unión.

Como hemos comentado anteriormente, por un lado los estados miembros de la UE nunca van a renunciar a una capacidad propia de inteligencia. Por otro, sería ineficaz y excesivamente costoso, desarrollar unas capacidades propias e independientes de la UE, duplicando estructuras.

Lo que sí es factible, es la mejora y desarrollo de unas mínimas capacidades propias de obtención, complementarias a las de los estados miembros, pero sobre todo, lo más importante es organizar una estructura distribuida en forma de red, dirigida y coordinada desde una Agencia Europea de Inteligencia, que sea capaz de incorporar, según se necesite, a las distintas agencias y servicios de los países.

Una ventaja añadida de esta estructura en red, es que es más flexible que una jerárquica, y además es más eficaz a la hora de generar confianza, ya que esta se alcanza más fácilmente en las redes cuyos miembros comparten intereses comunes.

*José Manuel Díaz-Caneja Greciano**
TCOL.ET.DEM