

Marco teórico para el análisis de la cooperación europea en materia de inteligencia.

Antonio M. Díaz (UBU), Miguel Revenga Sánchez (UC3M), Óscar Jaime Jiménez (UPNA) y Rafael Martínez Martínez (UB).

Resumen: Los atentados terroristas del 11-S crearon un nuevo escenario para la seguridad. Los Estados son ahora conscientes de cómo amenazas externas de tipo no convencional pueden causarles grandes daños de forma tal que necesitan imperiosamente impedir estas situaciones antes de que ocurran. Los servicios de inteligencia tienen un importante papel que jugar en este desafiante escenario; unos servicios de inteligencia que fallaron dramáticamente en el asesoramiento a los políticos. Por esta razón, tras el 11-S muchos Estados comenzaron profundas reformas de los sistemas de seguridad e inteligencia. Sin embargo, los ataques terroristas del 11-M mostraron que las diferentes iniciativas aprobadas tres años antes aún estaban por implementarse. Esta comunicación analizará las diferentes iniciativas en materia de información e inteligencia que la Unión Europea está desarrollando para incrementar su eficacia en el combate contra estas amenazas.

I. INTELIGENCIA: LA LÓGICA DE LA PRUDENCIA Y DE LAS POLÍTICAS DEL “PASO A PASO”. II. COOPERACIÓN A NIVEL EUROPEO: (i) Los tres retos de la Unión en la materia (ii) Y el gran reto del futuro: ¿un servicio de inteligencia europeo?

I. INTELIGENCIA: LA LÓGICA DE LA PRUDENCIA Y DE LAS POLÍTICAS DEL “PASO A PASO”

El 11 de septiembre representó el fin de un breve período de estabilidad que nace tras la caída del Muro. A pesar de su brevedad, muchos se lanzaron a cobrar esos “dividendos de la paz” de los que hablaba Francis Fukuyama propugnando incluso la desaparición de los ejércitos; desaparición no, pero sí profunda readaptación de todo el sistema de seguridad, algo que incluía a ejércitos, policías y servicios de inteligencia. Tras unos años en los cuales la OTAN buscaba desesperadamente un nuevo enemigo, el 11-S lo dibuja en todas sus dimensiones con asombrosa crueldad.

Los atentados contra los Estados Unidos no cogen a los servicios de inteligencia completamente por sorpresa. La inteligencia estaba adaptándose sin duda; se formulaban cambios en su doctrina, materiales, formación y concepción de sus funciones, pero a un ritmo tan parsimonioso que fue lo suficientemente lento como para que no pudieran prever los atentados contra Nueva York y Washington. El 11-S pone el punto y final a las especulaciones sobre cómo debían ser los sistemas de seguridad del siglo XXI, al confiado ritmo de las reformas y a la inocencia de Occidente sobre su aparente seguridad. Un enemigo que se asienta en nuestras sociedades, con deseo de causar muertes masivas, con desprecio a su propia vida y empleando medios fácilmente accesibles es el nuevo objetivo de la inteligencia mundial; una amenaza que puede producir ataques tan devastadores que una eventual respuesta estatal sea inútil. Las estrategias de prevención se convierten en la base de la seguridad en el siglo XXI: el campo abonado para los servicios de inteligencia y, sin duda alguna, base de los sistemas de seguridad en el futuro.

La vorágine legislativa emprendida tras el 11-S fue espectacular y sería objeto de un estudio específico que desborda el objetivo de este paper. No obstante pueden establecerse algunos grandes campos en los cuáles estas reformas han incidido. Realizar esta clasificación no es especialmente complejo porque, como se podrá comprobar, tras el 11-S los Estados vuelven la vista al modelo de inteligencia imperante durante la guerra fría. Me explico. Los servicios de inteligencia son sorprendidos en un proceso de reformas que se inician tras la caída del Muro. Pero los cambios en la Administración llevan su tiempo; por este motivo, los Estados buscan su “modelo refugio” en el modelo más cercano que tenían y que desgraciadamente no era el del siglo XXI sino el imperante durante la guerra fría. A partir de ese modelo se puede analizar y entender cómo está evolucionando la inteligencia en los diferentes Estados y qué marco explica su desarrollo. En concreto, las principales características del modelo de la guerra fría eran, en mi opinión, (i) práctica de la desinformación, (ii) gran uso de la tecnología para el control de los ciudadanos, (iii) primacía de la efectividad frente a los derechos y libertades ciudadanas,

(iv) presencia de los servicios de inteligencia en todos los ámbitos de la vida, y (v) realización de acciones encubiertas.

(i) Práctica de la desinformación: Algunos políticos y periodistas afirmaron semanas después de los atentados que la primera víctima del 11-S había sido la verdad. Tras los atentados, un rápido pacto entre los medios de comunicación estatales y privados impuso una censura informativa de algunas informaciones que impidiesen transmitir imágenes de las víctimas o los daños producidos. Si bien esta conducta puede entenderse en aras de proteger la intimidad de las víctimas, también es cierto que se emprendieron otras actuaciones en contra de la libertad informativa. En el plano interior, se censuraron las noticias que podían transmitir los grupos terroristas por si incluían pistas o claves para activar nuevas operaciones terroristas; se censuró el contenido de las revistas científicas por si sus descubrimientos podían ser utilizados por grupos terroristas; se controló el trabajo de investigación de alumnos extranjeros; se ocultó información sobre los ciudadanos detenidos... Pero, lo más representativo es que estas prácticas pretendieron protocolizarse e incluso, desde el propio Pentágono se filtró a la prensa la intención del presidente de crear una Oficina de Desinformación en el ministerio de Defensa con el objetivo de suministrar noticias falsas a los medios de comunicación con el objeto de fortalecer opciones políticas o militares de los Estados Unidos. La verdad parece por lo tanto que si no se convirtió en la primera víctima del post 11-S, al menos, hubo grandes pretensiones de hacerlo así.

(ii) Amplio uso de la tecnología para el control de los ciudadanos. Se han comenzado a realizar despliegues en aeropuertos, puertos y en cualquier instalación susceptible de ser atacada. Se están desarrollando nuevos mecanismos de acceso a los a estos centros de distribución de viajeros y se ha producido un espectacular desarrollo del control por medios biométricos. Se pretende que los operadores de comunicaciones almacenen los datos de todas y cada una de las comunicaciones que se realicen. Además, se ha pedido a los principales proveedores de software y de Internet como Microsoft y Cisco Systems que preparen sus productos para que puedan ser infiltrados por los servicios policiales y de inteligencia en cualquier momento.

(iii) Primacía de la efectividad frente a los derechos y libertades ciudadanas. En este momento de la historia aparecen dos elementos únicos hasta el momento. Una amplia conciencia de los ciudadanos sobre sus derechos y sus libertades y por otra parte, una elevadísima capacidad del Estado para controlar cada movimiento de sus ciudadanos. Sin embargo, están apareciendo multitud de leyes antiterroristas que están reduciendo drásticamente las libertades ciudadanas.

(iv) Presencia de los servicios de inteligencia en todos los ámbitos de la vida. Las nuevas legislaciones y declaraciones políticas han insistido en la necesidad de la cooperación de todas las organizaciones públicas y privadas en la defensa de la seguridad de los Estados. Algunas nuevas, sobre todo en el ámbito de Latinoamérica, están insistiendo en la obligación de la cooperación con los servicios de inteligencia de organizaciones públicas y privadas.

(v) Nuevas legislaciones sobre el control de las comunicaciones en muchos Estados. Diferentes Estados han introducido reformas legales que le permiten realizar un mayor control de las comunicaciones de los ciudadanos, permitiendo apelar a razones de urgencia o terrorismo para interceptarlas.

(vi) Realización de acciones encubiertas. La prensa internacional y las declaraciones recogen noticias de operaciones en Filipinas, Chechenia o Irán de fuerzas especiales norteamericanas. Estas operaciones han tenido lugar tanto en territorios como en la guerra de Afganistán, cuya importancia ha sido mucho mayor que la habitual. Por otra parte, la Administración estadounidense ha conseguido de la OTAN que cree una fuerza rápida de intervención para casos de terrorismo. Este acuerdo adoptado en Varsovia el 24 de septiembre de 2002 pretende reinventar a la Organización ante la nueva situación. Esta fuerza debería ser desplegada en días o semanas, acercándose más a una fuerza policial internacional que a una fuerza militar clásica. Por otra parte, algunos legisladores están planteando la posibilidad de que sus servicios de inteligencia puedan desplegar acciones antiterroristas.

Este es el modelo presente hasta ahora. Los Estados y sus Parlamentos deberán ser capaces de englobar estas medidas de lucha contra el terrorismo dentro de un marco muy diferente al de la guerra fría y en una sociedad que valora profundamente sus libertades y también su seguridad. Dos son, sin embargo, los elementos más novedosos de esta reorganización de las estructuras de inteligencia post 11-S y 11-M.

i) Por una parte, teniendo en cuenta que uno de los fallos del 11-S fue que, ante la inexistencia de otro organismo más adecuado para que las cumplieran, a los servicios de inteligencia se les fue saturando con nuevos cometidos, un éxito han sido las modificaciones estructurales con el objetivo de

adaptarse a un enemigo que es muy diferente al de la guerra fría. Con el objetivo de esta adaptación se están fusionando estructuras de inteligencia en los países de la Europa del Este en transición a la democracia y, sobre todo en Latinoamérica, si bien por razones diferentes.

Uno de los grandes avances ha sido el sacar de los servicios de inteligencia toda la acción antiterrorista para situarla en organizaciones específicas con tratamiento integrado de la información estratégica relativa al terrorismo, tanto en su proyección nacional como internacional. Así ha nacido el Joint Terrorism Analysis Center (JTAC) británico; la comisión que ha investigado el 11-S ha recomendado la creación de un organismo similar en Estados Unidos, el National Counter-Terrorism Centre (NCTC), y, como veremos ahora, en España se ha creado el Centro Nacional de Coordinación Antiterrorista (CNCA). Quedan en muchos países dudas sobre si estas estructuras, con una clara función de coordinación y análisis, acabarán teniendo capacidades operativas.

Otra estrategia ha sido la de crear grandes departamentos administrativos que regulen diferentes organismos que están implicados en la seguridad y que generan gran cantidad de información. Éste es el caso pionero de los Estados Unidos con su Homeland Security Department motivado por el inmenso tamaño de la Administración norteamericana y que habrá que ver cuál es el desarrollo que puede tener en países más pequeños.

El segundo gran cambio con respecto al modelo de la guerra fría lo supone el incremento de la cooperación internacional. Si bien ésta existía a través de grupos y acuerdos como *Ukusa*, *Echelon*, grupo de Trevi, Club de Berna... la dimensión que abarca en la actualidad es inédita. Se está produciendo una especialización de países por zonas y temas, se realizan operaciones conjuntas e incluso han nacido grupos transnacionales de trabajo policiales y de inteligencia³².

II. COOPERACIÓN A NIVEL EUROPEO.

Aunque el 11 de septiembre de 2001, y de forma aún más decisiva para los españoles el 11 de marzo de 2004, hicieron que tal necesidad adquiriera carácter notorio, no estamos ante un fenómeno conectado unidireccionalmente con la amenaza terrorista. La conciencia de la importancia de contar con una potente capacidad de información e inteligencia para la Unión es muy anterior a ambos acontecimientos, y afecta a múltiples aspectos de la actividad de ésta. En los campos político y económico, la Comisión ha puesto de manifiesto reiteradas veces, ante el Consejo y ante el Parlamento Europeo, su preocupación por la urgencia de coordinar a los diferentes servicios nacionales en la lucha contra el fraude y el blanqueo de dinero. El descubrimiento de la red de espionaje anglo-norteamericana, conocida como *Echelon*, también desveló los peligros que acechaban a la privacidad y la intimidad de los ciudadanos y la competencia desleal que se producía contra empresas europeas³³. En el ámbito de la Política Exterior, de Seguridad y Defensa (PESD) se ha buscado fortalecer la unidad de la acción exterior de la UE y el desarrollo de mecanismos de gestión de crisis, tal y como propugnaba el *Headline Goal* adoptado en Helsinki en 1999. Y en el espacio de libertad, seguridad y justicia, nos encontramos, en fin, con la necesidad de combatir el crimen organizado y la amenaza terrorista, a través de políticas europeas en materia de control de las fronteras, el asilo y la inmigración, y mediante la cooperación judicial y policial.

Hablamos por tanto no sólo de los problemas de información que le puedan surgir a la Unión cuando hace frente a situaciones de singular gravedad, como la gestión de una crisis (Balcanes), o atentados terroristas (11-M en Madrid), 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 Unión, y que requieren planificación. Pero seamos sinceros: no obstante los perjuicios económicos que pudieran derivarse de la existencia de un mecanismo de vigilancia como el de la red *Echelon*, y pese a que en la Cumbre de Lisboa de 2000 se defendiera la necesidad de un intercambio de información abierta, para tener acceso a los mercados, y convertir a Europa en una de las economías más dinámicas del planeta, el hecho cierto es que la futura Política Europea de Inteligencia (PEI) se está construyendo trabajosamente más a la vista de las amenazas comunes que se ciernen sobre nosotros, que con la mirada puesta en las ventajas que pudieran derivarse de ella. O dicho con otras

³² Antonio M. DÍAZ FERNÁNDEZ, "La transformación necesaria. Estrategias de prevención", en *Política Exterior*, nº 84, noviembre-diciembre 2001, pp. 181-187.

³³ Sobre el particular, puede verse el exhaustivo Informe del Parlamento europeo, de 11 de julio de 2001, cuyo ponente fue Gerhard Schmid.

palabras, la política europea ha sido hasta ahora, en este ámbito, como en tantos otros, mucho más reactiva que prospectiva.

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 tal actitud de cautela ha sido preferir la coordinación interestatal antes que cargar el entramado de la Unión con nuevas instituciones limitativas de la soberanía de los Estados o, en el mejor de los casos, de utilidad incierta ante el solapamiento con las instituciones estatales ya existentes. Sería por tanto ilusorio esperar que esa dinámica fuera a alterarse en un ámbito de naturaleza “sensible” y cercano a los arcanos del poder soberano, sea cual fuere el significado de esto, como es el de la cooperación en materia de inteligencia. Así pues, lo previsible es una política de aproximación paulatina, cuyos atisbos ya tenemos ante nosotros, y que despliega sus efectos sobre la base de tres fases o niveles de incidencia diferentes. Lo primero que nos vamos a encontrar es con una cooperación, basada en acuerdos o tratados, posiblemente algunos ya existentes, pero faltos de aplicación; es lo que pudiéramos llamar el nivel *macro* de cooperación. Posteriormente, llegaremos a un nivel *meso*, en el que las prácticas operativas y los procedimientos de colaboración se estandarizarán y asentarán. Y, finalmente arribaremos a un nivel *micro*, que posibilitará investigaciones, análisis y actuaciones conjuntas sobre casos específicos. El paso por estos sucesivos niveles, desde el más amplio e indeterminado, hasta el más operativo y específico, se realizará a través de una mínima estructura administrativa, cuya naturaleza irá variando progresivamente hasta desembocar en una organización sólida y con vocación de permanencia.

Los tres retos de la Unión en materia de inteligencia

La lógica aproximativa que acabamos de enunciar informará previsiblemente el proceso de creación de la PEI, y habrá de adaptarse a la nueva realidad surgida con la entrada en vigor de la Constitución Europea allá por el 2007, si el guión se cumple. Estamos ante el nacimiento de una nueva comunidad de veinticinco socios, que tendrá que dar respuestas ágiles a las necesidades más diversas en áreas como la militar, justicia, policial y control de fronteras, protección civil, asistencia en catástrofes, diplomacia, comercio y desarrollo. La Carta magna europea crea un marco institucional único, que difumina definitivamente la distribución de competencias por pilares nacida en Maastricht. La *pilarización* tuvo, sin duda, sus ventajas, puesto que permitió acometer grandes retos desarrollando políticas sectoriales a cuya luz fueron fraguando acuerdos y organizaciones.

La PEI no nace consiguientemente de cero, sino que parte de un conglomerado de organizaciones, con importancia en el entramado informativo y de inteligencia, provenientes de los diferentes pilares, y a las que habrá que integrar y coordinar en una tarea que no será sencilla. Articular una PEI dotada de la suficiente solidez y perspectivas de futuro, exige afrontar tres grandes retos: 1) Establecer un marco de cooperación y crecimiento que resulte atractivo, por operativo, para los Estados y sus servicios de inteligencia. 2) Poner orden en todas las organizaciones existentes a través de una estructura que las coordine. Y 3) Encontrar una cabeza política que dirija y oriente todo el entramado.

1) La cooperación deberá articularse a través de un conjunto institucional de normas de trabajo mantenidas a lo largo del tiempo que habrán de irse concretando en el estableciendo de protocolos, reuniones regulares, métodos de comunicación estandarizados, personal de enlace, recursos, planeamiento, entrenamiento conjunto y clasificación y credenciales de seguridad comúnmente reconocidas. La Unión no tiene específicos mecanismos de obtención de información, por lo que deberá confiar en la que puedan suministrarle policías, militares, espías o diplomáticos de ámbito estatal. Pero mientras que la Policía o el Ejército son estructuras dotadas de un considerable grado de homogeneidad en todos los Estados de la Unión, la organización de la inteligencia es bastante dispar. Por ejemplo, la existencia de un servicio de inteligencia exterior se da tan sólo en 7 de los 25 Estados; los Estados nórdicos satisfacen sus necesidades de inteligencia con una configuración peculiar – a la que nosotros denominamos “modelo escandinavo” – en la que el protagonismo lo tiene la propia Policía, etc³⁴. Esta falta de criterios organizativos comunes puede hacer muy ardua, como ha visto el propio Consejo, la tarea de compartir inteligencia.

Junto a estos problemas estructurales encontramos otros de orden más práctico. Para que la cooperación funcione será necesario que los servicios estatales comprueben que se garantiza la seguridad

³⁴ Sobre dicho modelo y, en general, para la disparidad de fórmulas organizativas de la inteligencia en los Estados de la Unión, puede verse Antonio M. DÍAZ FERNÁNDEZ (2005) *Los servicios de inteligencia españoles. Desde la guerra civil al 11-M. Historia de una transición*, Alianza Editorial.

de sus fuentes y procedimientos, el verdadero centro de su saber, y que esa información con la que alimentan a la Unión no se difunde sin control hasta llegar a manos indeseadas. Funcionará si a los servicios de inteligencia, que están acostumbrados a trabajar sobre la base de “cooperar según se necesita”, no se les obliga a compartir toda la información con todos y, en definitiva, esto supondrá que el proceso de intercambio de información en el seno de la Unión irá acompañado de continuos acuerdos, bi y multilaterales.

También los Estados tienen sus recelos, a pesar de las indudables ventajas que supone colaborar y lo perentorio de hacerlo en un mundo tan complejo. Todos gozan de privilegiadas relaciones de tipo bilateral con los Estados Unidos, por lo que pueden estar temerosos de que un incremento de la cooperación entre agencias europeas provoque como reacción un descenso en el flujo de información que obtienen de tales relaciones; por otra parte, los Estados que más invierten no quieren pagar la factura de la información a otros, y buscan una cierta relación de reciprocidad. Y por último, la información más actual y certera se traduce para los Estados en un poderoso factor de liderazgo político, al que difícilmente querrán renunciar.

2) El segundo gran reto es poner orden en la multitud de organizaciones que ha ido alumbrando la política de los pilares. En el Tratado de Ámsterdam, se creó la figura del Alto Representante (AR), en un intento de dar respuesta a la carencia que suponía no haber dotado de mecanismos a la, entonces, PESC y, subordinada a él, se estableció una Unidad de Planificación Política y Alerta Temprana (UPPAT), a los efectos, una especie de Ministerio de Exteriores de la Unión. Por otra parte, el Consejo Europeo de Lisboa de 2000 invitó al Consejo a crear un Comité de Gestión Civil de Crisis (CCGC), que se encargara de facilitar información, formular recomendaciones y asesorar en materia de aspectos civiles de gestión al Comité Político y de Seguridad (COPS).

Este último, el COPS, está integrado por representantes nacionales o altos funcionarios con conocimientos políticos y militares encargados de todos los aspectos relacionados con la PESC, incluido el desarrollo de la política de defensa (PESD), y debe ejercer, bajo la autoridad del Consejo, el control político y la dirección estratégica de la respuesta militar de la Unión ante situaciones de crisis. Del COPS dependen otros dos organismos: el Comité Militar de la Unión Europea (CMUE), conformado por los jefes de Estado Mayor de la Defensa de los Estados miembros, encargado de asesorar en cuestiones militares, y el Comité para la Gestión Civil de Crisis (CGCC). Por otro lado, el Estado Mayor de la Unión Europea (EMUE) está compuesto por personal de los Estados y aporta conocimientos técnicos y militares; sus funciones serán de conducción de operaciones militares de gestión de crisis, alerta rápida y preparación de fuerzas nacionales y multinacionales; su división de inteligencia será quien le suministre la información que requiera.

Provenientes del pilar de seguridad interior y justicia, nos encontramos con otra pléyade 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). Con sus datos se pueden llevar a cabo investigaciones internas y suministrar información a los Estados; pero 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, sin que nunca se haya planteado, hasta el momento, crear un órgano a nivel comunitario con capacidad ejecutiva y más allá del intercambio voluntario de información. Junto a todas estas estructuras existen – en diferente grado de desarrollo – proyectos para establecer otras nuevas, tales como centros de crisis, grupos de trabajo como el de Jefes de Policía europeos (que fue instituido en 1999, pero que aún no tiene base legal), o una Policía de Fronteras.

Y por si no bastara con toda esa tupida red, todavía hay que añadir los organismos heredados de la UEO. Ésta, desde la decisión de Madrid en 1995, fue aumentando su capacidad de exploración en un mayor número de zonas y áreas, manifestando un deseo de mantener la búsqueda de información fuera de los períodos de crisis, y ampliándola a información política, humana, económica, religiosa y militar de carácter abierto. Tras el encuentro de Saint-Malo en 1998, los Estados participantes coincidieron en la necesidad de suministrar instrumentos para dotar de capacidad de decisión autónoma a la Unión. Y en la Cumbre de Colonia de 1999, la Unión se comprometió a ser capaz de asumir sus responsabilidades en toda la gama de misiones de prevención de conflictos y gestión de crisis, conocidas como misiones de Petersberg. A partir de entonces su apuesta por las capacidades de información fue patente, y en enero de 2002, tanto la organización operativa de la gestión de crisis, como el Centro de Satélites de Torrejón (CESAT) y el Instituto de Estudios de Seguridad (IES) formaban ya parte del entramado de la UE.

Pero la verdadera joya de la Unión, en el ámbito a que nos referimos, es el Centro de Situaciones (SITCEN). Compuesto por miembros de la división de inteligencia del EMUE, la UPPAT y oficiales de inteligencia de los servicios de los Estados miembros, recibe información de ellos y también de fuentes diplomáticas y otras agencias dentro de la Unión; no produce sus propios análisis, pero es el punto donde confluye la información civil y militar. Sus análisis los transmite al AR, COPS, EUME, CMUE, la UPPAT y también a la Dirección General de Relaciones Exteriores, que así mismo puede obtenerlos a través del COPS. La importancia del SITCEN reside en que es el punto de fusión de inteligencia civil y militar, y también de su capacidad para convertirse en claramente operativo ante situaciones de crisis. Fue creado por iniciativa personal de Javier Solana, y no por acto del Consejo, lo cual evidencia la capacidad política del Alto Representante a la hora de indicar tareas al SITCEN y establecer prioridades, a la vista del escenario y de las necesidades de cada momento. La inclusión en el SITCEN de la Unidad Contraterrorista (UC), tras los atentados de Madrid ha incrementado aún más su capacidad de análisis.

En el siguiente cuadro se recoge el conjunto de las organizaciones a las que acabamos de referirnos (i) sistematizando sus pilares de procedencia, (ii) determinando si obtiene o analiza información, (iii) si emite o recibe análisis y, finalmente, (iv) en qué fase del proceso de cooperación se encuentra cada una de ellas. Aunque por claridad expositiva no detallamos el proceso que hemos seguido para establecerlo, su análisis permite observar los diferentes puntos de partida existentes, y lo complejo de coordinar estructuras con funciones tan distintas y en fase de evolución tan diferente.

Órgano	Pilar	Obtiene/Analiza información	Emite/Recibe análisis	Fase
UPPAT	2º	O-A	E	Micro
AR	2º	-	R	Meso
COPS	2º	A	R	Meso
CMUE	2º	O-A	E-R	Meso
EMUE	2º	O-A	R	Meso
CGCC	2º	A	E-R	Meso
OEF	3º	O	R	Meso
Europol	3º	O-A	E-R	Micro
Eurojust	3º	O	R	Meso
RJE	3º	O	R	Meso
SIS	3º	O	R	Macro
SIA	3º	O	R	Macro
SITCEN	3º	O-A	R	Micro
CESAT	UEO	A	E	Meso
IES	UEO	A	E	Meso

SIGLAS UPPAT: Unidad de Planificación Política y Alerta Temprana

AR: Alto Representante

COPS: Comité Político y de Seguridad

CMUE: Comité Militar de la Unión Europea

EMUE: Estado Mayor de la Unión Europea

CGCC: Comité para la Gestión Civil de Crisis

OEF: Oficina Europea contra el Fraude

Europol: sistema de cooperación en materia de policía

Eurojust: sistema de cooperación en materia de justicia

RJE: Red Judicial Europea

SIS: Sistema de Información Schengen

SIA: Sistema de Información de Aduanas

SITCEN: Centro de Situaciones

CESAT: Centro de Satélites de Torrejón

IES: Instituto de Estudios de Seguridad

3) En tercer y último lugar, todo este marasmo organizativo agrupado bajo la idea motriz de la cooperación necesita una cabeza. Para esto, el texto del Tratado constitucional ha creado dos figuras de indudable importancia. Por una parte (artículo I-28), se instaura un ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, que se incorpora a la Comisión, como miembro de pleno derecho, y nada menos que en calidad

de vicepresidente. Se busca superar las disfuncionalidades que se producían por la existencia de un Alto Representante y de un Comisario de Asuntos Exteriores. La fusión en la nueva figura de Ministro de Asuntos Exteriores dotará a esta figura de un intenso perfil político, con abundantes prerrogativas en su actuación. Parece que ya está claro que será el propio Solana quien ocupe esta responsabilidad, en un intento de demostrar que no habrá muchos cambios, y sí el refuerzo de la cara externa de la Unión ante el mundo, en coherencia con el incremento de capacidades del Consejo.

El Tratado (artículo III-261) crea también un Comité de Seguridad Interior, que se pretende que esté “engrasado” y operativo para cuando la Constitución entre finalmente en vigor, y cuya función será la cooperación operacional y la seguridad interna en todo lo referente al análisis y la prevención del terrorismo. Este Comité tendrá gran autonomía en la coordinación de diferentes organismos comunitarios y nacionales con la sola obligación de mantener informados de sus trabajos a los diferentes Parlamentos.

Y el gran reto del futuro: ¿un servicio de inteligencia europeo?

A pesar de la racionalidad de este proceso de cooperación, algunos Estados (Austria, Bélgica, Irlanda y Grecia) conscientes de la mayor debilidad de sus sistemas de información e inteligencia desearían que la seguridad fuera compartida y garantizada a nivel comunitario por lo que no están dispuestos a renunciar al gran objetivo de establecer, más pronto que tarde, una Agencia Europea de Inteligencia (AEI). En cambio, Alemania, Italia, Francia, Reino Unido y España – grupo al que se conoce como G5 – confían en sus poderosas estructuras de inteligencia, y apuestan por políticas de colaboración.

La idea de establecer un servicio de inteligencia europeo no es nueva. En los primeros años de la década de los sesenta, algunos oficiales de la OTAN ya plantearon la posibilidad de establecer una forma más coordinada de compartir inteligencia en Europa; sin embargo, los intereses durante la guerra fría eran muy distintos y diferencias de opinión entre Estados Unidos y Francia quebraron esta idea. Pero tampoco tenemos que remontarnos tanto en la historia. El 19 de febrero de 2004, durante el Consejo de Ministros Europeo en el que se adoptaron una serie de medidas para garantizar la seguridad en Europa, el Gobierno austriaco generó un gran revuelo cuando, respaldado por Bélgica, propuso la creación de una especie de CIA 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 las armas de destrucción masiva. Además de coordinar la información que llegara de los diferentes servicios nacionales, elaboraría un informe mensual sobre el estado de la amenaza terrorista para ser discutido en cada Consejo de Justicia e Interior de la Unión. Ante esta propuesta, el G5 hizo rápidamente su aparición por boca del ministro del Interior francés, Nicolas Sarkozy, quien manifestó que crear un servicio de inteligencia europeo “sólo retrasaría la mejora de la cooperación”, por lo que, según él, era mucho más interesante profundizar en los mecanismos ya existentes. Esto supuso el fin de la aventurada tentativa austro-belga.

Los atentados de Madrid, del 11 de marzo, podrían haber hecho perder su inocencia a la Unión, demostrándole lo improrrogable de redefinir su seguridad y los mecanismos para protegerse. La presidencia irlandesa convocó a los ministros de Justicia e Interior para una reunión extraordinaria, el viernes 19 de marzo, con el fin de preparar un paquete de medidas que habrían de ser aprobadas en el siguiente Consejo Europeo. En éste se urgió a los Estados que aún no lo habían hecho a transponer las Directivas marco en materia antiterrorista, así como a reforzar Europol y Eurojust. Pero en aquel Consejo también reapareció la idea de crear una AEI y, en su línea de costumbre, los grandes Estados, y al cabo la Unión, sostuvieron su preferencia por la cooperación, optando por reforzar la Unidad Antiterrorista y creando un equipo multinacional de expertos de carácter voluntario. La respuesta del llamado grupo G5 estuvo en consonancia con su rápida respuesta a los atentados de Madrid: apenas diez días después de éstos, y al margen del ámbito de la Unión, los servicios de inteligencia de estos cinco Estados, se reunieron en la sede de la Comisaría General de Información, en el complejo de Canillas, al objeto de poner en común, y coordinar, toda la información relevante de que disponían.

Durante aquella intensa reunión del día 19, los ministros le encargaron al Alto Representante, Javier Solana, que confeccionara en el plazo de seis meses un informe sobre la creación de “una capacidad de inteligencia”, en el que se abordaran todos los aspectos de la amenaza terrorista. Solana siempre ha sostenido que no puede existir una PESC creíble, a menos que cuente con capacidad de inteligencia propia, pero también ha enfatizado que, para lograrlo, más que la creación de una nueva estructura, hace falta mejorar la calidad y fluidez de los mecanismos cooperativos. Es por lo tanto lógico que, en aquella cumbre, en vez de profundizar en la idea de una AIE, se aprobase a iniciativa suya la

creación de la figura de un coordinador para la lucha antiterrorista, que reforzara los intercambios de información entre los Estados miembros. De hecho, la creación de una figura semejante estaba incluida como una de las propuestas del informe “Una Europa segura en un mundo mejor”, presentado por el propio Solana tres días antes del 11-M. Como es sabido, poco después, Gijs de Vries, ex secretario de Estado de Interior holandés, sería designado por el Alto Representante como el primer supercomisario de la lucha antiterrorista de la UE. Bajo la directa autoridad de éste, el responsable de la lucha contra el terrorismo tendrá la misión de coordinar a nivel europeo todas las actividades dirigidas a tal objetivo, con dimensión tanto interna como externa.

La Unión ha optado, pues, claramente por la vía de la cooperación voluntaria. El SITCEN y el supercomisario antiterrorista, en el lado técnico, y el ministro de Asuntos Exteriores y el Comité de Seguridad Interior, en el plano político, son el esqueleto sobre el que podría articularse en el futuro la PEI. 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; si así fuese, el SITCEN sería sin duda el embrión de esa futura AEI. Pero en el caso de que llegue ese día, tal Agencia no podrá ser, en nuestra opinión, un macro servicio de inteligencia; es más, ni siquiera será un servicio de inteligencia tal y como lo conocemos a nivel nacional. Para esto necesitaría medios equiparables a los de los Estados; y si estamos hablando de especialización en temas, amenazas y zonas geográficas, no tendría sentido que la UE incurriera en réplicas de lo que ya tienen los Estados miembros. Ello sin olvidar que, debido al mayor peso de sus correspondientes responsabilidades, es de suponer que la información verdaderamente esencial iría en la dirección desde los Estados miembros a la Unión, y nunca al contrario. Esto supone, por lo demás, que no es previsible que pudiera prescindirse del importante papel que desempeña la cooperación fuera del ámbito de la Unión; por ejemplo, de la que actualmente se materializa en el trabajo del llamado Club de Berna³⁵. La diseminación de información dentro de la AEI no sería un proceso fijo, sino que estaría basado en el criterio de la máxima flexibilidad, y en la cooperación a la medida de la “necesidad de saber”. En consecuencia, el papel de esta agencia sería tanto el de servir de punto de fusión de inteligencias nacionales, como el de suministrar a los Estados los análisis conjuntos que éstos, con sus propios medios, fuesen incapaces de generar.

En definitiva, la seguridad de los europeos dependerá de la medida en que acierten a combinarse de manera eficaz los siguientes factores “incrementales”: una aceptable cooperación judicial (Eurojust), un intercambio de información entre policías (Europol), un intercambio en materia de seguridad (Club de Berna) y una cooperación en inteligencia (SITCEN). Mientras las amenazas acechen tan de cerca a los europeos, el desarrollo de las potencialidades informativas comunes tendrá como objetivo central y básico garantizar nuestra seguridad. Esta orientación desplazará a un segundo término la posibilidad de extraer rendimientos de las oportunidades que una política de inteligencia en el entorno de una Europa integrada ofrece en áreas no menos cruciales, aunque menos acuciantes, como la investigación, la sanidad, el comercio o la educación.

³⁵ El Club de Berna es un acuerdo supranacional entre agencias de policía creado en 1968 para luchar contra el terrorismo. El 21 de abril de 2004 se decidió que el Grupo Antiterrorista creado en el club se convirtiera en el enlace entre la Unión y los directores de los servicios de inteligencia nacionales.