

COYUNTURA INTERNACIONAL EN LA QUE ACTÚAN LOS SERVICIOS DE INTELIGENCIA

POR FÉLIX VACAS FERNÁNDEZ

El mundo en el que vivimos se encuentra en constante, rápida y profunda mutación. Hablar de “coyuntura internacional” implica, sin embargo, tratar de describir *el mundo del tiempo presente*, en el que los Estados y demás actores de la Sociedad internacional se interrelacionan, como si de una foto fija se tratara. Pero, precisamente por ello, nada es más incierto, más inexacto, más pasajero, por coyuntural precisamente. Y, sin embargo, resulta absolutamente necesario enmarcar el estudio de una parte, muy importante además, de las actividades de los Estados, como es la de sus servicios de inteligencia, en la sociedad en la que viven; porque, descontextualizado, el análisis de cualquier institución, por muy erudito y profundo que fuera, resultaría siempre imperfecto. Una institución no es nada en abstracto, sino que comienza a adquirir sentido al situarla en el marco social y temporal donde desarrolla sus actividades. De ahí que el análisis de la coyuntura internacional, de los caracteres esenciales de la Sociedad internacional actual y del Derecho que la rige, por compleja e imperfecta que esté condenada a ser esta labor, necesariamente se erige como punto de partida de cualquier estudio sobre la actuación de los servicios de inteligencia.

Coyuntura, en sentido figurado, hace referencia a la “combinación de factores y circunstancias que, para la decisión de un asunto importante, se presenta en una nación” (1). Pues bien, este ejercicio de contextualización social internacional de los servicios de inteligencia, que es en lo que consiste, en definitiva, el estudio de esa “combinación de factores y circunstancias”, debe realizarse desde una doble perspectiva de análisis: de *la realidad social* y

(1) REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. “*Diccionario de la lengua española*”. 21ª ed., Madrid, 1992.

de *las normas jurídicas*. En efecto, el análisis de la realidad social internacional supone tan sólo una parte de esa coyuntura internacional en la que actúan los servicios de inteligencia. Sin el análisis de las normas que rigen su actuación en la Sociedad internacional, la descripción del contexto socio-jurídico donde se desenvuelven los servicios de inteligencia podría resultar engañosa y, en cualquier caso, seguro que sería imperfecta por incompleta. De ahí que quepa hablar de una doble coyuntura en la que se desenvuelven los servicios de inteligencia en la esfera internacional: la *coyuntura social* y la *coyuntura jurídica*. Y de ahí que el presente estudio se dedique al análisis de cada una de ellas en las dos partes en las que se divide.

LA SOCIEDAD INTERNACIONAL EN LA QUE ACTÚAN LOS SERVICIOS DE INTELIGENCIA

El análisis de la realidad social del mundo actual implica, en primer lugar, estudiar los *factores* que influyen en las relaciones internacionales; cuyo conocimiento, precisamente por ello, resulta indispensable para ayudar a encontrar explicaciones racionales al comportamiento de los actores que se relacionan en dicha sociedad, e incluso para tratar de anticipar sus comportamientos. En segundo lugar, implica caracterizar a los *actores* mismos, que, por ser los protagonistas vivos de la Sociedad internacional, van a determinar su *estructura*, sin cuya comprensión difícilmente se podrán extraer conclusiones acertadas sobre los *caracteres fundamentales del sistema internacional en los albores del siglo XXI*, que es donde actúan los servicios de inteligencia, y cuyo análisis se abordará en tercer lugar.

Los factores que influyen en las relaciones internacionales

Como es bien sabido, los factores que dejan sentir su influencia en los actores que protagonizan la vida de la Sociedad internacional, que, en ese sentido, la condicionan y, en buena medida, la determinan, forman una lista bastante numerosa, siempre abierta a nuevas incorporaciones y con una intensidad variable en su importancia y en las relaciones entre ellos. A pesar de esta advertencia relativizadora, resulta conveniente realizar una serie de consideraciones, sin ánimo de exhaustividad, en relación a alguno de los factores que son citados de forma recurrente por la doctrina científica como explicativos de las relaciones internacionales,

porque ello nos va a permitir comenzar a dibujar el contexto en el que se mueven los Estados y sus instituciones —entre ellas, los servicios de inteligencia— en la Sociedad internacional actual.

Siguiendo una aproximación tradicional al análisis de los factores, comenzaremos por *el geográfico*, en sentido amplio, y dentro de él, hay que subrayar que, tanto como a finales del siglo XIX —momento en el que RATZEL creó una nueva ciencia donde se estudiarían las relaciones entre la geografía y la política—, la *geopolítica* sigue teniendo hoy una importancia esencial en el análisis de la Sociedad internacional; tanta que en la actualidad se habla, además, de geoestrategia, de geodemografía y, sobre todo, de geoeconomía, como sectores de conocimiento que ayudan a explicar y/o a anticipar comportamientos. Dentro de este último ámbito, la *geoeconomía*, destaca de manera poderosa la situación geográfica y el control político efectivo (2) de los recursos naturales; sobre todo, aunque no exclusivamente, de los recursos energéticos —reservas de petróleo y gas, fundamentalmente— (3). De hecho, no pocos estudiosos de la geoeconomía y la geopolítica señalan la región que va desde Oriente Medio, la cuenca del Caspio y el Asia Central como el nuevo *heartland* debido a que dos de las tres regiones con reservas de petróleo y gas más grandes del mundo se encuentran precisamente en esa zona (4).

El factor demográfico es el segundo de los grandes factores que ayudan a explicar las relaciones internacionales. Dentro de él, desde luego el llamado *capital humano* juega un papel esencial tanto en las políticas nacionales como internacionales de los Estados y organizaciones internacionales, y ello desde muy diversos puntos de vista: económico, social, ecológico, científico y, por supuesto, militar. Sin embargo, son probablemente los desequilibrios en el reparto y crecimiento demográfico y sus efectos la cuestión que de manera más acuciante viene a poner a este factor en el primer plano de las preocupaciones de los Estados. Y es que este es uno

(2) Puesto que jurídicamente el principio de soberanía de los pueblos sobre sus propios recursos naturales es, desde su formulación en los años 70, aceptada por todos. *Vid.* en este sentido la resolución de la Asamblea General 1803 (XVII), de 14 de diciembre de 1962, que contiene la “*Declaración sobre la soberanía permanente de los pueblos sobre las riquezas y los recursos naturales*”.

(3) Junto a los recursos energéticos, otras riquezas naturales poseen la suficiente importancia económica y política para que el control de sus yacimientos pueda influir en el comportamiento de no pocos actores de la Sociedad internacional: oro, diamantes y demás piedras preciosas, etc. *Vid.* sobre los recursos naturales como causa de los conflictos, el informe del Secretario General de Naciones Unidas titulado “*Las causas de los conflictos y el fomento de la paz duradera y el desarrollo sostenible en África*”, doc. S/1998/318, de 13 de abril.

(4) A inicios del siglo XXI se habría, así, desplazado algo, aunque ciertamente no demasiado, hacia el sur y el este, ese *corazón estratégico del mundo* tal y como lo definiera MACKINDER en la primera mitad del siglo pasado.

de los aspectos donde se visualiza con mayor crudeza la separación existente entre los llamados países del Norte y del Sur (5).

Separación que no hace sino acrecentarse, muy peligrosamente habría que añadir, si el factor demográfico no se analiza tanto desde un punto de vista meramente cuantitativo sino cualitativo y en relación con otros dos factores de importancia esencial en el mundo actual: la *economía* y el *medio ambiente*. En efecto, ya en 1973, durante la 4ª Cumbre de los Países No Alineados, celebrada en Argel, se anunció que el 70% de la población mundial vivía en los países en vías de desarrollo y que tan solo producían el 30% de la renta mundial; mientras que el 30% que vivía en los países desarrollados generaba el 70% de la riqueza. Estas cifras, ya entonces escalofriantes, no han hecho sino ampliar su diferencial en las décadas posteriores, siendo hoy “1.000 millones de personas que viven en países desarrollados (y) perciben el 60% de la renta mundial, mientras que los 3.500 millones de habitantes de los países de bajos ingresos consiguen menos del 20%” (6). En palabras de Colard:

Si esta peligrosa situación perdura, un conflicto Norte/Sur es casi inevitable. (...). El verdadero problema reside, por lo tanto, en proceder a un reparto más racional y equitativo de la riqueza entre las naciones, para evitar que, muy pronto, los que gozan de bienestar no sean más que 700 millones y los pobres sean más de 7.000 millones de personas en 2005 (7).

Esto es, mañana. Pues bien, esta situación, que no hace sino empeorar paulatinamente, provoca en el corto plazo enormes movimientos migratorios que, junto con los numerosos, indudables y extraordinarios beneficios que aportan a los Estados receptores (8), suponen, en primer lugar, un sufrimiento humano indecible para las personas que se ven forzadas a partir de sus países y, en segundo término, genera problemas concretos de distinta naturaleza y de gravedad variable, aunque en buena medida, relativa, en los países receptores; incluido el ámbito

(5) Para tener una cierta idea de la importancia de este factor, baste reproducir los siguientes datos: en 2000 cada hora nacían 2.545 niños en China, 2.968 en la India, 616 en los Estados de la antigua Unión Soviética, y tan solo 445 en la Unión Europea y otros tantos en los Estados Unidos.

(6) Hay que tener en cuenta que en este caso se hace referencia implícita a un tercer grupo, de países en transición, que contabilizarían el otro 20% de la renta mundial. Doc. A/54/2000, de marzo de 2000, *Informe del milenio del Secretario General*.

(7) COLARD, D. "*Les relations internationales de 1945 à nos jours*". París, Armand Colin, 8ª ed., 1999, p. 56.

(8) Entre la numerosa bibliografía sobre la cuestión *vid.* especialmente NAÏR, S. & DE LUCAS, J. "*Le déplacement du monde. Immigration, thématiques identitaires*". París, Kine, 1996.

de la seguridad (9) y, dentro de él, muy especialmente, el control de redes mafiosas internacionales de muy distinto tipo y actividad (10).

El *factor económico* en sentido amplio —esto es, comercial, financiero y monetario— supone también un elemento de influencia en el comportamiento de los actores internacionales de gran envergadura. No se trata aquí sólo de la voluntad de controlar el acceso a la producción y el mercado de materias primas —cuestión referida con anterioridad, si bien en relación a su situación geográfica— o de las grandes vías de comunicación tales como canales interoceánicos —Suez, Panamá— o grandes vías marítimas —Gibraltar. Se trata también de la competencia, cada vez más feroz, que el mundo económico globalizado introduce entre las grandes empresas —transnacionales o no— y que en buena medida arrastra a los Estados, fundamentalmente del Norte desarrollado, en sus comportamientos de política exterior.

Lo anterior podría no comprenderse bien, sin embargo, sin profundizar algo más en un nuevo factor de importancia creciente en la Sociedad internacional como es el *técnico y científico*. Como muy bien explicara Marcel Merle:

El progreso técnico afecta bajo todas sus formas (política, militar, cultural y económica) al juego de las relaciones internacionales. Acentúa la interdependencia de los elementos constitutivos del sistema y favorece la unificación del campo de actuación de todos los actores. Pero, al mismo tiempo, acentúa los contrastes, las diferencias de poder entre los actores e introduce nuevas fuentes de tensión y nuevos factores de dominación (11).

Esta doble faceta como generador de confianza, de lazos de unión más profundos y de una mayor interdependencia, de un lado, y de desigualdades cada vez más abismales, así como de tensiones y, en consecuencia, de desconfianza y temor, de otro, hace que estemos ante un factor de las relaciones internacionales complejo y de difícil concreción, a la vez que en las últimas décadas se ha convertido en vector fundamental de todo el devenir de la Sociedad internacional.

(9) Vid. NÚÑEZ VILLAVARDE, J. A. “Movimientos migratorios y seguridad internacional”. En “Retos a la seguridad en el cambio de siglo (armas, migraciones y comunicaciones)”. Ministerio de Defensa, Madrid, 2000, pp. 109-128, Monografías del CESEDEN, nº 40; y AVILÉS FARRÉ. “Inmigración y seguridad”. En “Nuevos riesgos para la sociedad del futuro”. Madrid, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa, 2003, pp. 97-127, Cuadernos de estrategia nº. 120.

(10) Vid. sobre esta cuestión la magnífica colección de estudios contenida en EDWARDS, A. & GILL, P. (ed.), “Transnational Organized Crime. Perspectives on Global Security”. London, Routledge, 2003.

(11) MERLE, M. “Sociologie des Relations internationales”. Dalloz, 1982, p. 185.

En efecto, en la época de la, tan manida y muy pocas veces bien comprendida, *Globalización*, nada puede entenderse, y mucho menos ella misma, sin un análisis en profundidad de los avances tecnológicos y científicos que la han hecho posible, a ella y a todo lo que conlleva. Nos encontramos, siguiendo a Castells, en un momento en el que el mundo se halla en plena transformación como consecuencia del surgimiento de un *nuevo paradigma tecnológico* (12). Y es que, el núcleo central de dicha transformación se encuentra en las “tecnologías del procesamiento de información y comunicación” (13). Que, como todo lo que tiene que ver con la innovación tecnológica y científica, posee dos caras bien diferentes. Por ello no debemos olvidar que, como muy acertadamente defiende Castells:

La capacidad o falta de capacidad de las sociedades para dominar la tecnología, y en particular las que son estratégicamente decisivas en cada periodo histórico, define en buena medida su destino, hasta el punto de que podemos decir que aunque por sí misma no determina la evolución histórica y el cambio social, la tecnología (o su carencia) plasma la capacidad de las sociedades para transformarse, así como los usos a los que esas sociedades, siempre en un proceso conflictivo, deciden dedicar su potencial tecnológico (14).

Muy unido a lo anterior nos encontramos con el *factor mediático*, que, si bien existe ya en buena medida desde el S. XIX en el plano internacional, al menos en sus albores —como consecuencia de la aparición de los primeros medios de comunicación de masas que generaron el embrión de opinión pública, tan necesaria para definir la democracia (15)—, será en el mundo actual, como consecuencia del desarrollo de las tecnologías de la información, cuando comience a desplegar buena parte de sus efectos, entre los que cabe destacar la creación, por primera vez de manera global, de una verdadera y real opinión pública mundial. La “aldea global” de McLuhan comienza, de este modo, a adquirir verdadero significado, que se concreta, de un lado, en lo que se ha venido a denominar “el factor CNN” y, de otro, en las enormes manifestaciones

(12) Para un análisis exhaustivo, brillante y muy profundo de lo que se ha venido a llamar *Globalización*, las causas tecnológicas que lo han generado y algunas, muchas de las consecuencias que de ello derivan, *vid.* los tres volúmenes de CASTELLS, M. “*La era de la información. Economía, sociedad y cultura*”. Madrid, Alianza editorial, 1997 y 1999.

(13) CASTELLS, M. “*La era de la información. Economía, sociedad y cultura. Vol. I La sociedad red*”. Madrid, Alianza, 1997, p. 57.

(14) *Ibid.*, p. 33.

(15) Sobre el origen de la opinión pública y su importancia jurídica y ética en las sociedades democráticas, *vid.* RODRÍGUEZ URIBES, J. M. “*Opinión pública: concepto y modelos históricos*”. Madrid, Marcial Pons, 1999.

de millones de ciudadanos que se celebraron a lo largo y ancho del mundo el mismo día —el 15 de febrero de 2003— clamando contra una intervención militar unilateral en Irak. Fecha que quedará en la historia como la primera manifestación verdaderamente mundial ocurrida en nuestra *pequeña aldea global*.

Finalmente, el *factor ideológico* —o espiritual, cultural o identitario, en definitiva, no material— que, lejos de haber disminuido o incluso desaparecido su grado de influencia en los actores internacionales tras el final del conflicto Este-Oeste, continúa siendo un factor esencial; en algunos aspectos, incluso más decisivo que en el momento álgido de la confrontación ideológica que supuso la Guerra Fría. En efecto, lejos quedan ya los cantos, optimistas pero sumamente peligrosos —por inexactos, pero también y fundamentalmente por uniformizadores—, al *final de la historia* realizados sobre la cresta de la gran ola de los *vencedores* que generó la caída del Muro de Berlín (16). Muy pronto la Historia volvería a reclamar su protagonismo —*back to history as usual*— en Yugoslavia, en Ruanda, en Haití, en Chechenia, etc.; mientras que en otros lugares la Historia nunca dejó de cobrar su terrible tributo, como en Palestina, en Sudán o en Cachemira, aunque algunos no lo quisieran ver. Y en ella seguimos.

En efecto, desde luego no cabe de ninguna manera hablar de la muerte de las ideologías, puesto que ello sería lo mismo que predicar la desaparición misma del ser humano. Por otro lado, elementos que forman parte de este factor espiritual o inmaterial, han adquirido en las últimas décadas una importancia creciente, que viene a sustituir a las ideologías tradicionales como elementos explicativos del comportamiento de muy distintos actores en las sociedades internas, pero también en la internacional. Dos de ellos, muy ligados entre sí, por otra parte, merecen una mención especial: la *religión* y el *nacionalismo* como ámbitos en los que se proyecta la *identidad* propia y distinta de los demás.

En una de sus frases más célebres, André Malraux dejó escrito que “*el siglo XXI será religioso o no será*”. Palabras del autor de “*La condición humana*” que, en este inicio de siglo, están resultando proféticas en grado sumo. En efecto, no sólo la *religión* en sentido amplio, *el opio del pueblo* en palabras de Marx, está experimentando un renacimiento en todos los ámbitos y rincones del mundo, sino que, y sobre todo por lo que aquí interesa, ese renacimiento está suponiendo también un auge inusitado de los fundamentalismos religiosos de toda índole: de

(16) FUKUYAMA, F. “*El final de la historia*”. En “*Claves de la Razón Práctica*”, abril de 1990, nº 1.

grupos protestantes, católicos u ortodoxos —entre el Cristianismo—, judíos o islámicos, pero también hinduistas e, incluso, budistas. No en vano, el integrista religioso se encuentra, como sabemos, entre los factores explicativos de no pocos conflictos internos e internacionales.

En segundo lugar, el final de la Guerra Fría trajo consigo en Europa y, quizás con rasgos propios específicos, también en el resto del mundo, el resurgir del *nacionalismo*, a menudo en su vertiente más radical y excluyente, que supuso la división de Estados en Europa —una vez más fragmentada tras el final de una nueva guerra, aunque en este caso fuese sólo *fría*—, en ocasiones a través de procedimientos pacíficos y ordenados, pero en otras generando conflictos armados de enorme envergadura. Fenómeno del que no se han librado siquiera los Estados-nación más tradicionales como la propia Francia, Reino Unido o España, ni otros más modernos como Canadá, Italia o Bélgica.

El auge de ambos fenómenos, religión y nacionalismo, se explica desde el poder mismo de la *identidad* (17). En un mundo en el que las ideologías tradicionales han ido perdiendo importancia, en el que el orden bipolar ha desaparecido y ha dejado paso a un vacío, a un desorden que bien puede denominarse, con Ramonet, *geopolítica del caos* (18), los individuos se refugian en identidades primarias donde encuentran la seguridad del grupo: religión, étnia, nación. Como afirma Castells:

En un mundo de flujos globales de riqueza, poder e imágenes, la búsqueda de la identidad, colectiva o individual, atribuida o construida, se convierte en la fuente fundamental de significado social. (...) la identidad se está convirtiendo en la principal, y a veces única, fuente de significado en un periodo histórico caracterizado por una amplia desestructuración de las organizaciones, deslegitimación de las instituciones, desaparición de los principales movimientos sociales y expresiones culturales efímeras. Es cada vez más habitual que la gente no organice su significado en torno a lo que hace, sino por lo que es o cree ser (19).

(17) Para un estudio en profundidad de la identidad como factor explicativo de comportamientos individuales y grupales, tanto a nivel interno como internacional, *vid.* CASTELLS, M. “*La era de la información. Economía, sociedad y cultura. Vol. II El poder de la identidad*”. Madrid, Alianza, 1998.

(18) *Vid.* introducción de RAMONET, I. “*Geopolítica del caos*”. A. Albiñana (ed.), 3ª ed., Barcelona, Debate, 2001.

Los actores que participan en la sociedad internacional actual

La estructura de la Sociedad internacional no ha sufrido cambios de relevancia fundamental en los últimos tiempos; si bien, podemos estar viviendo una evolución lenta hacia una mayor institucionalización de la misma como consecuencia de una paulatina, pero todo hace indicar que cierta, decadencia del Estado-nación como, no ya único, pero sí actor fundamental de las relaciones internacionales.

En efecto, a mediados del siglo XIX el Estado dejó de ser el único sujeto de la Sociedad internacional, con la aparición de las primeras organizaciones internacionales de carácter gubernamental. Ello inició un proceso, largo pero sostenido, en el que poco a poco la Sociedad internacional homogénea, propia del Derecho Internacional clásico, fue siendo sustituida por otra mucho más heterogénea; no sólo por su paulatina y real universalización, que culminaría con el proceso de descolonización llevado a cabo de manera enormemente exitosa por Naciones Unidas a partir de 1960 —siendo hoy ya 191 los Estados miembros de la Organización, prácticamente todos los del mundo después de la incorporación de Timor Oriental y Suiza en octubre de 2002; y quedando fundamentalmente sólo los pueblos palestino y saharauí por ejercer su derecho de libre determinación—, sino también por el afianzamiento de las organizaciones internacionales como un nuevo cauce permanente de cooperación estable entre Estados que paulatinamente van a desarrollarse e imponerse como verdaderos sujetos de Derecho Internacional y como auténticos actores autónomos de los Estados que las han creado.

Sin embargo, hay que tener en cuenta que tanto la relativización de la importancia del Estado en la Sociedad internacional como su paulatina institucionalización no son sino procesos en marcha, cuyos efectos sobre la estructura de la Sociedad internacional sólo se dejarán sentir en el medio y largo plazo. En la actualidad, y una vez constatada la heterogeneidad de la Sociedad internacional como, quizás, el elemento estructural más novedoso de la misma, hay que seguir afirmando *la primacía del Estado* como actor en la esfera internacional y *la vigencia de la soberanía de los Estados* (20) como principio rector tanto de esa sociedad como del Derecho que

(19) CASTELLS, M. “*Vol. I La sociedad red ...*”, *op. cit.*, p. 29.

(20) Entre la literatura más reciente relativa al Estado y su soberanía *vid.* MEESSEN, K. M. “*Sovereignty*”, en “*United Nations: Law, Policies and Practice*”, R. Wolfrum (ed.), Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht-London-Boston, 1995, vol. 2, pp. 1193-1201; SCHACHTER, O. “*The Decline of the Nation-state and its Implications for International Law*” En “*Columbia Journal of Transnational Law*” 1997, nº 7; SCHRIJVER, N. “*The Changing Nature of State Sovereignty*” En 70 “*British Year Book of International Law*” 1999, 65. STEINBERGER, H. “*Sovereignty*”. En “*Encyclopedia of Public International Law*” 2000, nº 500.

la rige (21). En efecto, el Secretario General, Boutros-Ghali, en la *Agenda para la Paz*, partirá de la idea, indiscutible todavía hoy en día, de que “las Naciones Unidas son un conjunto de Estados soberanos” y que, por consiguiente, “sus posibilidades de acción dependen de la esfera de interés común que creen entre ellos” (22).

Sin embargo, también resulta indiscutible que la soberanía de los Estados nunca fue absoluta, y que cada vez lo es menos. Esta evolución, cuyos orígenes pueden buscarse en el siglo XIX, sufrió un impulso importante tras el final de la Segunda Guerra Mundial con la creación de Naciones Unidas y está experimentando una decisiva aceleración como consecuencia de los efectos derivados de la Globalización. Como afirma el actual Secretario General, Kofi Annan: “La soberanía del Estado, en su sentido más básico, está siendo redefinida —no en menor medida también por las fuerzas de la globalización y la cooperación internacional—” (23).

En efecto, la influencia de los procesos de globalización ya se está dejando sentir en el Estado y su soberanía. Desde una visión quizás algo extrema, pero, sin duda, interesante y que ayuda a contextualizar muchos de los problemas que afectan al mundo en la actualidad, Castells dirá:

El Estado nación, tal y como se constituyó en Europa en los últimos tres siglos, exportándose luego al resto del mundo, ha entrado en una crisis profunda. Crisis de operatividad: ya no funciona. Y crisis de legitimidad: cada vez menos gente se siente representada en él (...). El Estado nación parece, en efecto, cada vez menos capaz de controlar la globalización de la economía, de los flujos de información, de los medios de comunicación y de las redes criminales (...). Ante tales amenazas el Estado nación ha reaccionado, por un lado, aliándose entre ellos; por otro lado, reverdeciendo los laureles del Estado mediante la descentralización autonómica y municipal (24).

(21) Sobre la vigencia del principio de la soberanía del Estado en el ordenamiento jurídico internacional actual, vid. VACAS FERNÁNDEZ, F. “*Las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas y el principio de no intervención. Un estudio sobre el consentimiento del Estado anfitrión*”. Valencia, Tirant lo Blanch, 2003; en especial, pp. 47-64.

(22) Informe del Secretario General (B. Boutros-Ghali), *Un programa de paz*, doc. A/47/277 - S/24111, 17 de junio de 1992, par. 2.

(23) ANNAN, K. “*Two Concepts of Sovereignty*”. En “*The Economist*”, 18 September 1999.

(24) CASTELLS, M. “*¿Fin del Estado nación?*”, en “*El País*”, 26 de octubre de 1997, pp. 15-16.

Pero todo ello no quiere, ni mucho menos, decir que el Estado vaya a dejar de ser en el corto, ni siquiera a medio plazo, el actor protagonista de la Sociedad internacional (25). Desde luego hoy lo sigue siendo, y de forma indiscutible e indiscutidamente abrumadora. Pero tampoco cabe desconocer, desde el análisis de la realidad, la *paulatina institucionalización de la Sociedad internacional*, derivada de la consolidación de las organizaciones internacionales como sujetos de Derecho Internacional y, por consiguiente, como actores con mayor protagonismo, y más necesarios, en una sociedad cada vez más intensamente interdependiente (26).

De ahí que todavía sigan vigentes las conocidas palabras con las que Paul Reuter explicaba la estructura de la Sociedad internacional, en las que, partiendo de la constatación de que “la Comunidad internacional está en mutación y sus estructuras no son ni homogéneas ni estables”, acabará “distinguiendo en esta Comunidad diversas estructuras. Una, que está todavía en la base de las relaciones internacionales, hace de la Comunidad una *yuxtaposición de Estados soberanos*. Las otras dos estructuras, hoy apenas esbozadas, introducen ciertas modificaciones en la estructura de base: la primera se caracteriza por el reconocimiento de *intereses comunes* a todos los Estados; la segunda tiende a crear *órganos propios* de la Comunidad internacional” (27).

Pero, junto a los dos actores principales de la Sociedad internacional —Estados y organizaciones internacionales—, que, además, poseen subjetividad internacional, toda una serie de actores más o menos importantes participa en la vida internacional. Algunos de ellos actúan de manera regular, y cada vez más intensa, en la esfera internacional, adquiriendo un protagonismo que les permite influir activamente en la formación de voluntad de los Estados, y que, precisamente por ello, han sido denominados por algunos como “fuerzas transnacionales”: las organizaciones no gubernamentales (ONG,s) y las empresas transnacionales.

Las *ONGs*, que surgen de la sociedad civil y que en las últimas décadas han adquirido enorme protagonismo, también en el plano internacional, contribuyen con su actuación, de manera fundamental y, en no pocas ocasiones, a configurar y encauzar la opinión pública

(25) El mismo Castells así lo reconoce, y augura, en el Capítulo 5 de CASTELLS, M., “*Vol. II El poder de la identidad ...*”, *op. cit.*, pp. 271-339, significativamente titulado “¿El Estado impotente?”; donde realiza un muy interesante, y profundo, análisis sobre los efectos de la globalización en el Estado-nación tradicional.

(26) *Vid.*, sobre esta cuestión, VACAS FERNÁNDEZ, F. “*La responsabilidad internacional de Naciones Unidas. Su fundamento y principales problemas de su puesta en práctica*”. Madrid, Dykinson, 2002; en especial, pp. 21-57.

(27) REUTER, P. “*Derecho Internacional Público*”, trad. José Puente Egido. Barcelona, Bosch, 1987, p. 17. Cursivas añadidas.

mundial. De ahí que su presencia sea cada vez más intensa, no sólo en actuaciones sobre el terreno en los más diversos ámbitos —humanitario, desarrollo, derechos humanos, etc.—; sino también, lo cual resulta especialmente importante, en los muy diversos foros internacionales donde se discuten, negocian y adoptan decisiones. Así, numerosas ONG,s han recibido el estatuto consultivo por parte de Naciones Unidas, sus organismos especializados o numerosas organizaciones internacionales de ámbito regional; mientras que, por otro lado, su presencia en los ya tradicionales *foros sociales* o *foros paralelos* a las conferencias intergubernamentales es no sólo una constante sino que, además, obtiene importantes resultados en los más diversos ámbitos (28).

En cuanto a las llamadas *empresas transnacionales*, su protagonismo en la Sociedad internacional resulta más que evidente, por abrumador. Y su influencia, relativa en los Estados desarrollados y ante las organizaciones internacionales, sin embargo, resulta decisiva para comprender muchos de los problemas más graves a los que se enfrentan los Estados menos desarrollados en no pocos aspectos. En efecto, la capacidad de influencia de estos gigantes económicos en los gobiernos occidentales, de un lado, pero, y sobre todo, en los de los países del Sur donde se encuentran implantadas es más que notoria; sobre todo, si tenemos en cuenta que el presupuesto de algunos de estos Estados es infinitamente menor que la capacidad económica de buena parte de ellas. A partir de ahí, las relaciones sociales, los derechos humanos, el medio ambiente e, incluso, y en ocasiones de manera absolutamente decisiva, los conflictos armados en los que se ven sumidos muchos de estos Estados no podrían explicarse, al menos completamente, sin atender al comportamiento de las empresas transnacionales que en ellos actúan y que todo condicionan.

Finalmente, resulta esencial —más aún teniendo en cuenta el objeto de estudio del presente volumen— hacer mención a otros entes que actúan en la Sociedad internacional, aunque lo hagan desde la ilegalidad: son las *redes criminales transnacionales*. En las últimas décadas, alentadas por facilidades de todo tipo —desde el final de la Guerra Fría a los avances en la tecnología de la comunicación y, en definitiva, por la Globalización misma, con todo lo que ella conlleva—, las organizaciones criminales han desarrollado sus actividades, cada vez más, a escala mundial. Como señala Castells:

(28) En efecto, difícilmente se podría hablar hoy de algunos de los más significativos avances en el Derecho Internacional más reciente sin la constante participación y presión de las ONGs más serias y combativas:

Su estrategia consiste en ubicar sus funciones de gestión y producción en zonas de bajo riesgo, donde poseen un control relativo del entorno institucional, mientras que buscan sus mercados preferentes en las zonas de demanda más rica, a fin de cobrar precios más altos (29).

Este modo de actuar es aplicable a los cárteles de la droga, claro está; pero también a los traficantes de seres humanos —en especial, de mujeres y niños—, de armas convencionales y de materiales peligrosos necesarios para la construcción de armas de destrucción masiva. Mención aparte merecen los *grupos terroristas* que actúan a escala mundial y que funcionan como verdaderas *redes transnacionales del crimen organizado*. Al igual que en los demás casos, su pauta de comportamiento es similar: ubican sus bases de entrenamiento y organización en zonas de bajo riesgo para ellos, por su difícil acceso y control, y desde allí mantienen una red de grupos situados a lo largo y ancho del mundo que operan de manera autónoma y autosuficiente, pero conectados con el centro. Los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 contra el Pentágono y el *World Trade Centre*, en los Estados Unidos y el 11 de marzo en Madrid, no fueron sino la confirmación brutal de este modo de actuar que, por lo demás, ya venía produciéndose desde bastante tiempo atrás.

La interconexión, la flexibilidad y la versatilidad en sus actuaciones, que sólo ha podido optimizarse gracias a la globalización económica y las nuevas tecnologías de la comunicación, son la clave de todos estos grupos que funcionan como redes criminales transnacionales y, entre ellos, por supuesto, también de los grupos terroristas internacionales. De ahí que sea la lucha contra estas redes criminales que actúan a escala mundial uno de los principales retos que deben afrontar los Estados en la actualidad; pero ya *no basta*, precisamente por su componente transnacional y de actuación en red, con *la lucha en el interior de cada Estado*. Por ello la *colaboración* y la *cooperación* lo más intensa posible *entre todos los Estados* resulta hoy más necesaria que nunca; y ello en todas y cada una de las facetas de actuación, incluidas aquéllas que de manera tradicional más celosamente han sido mantenidas como propias de cada Estado: en especial, los servicios de inteligencia de cada país (30).

prohibición de minas antipersona, Corte Penal Internacional, Derecho Internacional del medio ambiente, etc.

(29) CASTELLS, M. “*Vol. III Fin de milenio ...*”, *op. cit.*, p. 201.

(30) Como señaló el Consejo de Seguridad, en su resolución 1456 (2003), de 20 de enero, donde decidió aprobar una *Declaración sobre la lucha contra el terrorismo*: “El terrorismo en todas sus formas y manifestaciones constituye una de las amenazas más graves para la paz y la seguridad internacionales; (...) En un mundo cada vez más globalizado se ha hecho cada vez más fácil para los terroristas explotar tecnologías, comunicaciones y recursos avanzados para sus objetivos criminales”. Para concluir: “El terrorismo únicamente se puede derrotar mediante una estrategia cabal y sostenida con la participación y colaboración activas de todos los

Los caracteres fundamentales del sistema internacional en los albores del siglo XXI

Como hemos visto, la Sociedad internacional en la actualidad posee una serie de rasgos estructurales, determinados en muy buena medida por los actores que en ella se relacionan y por los factores que de un modo u otro determinan y, en ese mismo grado, ayudan a explicar sus comportamientos. ¿Cuáles son esos rasgos estructurales? Y, teniendo esto presente, pero yendo algo más allá en nuestro estudio, ¿cuáles son los caracteres o líneas fundamentales de explicación del sistema internacional en los inicios del tercer milenio de nuestra era? La Sociedad internacional sigue siendo hoy, y quizás hoy más que nunca, una *sociedad plural, heterogénea y muy poco integrada*; lo cual se traduce en un *sistema relacional de carácter imperfecto, poco organizado y mal estructurado*. Como sostiene Mariño Menéndez:

Puesto que es una sociedad no organizada y no integrada, en su seno adquieren con cierta frecuencia gran importancia fenómenos de hegemonía estatal y de enfrentamientos entre grupos de Estados. En realidad, el mantenimiento del orden y de la “paz” en la Sociedad Internacional se ha convertido históricamente en una función cumplida en parte no desdeñable por las grandes potencias a partir del siglo XVIII (31).

Esta situación se mantuvo de manera inalterada hasta la Primera Guerra Mundial, tras la cual, los Estados comprendieron, desgraciadamente por la dura vía de los terribles hechos acaecidos en la Gran Guerra, que el *sistema de autotutela*, propio de los siglos anteriores y que caracterizaba en buena medida al Derecho Internacional clásico, no conducía sino a una Sociedad internacional anárquica y, finalmente, a la guerra.

De ahí los intentos de crear un *sistema de seguridad colectiva* que permitiese organizar la Sociedad internacional de una manera más racional y acorde al Derecho que la rige (32). Para

Estados y organizaciones internacionales y regionales, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y el derecho internacional y redoblando los esfuerzos a nivel nacional”.

(31) MARIÑO MENÉNDEZ, F. “*Derecho Internacional Público (Parte general)*”, 3ª ed., Madrid, 1999, p. 32.

(32) Sobre el, difícil y todavía incompleto, paso del sistema de autotutela, propio del siglo XIX, de la sociedad anárquica derivada del individualismo estatal auspiciado por el Derecho Internacional clásico, al sistema de seguridad colectiva, propio del multilateralismo y parte integrante ya del Derecho Internacional contemporáneo, *vid.* VACAS FERNÁNDEZ, F. “*Las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas ...*”, *op. cit.*; en especial, pp. 25-34.

ello, resultaba esencial que los Estados renunciasen al uso de la fuerza armada en las relaciones internacionales y que el monopolio del mismo se otorgase a un organismo internacional, reconocido y aceptado por todos los Estados, y en el que todos confiaran. El Pacto de la Sociedad de Naciones fue el primer, loable, intento de poner en pie un verdadero sistema de seguridad colectiva; que no funcionó, en buena medida porque los Estados no creyeron aún necesario renunciar a su, entonces todavía, derecho soberano al uso de la fuerza. Tuvo que pasar una terrorífica Segunda Guerra Mundial para que los Estados se convenciesen, por fin, de que para “preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra” era imprescindible “unir nuestras fuerzas para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, a asegurar, mediante la aceptación de principios y la adopción de métodos, que *no se usará la fuerza armada sino en servicio del interés común*” (33).

¿Qué principios y qué métodos? El principio fundamental lo constituye la *prohibición general del uso de la fuerza armada en las relaciones internacionales*, proclamada en el art. 2.4 de la Carta; y los métodos, los establecidos en la propia Carta, en especial, en el Capítulo VII de la misma, que posibilita al *Consejo de Seguridad* la adopción de *medidas coercitivas*, incluido el uso de la fuerza, con el objetivo de cumplir el primer, y principal, Propósito de Naciones Unidas: mantener la paz y la seguridad internacionales. Pues bien, el sistema de seguridad colectiva así establecido —y completado, como no puede ser de otra manera, por el reconocimiento en el art. 51 de la Carta del derecho inmanente a la legítima defensa—, sigue siendo el vigente, casi 60 años después de entrar en vigor la Carta.

Bien es cierto que, en todo este tiempo la Sociedad internacional ha seguido evolucionando y que, como estamos viendo, han acaecido transformaciones mayores en estas décadas —sobre todo, en los años 90— de la suficiente magnitud como para modificar de forma decisiva el sistema internacional: en especial, el proceso de descolonización, que trajo consigo, por fin, la universalización de la Sociedad internacional; el final de la Guerra Fría y la desaparición de la confrontación Este-Oeste, que puso fin al orden bipolar; y la Globalización, con todos los procesos en marcha que está provocando. En este sentido, como afirma Mariño Menéndez, “a principios del siglo XXI quizá el rasgo político más fundamental de la sociedad internacional sea la hegemonía mundial, política y militar de los Estados Unidos” (34).

(33) Preámbulo de la Carta de Naciones Unidas. Cursivas añadidas.

(34) MARIÑO MENÉNDEZ, F. “*Derecho Internacional Público ...*”, *op. cit.*, p. 34.

Pero, de momento, la Carta no ha sido reformada todavía —aunque, por las razones antedichas, todo el mundo (Estados, la propia O.N.U. y la doctrina científica) considera hoy que es necesario reformarla; otra cuestión es en qué sentido— y el sistema de seguridad colectiva en ella establecido sigue siendo apoyado por la inmensa mayoría de Estados, lo que podríamos considerar que conforman la *Comunidad internacional de Estados en su conjunto*. Sin embargo, ello no quiere decir que no se haya puesto en duda por algunos países, en especial, tras el 11 de septiembre de 2001. Pero, como con enorme clarividencia ya dejara escrito Boutros-Ghali en su *Agenda para la paz* en 1992:

El poder entraña responsabilidades especiales y, además, tentaciones. Para que las Naciones Unidas tengan éxito los poderosos deben resistir la atracción doble, pero de sentido opuesto, del unilateralismo y el aislacionismo. De la misma forma que el unilateralismo a nivel mundial o regional puede debilitar la confianza de los demás (35), el aislacionismo, obedezca a preferencias políticas o a las circunstancias constitucionales, puede debilitar la acción mundial. La paz interna y la urgencia de reconstruir y fortalecer nuestras distintas sociedades requieren paz en el extranjero y cooperación entre las naciones (36).

Pero esa actuación de los Estados en un mundo cada vez más complejo, heterogéneo e interdependiente, que debe realizarse en gran medida a través de la cooperación multilateral, no elimina la necesidad de cada Estado de poseer un servicio de inteligencia propio que desarrolle las actividades acordes con sus funciones y que, fundamentalmente sirva para cumplir cada una de las fases del llamado *Ciclo de la Inteligencia*, desde la recopilación de información a su análisis crítico, estudio en profundidad y extracción de conclusiones. Hoy más que nunca, en una Sociedad internacional marcada por los flujos constantes y multiformes de información que la nueva era surgida de la revolución de la tecnología de la información permite, los servicios de

(35) Como muy acertadamente afirma el Teniente General Javier Pardo de Santayana: “El año 2002 se abrió entre los ecos del Once de Septiembre, que puso a la seguridad en el frontispicio de la política mundial, y se cerró con la incógnita de Irak y con el desafío de Corea del Norte. Estados Unidos, en pie de guerra contra el terrorismo, hizo valer su condición de única gran potencia mundial y no mostró gran interés por contar con el apoyo europeo. Cuando se esperaba que Norteamérica impulsara una movilización general para abordar los grandes problemas de fondo, su actitud en el campo económico y en relación con determinadas iniciativas judiciales y sociales de ámbito internacional causó cierta decepción, deteriorando considerablemente su imagen de nación líder”. PARDO DE SANTAYANA Y COLOMA, J. “Introducción”, en *Panorama Estratégico 2002/2003*. Madrid, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa, 2003, p. 13. *Vid.* también sobre la misma cuestión, ARMENGOD LÓPEZ, R. “Panorama Estratégico 2002/2003”, *ibid.*, pp. 17-39.

(36) Informe del Secretario General (B. Boutros-Ghali), “Un programa de paz”, doc. A/47/277 - S/24111, 17 de junio de 1992, par. 80.

inteligencia juegan un papel esencial para ofrecer a los órganos de poder con capacidad decisoria evaluaciones coherentes de la realidad, derivadas de interpretaciones lógicas de todo ese ingente flujo de información, que les ayuden a adoptar decisiones concretas ante problemas determinados (37).

Esta nueva realidad *informacional* genera consecuencias muy poderosas, también en relación a los servicios de inteligencia que, al realizar su labor, se ven abocados a ser cada vez más flexibles, adaptables a las nuevas situaciones, retos y factores que influyen en el comportamiento de los actores que se relacionan en la Sociedad internacional y cuya actuación van a tratar de anticipar a través de la recopilación más amplia y el análisis más correcto posible de la información.

Sin embargo, el predominio de las tecnologías de la información no va a ser suficiente para garantizar la seguridad en el mundo actual. Una de las características de la era de la información en la que vivimos es que el acceso a esas nuevas tecnologías, y, por consiguiente, el poder que ellas otorgan, no es monopolio de nadie; ello hace que las ventajas tecnológicas, reales y existentes, sean, sin embargo, limitadas. Limitación que se hace más patente cuando se ponen en juego, por las partes más débiles, estrategias de tipo asimétrico (38). En los *conflictos asimétricos* las ventajas tecnológicas se minimizan, mientras que la necesidad de continuar utilizando instrumentos tradicionales de obtención de información sigue resultando esencial, como se aprendió el 11 de septiembre de 2001.

EL DERECHO INTERNACIONAL EN CUYO MARCO DEBEN ACTUAR LOS SERVICIOS DE INTELIGENCIA

La coyuntura internacional en la que deben actuar los servicios de inteligencia no se agota en la caracterización de la Sociedad internacional —factores, actores y relaciones entre ellos—, sino que debe también tenerse especialmente en cuenta el Derecho que le es aplicable. Así como,

(37) A este fenómeno Castells le denomina “informacionalismo”: “nuevo modo de desarrollo, constituido por el surgimiento de un nuevo paradigma tecnológico basado en la tecnología de la información”; para concluir afirmando que “el informacionalismo se orienta hacia el desarrollo tecnológico, es decir, hacia la acumulación de conocimiento y hacia grados más elevados de complejidad en el procesamiento de la información”. CASTELLS, M. “*Vol. I La sociedad red ...*”, *op. cit.*, p. 43.

(38) *Vid.* sobre los efectos de las nuevas tecnologías en los ejércitos, CALVO ALBERO, J. L. “*La revolución en los asuntos militares*”. En “*Introducción a los estudios de seguridad y defensa*”, C. de Cueto, & J. Jordán (coords.), Comares ed., Granada, 2001, pp. 99-119.

de acuerdo con Dupuy, se debe conocer el contexto histórico-social porque éste condiciona el ordenamiento jurídico objeto de estudio, también ese contexto social viene condicionado por el derecho que lo rige (39).

De ahí que resulte necesario realizar una, forzosamente breve pero imprescindible, exposición de las normas del ordenamiento jurídico internacional que vienen a enmarcar la actuación de los servicios de inteligencia; y ello desde una doble perspectiva: de un lado, estableciendo los *límites jurídicos internacionales* a su actuación; de otro, exponiendo las normas que dibujan el *estatuto jurídico de los agentes de los servicios de inteligencia* cuando actúan en el exterior, en especial, en caso de conflicto armado. Todo ello hace que se parta de una premisa previa: la legalidad de las actividades de los servicios de inteligencia, aún en el exterior de sus fronteras, de acuerdo con el Derecho Internacional. Como afirma David:

El espionaje, esto es, la búsqueda clandestina de secretos militares o políticos o de información sobre el enemigo, no está prohibida por el derecho de los conflictos armados —ni siquiera es seguro que lo esté en tiempos de paz por el Derecho Internacional general (a la vista de la reciprocidad de esta práctica) a no ser que vaya acompañado de una violación de la soberanía del Estado espiado (40).

Los límites jurídicos que impone el Derecho Internacional a los servicios de inteligencia en su actuación

Grosso modo podemos dividir en dos grandes bloques las normas jurídicas internacionales que imponen límites a los Estados, y a sus agentes, de acuerdo con el sujeto al que van referidas y cuyos derechos protegen directamente: de un lado, normas que establecen derechos, y correlativas obligaciones, a los Estados en sus relaciones mutuas; de otro, las normas que conforman el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario, que reconocen derechos a los individuos tanto en tiempo de paz como en caso de conflicto armado.

(39) Cfr. DUPUY, P. M. "Droit International Publique". París, Précis Dalloz, 1992, p. 8.

(40) DAVID, E. "Principes de Droit des conflicts armés". Bruxelles, Bruylant, 1999, p. 408.

En relación al primer grupo, el art. 2 de la Carta de Naciones Unidas, que funciona como norma fundamental del ordenamiento jurídico internacional, recoge los *principios constitucionales* del Derecho Internacional y de la Sociedad que regula. Se trata de normas jurídicas que, al menos en los casos a los que vamos a hacer referencia, ocupan el lugar más elevado de la jerarquía normativa internacional, puesto que se trata de normas imperativas de Derecho Internacional general, normas de *ius cogens* que no admiten, por consiguiente, acuerdo en contrario (41).

Se trata, fundamentalmente, de los principios de *igualdad soberana de los Estados* y de su corolario, el principio de *no intervención en la jurisdicción interna de los Estados* —art. 2.1 y 2.7 de la Carta, respectivamente. Siguiendo la interpretación que de forma especialmente autorizada realizó la Comunidad internacional de Estados en su conjunto de estos principios en la resolución 2625 (XXV), de la Asamblea General —donde fue aprobada por unanimidad—, el *principio de igualdad soberana de los Estados* implica, en lo que aquí interesa que “b) cada Estado goza de los derechos inherentes a la plena soberanía, (...) d) la integridad territorial y la independencia política del Estado son inviolables” (42). Formulaciones generales que son concretadas por el contenido del *principio de no intervención* que, de este modo, viene a completarlo.

En efecto, de acuerdo con este último, “ningún Estado o grupo de Estados tiene derecho a intervenir directa o indirectamente, y sea cual fuere el motivo, en los asuntos internos y externos de ningún otro”; deber de abstención que se concreta en que:

No solamente la intervención armada, sino también cualquier otra forma de injerencia o de amenaza atentatoria a la personalidad del Estado, o de los elementos políticos, económicos y culturales que lo constituyen, son violaciones del derecho internacional.

Para acabar diciendo que:

(41) *Vid.* su definición y consecuencia jurídica fundamental en el art. 53 de la Convención de Viena de Derecho de los Tratados de 1969.

(42) *Declaración sobre los principios de Derecho Internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas*, resolución 2625 (XXV), de 24 de octubre de 1970, *principio de igualdad soberana de los Estados*.

Todos los Estados deberán también abstenerse de organizar, apoyar, fomentar, financiar, instigar o tolerar actividades armadas, subversivas o terroristas encaminadas a cambiar por la violencia el régimen de otro Estado, y de intervenir en las luchas interiores de otro Estado (43).

Ambos principios, que, como estamos viendo, contienen obligaciones concretas y vigentes en ellos mismos, informan, además, el resto del ordenamiento jurídico internacional. De este modo, y en lo que a nuestro tema de estudio interesa, el art. 41 de la Convención de Viena sobre relaciones diplomáticas, de 1961, establece lo siguiente:

1. Sin perjuicio de sus privilegios e inmunidades, todas las personas que gocen de esos privilegios e inmunidades deberán respetar las Leyes y Reglamentos del Estado receptor. También están obligadas a no inmiscuirse en los asuntos internos de ese Estado.

3. Los locales de la misión no deben ser utilizados de manera incompatible con las funciones de la misión tal como están enunciadas en la presente Convención, en otras normas del derecho internacional general o en los acuerdos particulares que estén en vigor entre el Estado acreditante y el Estado receptor.

Finalmente, y en relación a *la protección jurídica de los seres humanos*, el marco jurídico internacional aplicable viene dibujado, de un lado, por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y, por otro, por el Derecho Internacional Humanitario en caso de conflicto armado. Uno y otro ámbitos del Derecho Internacional establecen un conjunto de normas dirigidas a *proteger la dignidad de la persona*. Se trata de dos sectores del ordenamiento jurídico internacional extraordinariamente amplios y complejos, pero que, a grandes rasgos, sí interesa resaltar aquí que existe, en cada uno de ellos, un núcleo de normas que contienen los derechos más esenciales, de los que gozan todos los seres humanos por el mero hecho de serlo, sin que quepa hacer distinciones en relación a su nacionalidad o calificación jurídica en caso de conflicto armado. Este grupo de normas, que forman parte del Derecho Internacional general y que, por consiguiente, obligan a todos los Estados, forman lo que se conoce como *estándar mínimo internacional*.

(43) *Ibid*, principio relativo a la obligación de no intervenir en los asuntos que son de la jurisdicción interna de los Estados, de conformidad con la Carta.

Estándar mínimo internacional que también se observa en el ámbito de los conflictos armados, cualquiera que sea su calificación y por muy novedosa que sea su caracterización. En efecto, el art. 3 común a las 4 Convenciones de Ginebra, de 1949, y el art. 75 del Protocolo Adicional I —que además de ser normas convencionales, forman parte del Derecho Internacional general—, son los que recogen los derechos básicos —las “garantías fundamentales”, tal y como afirma este último artículo— de los que goza todo ser humano por el hecho de serlo y cualquiera que sea su situación, la calificación que se le haya dado —prisionero de guerra, combatiente legal o ilegal, etc.— y el contexto de conflicto en el que estuviera encuadrado —conflictos armados internacionales, internos o terrorismo internacional—; se trata, en fin, de una línea que a ningún servicio de inteligencia de ningún país del mundo se le debería permitir traspasar en ningún caso y bajo ningún pretexto (44).

Junto al Derecho Internacional general, se han ido adoptando toda una serie de tratados que, tanto en el ámbito de los Derechos Humanos como en el del Derecho Internacional Humanitario, son de aplicación a aquellos Estados que hayan otorgado su consentimiento en obligarse por ellos. Así, y dentro de los Tratados de Derechos Humanos, son de aplicación —además de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada por resolución de la Asamblea General en 1948—, los Pactos de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de 1966 o la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, de 1984; entre otros muchos.

Y por lo que se refiere al Derecho Internacional Humanitario, es necesario tener en cuenta la aplicación en este ámbito de las 4 Convenciones de Ginebra, de 1949; en especial, la 3ª y la 4ª Convenciones, que hacen referencia al trato de los prisioneros de guerra y a la protección de personas civiles en tiempo de guerra, respectivamente, y que, en su mayor parte son, además, Derecho Internacional general, aplicable, por consiguiente, *erga omnes*. Junto a ellas, los 2 Protocolos Adicionales de 1977, de protección de las víctimas de los conflictos armados. Y, finalmente, y en relación a la aplicación de tales normas, resulta imprescindible hacer referencia al Estatuto de Roma, de 1999, que establece la Corte Penal Internacional con competencias para

(44) De ahí que —y sin entrar en otro tipo de consideraciones jurídicas más profundas que nos permitirían ampliar más aún la normativa aplicable— situaciones como la de las personas privadas de libertad en Guantánamo, y otros lugares, no sólo son inaceptables desde un punto de vista ético; sino que además, y fundamentalmente, suponen violaciones flagrantes del ordenamiento jurídico internacional vigente en algunas de sus normas más esenciales. *Vid.*, sobre esta cuestión, PÉREZ GONZÁLEZ, M. & RODRÍGUEZ-VILLASANTE PRIETO, J. L. “*El caso de los detenidos de Guantánamo ante el Derecho Internacional Humanitario y de los Derechos Humanos*”. En “*Revista Española de Derecho Internacional*” 2002, nº 11.

juzgar crímenes de guerra y de lesa humanidad, entre otros, cometidos a partir de su entrada en vigor, el 1 de julio de 2002.

El estatuto jurídico de los miembros de los servicios de inteligencia de acuerdo con el Derecho Internacional Humanitario; en especial, su posible consideración como prisioneros de guerra

La legalidad de las actividades de espionaje, en sentido amplio, en especial en el marco de conflictos armados, supone como contrapartida, y en primer lugar, la posibilidad, igualmente legal, de que la otra u otras partes beligerantes puedan reprimir tales actividades y a las personas que las llevan a cabo (45). A partir de esta primera constatación, lógica, por otra parte, cabe preguntarse por el estatuto de una persona, agente de un servicio de inteligencia, detenida y acusada de realizar tales actividades en caso de conflicto armado.

El art. 46 del Protocolo Adicional I a los Convenios de Ginebra, de 1977, es el que regula esta cuestión. Las posibilidades son varias. En primer lugar, distingue si esa persona es civil o no. Si se trata de un civil, no tendrá la consideración de prisionero de guerra, ya que, por definición, no es considerado combatiente. En este caso, por lo tanto no será de aplicación la 3ª Convención de Ginebra, pero sí, en cualquier caso, las normas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, además del art. 75 del Protocolo Adicional I, que establece las “garantías fundamentales” a las que toda persona, independientemente de su calificación, tiene derecho, como hemos visto.

Si se trata de un miembro de las fuerzas armadas, entonces habrá que ver, según el mencionado art. 46, si actuaba vestido “con el uniforme de las fuerzas armadas a las que pertenezca” o con ropas que le distinguían de los no combatientes; y si era así, deberá ser considerado como prisionero de guerra y le será de aplicación, por consiguiente, la 3ª Convención de Ginebra (46). Ahora bien, si actuaba vestido de tal forma que no se le podía distinguir de los no combatientes y se le capturó en el momento de realizar ese tipo de

(45) *Vid.*, en este sentido, el art. 5 del 4º Convenio de Ginebra, sobre protección de personas civiles en tiempos de guerra.

(46) Art. 46.2 Protocolo Adicional I.

actividades, no se le considerará como prisionero de guerra (47); mientras que sí lo será si se le captura tras haberse “reintegrado a las fuerzas armadas a las que pertenezca” (48).

Finalmente, y para cerrar la regulación relativa a este tema, hay que señalar que, de acuerdo con el Protocolo I, “no se considerará que realiza actividades de espionaje el miembro de las fuerzas armadas que recoja información de interés militar dentro del Territorio ocupado por una Parte adversa, salvo que lo haga mediante pretextos falsos o proceda de modo deliberadamente clandestino” (49).

CONCLUSIÓN

Intentar establecer la *coyuntura internacional* implica mostrar un panorama en el momento presente de la Sociedad Internacional y del Derecho que la rige; panorama que, forzosamente, no puede —y probablemente no deba— ser profundo, pero sí amplio y, en la medida de lo posible, sistemático. El mundo hoy no afronta un único peligro, por más que el terrorismo internacional sea en la actualidad un peligro real; aunque, de hecho, lo venga siendo desde bastante antes del 11 de septiembre de 2001. Por ello, hemos tratado de establecer, de la manera más amplia posible, la coyuntura internacional actual, en la que deben actuar los servicios de inteligencia de los Estados, y que se caracteriza, fundamentalmente por tratarse de una Sociedad internacional en plena transformación, heterogénea, compleja y cada vez más interdependiente, como consecuencia de la revolución tecnológica en la que vivimos inmersos.

Como afirma Colard: “*El mundo es un inmenso campo de información y un sistema de comunicación*” (50); sin embargo, el control de esa información y la supremacía en los sistemas de comunicación, siendo importantes, sabemos con terrible certeza después del 11 de septiembre de 2001 que no resultan suficientes para alcanzar el nivel absoluto de seguridad en nuestras sociedades. El mito de la inseguridad 0 no era más que una ilusión; pero es deber de todo dirigente político reducir, en la medida de lo posible, el grado de inseguridad y para ello, hoy más que nunca, los servicios de inteligencia desempeñan un papel esencial como instrumento que cumple una labor de servicio público en beneficio de la colectividad.

(47) Art. 46.1 Protocolo Adicional I.

(48) Art. 46.4 Protocolo Adicional I.

(49) Art. 46.3 Protocolo Adicional I.

(50) COLARD, D., “*Les relations internationales ...*”, *op. cit.*, p. 107.

Ahora bien, dicha labor debe realizarse siempre y en todo caso dentro del marco jurídico determinado por el Derecho Internacional y por el Derecho interno propio de cada Estado. Porque, como muy acertadamente sostiene Bedjaoui:

Los derechos humanos y el derecho humanitario son los que deben delimitar sanamente —e imperativamente— el camino (porque) el restablecimiento de la paz no puede ser sino ilusorio sin la observancia del Derecho Internacional (51).

BIBLIOGRAFÍA

ALBIÑANA, A. (ed.). *“Geopolítica del caos”*. 3ª ed. Barcelona, Debate, 2001.

ALONSO RODRÍGUEZ, J. A. *“Riesgos económicos internacionales”*. En *“Nuevos riesgos para la sociedad del futuro”*. Madrid, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa, 2003, pp. 61-93.

ANDERSON, M. *“Counterterrorism as an Objective of European Police Cooperation”*. En *“European Democracies Against Terrorism. Governmental Policies and Intergovernmental Cooperation”*, F. Reinares (ed.). Aldershot, Ashgate, 2000, pp. 227-243.

AVILÉS FARRÉ, JUAN. *“Inmigración y seguridad”*. En *“Nuevos riesgos para la sociedad del futuro”*. Madrid, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa, 2003, pp. 97-127. (Cuadernos de estrategia, 120).

CALVO ALBERO, J. L. *“La revolución en los asuntos militares”*. En C. de Cueto, & J. Jordán (coords.), *“Introducción a los estudios de seguridad y defensa”*. Granada, Comares 2001, pp. 99-119.

CAMPBELL, D. *“Surveillance électronique planétaire”*. París, Allia, 2001.

CASTELLS, M. *“La era de la información. Economía, sociedad y cultura. Vol. I La sociedad red”*. Madrid, Alianza, 1997.

CASTELLS, M. *“La era de la información. Economía, sociedad y cultura. Vol. II El poder de la identidad”*. Madrid, Alianza, 1998.

CASTELLS, M. *“La era de la información. Economía, sociedad y cultura. Vol. III Fin de milenio”*. 3ª ed., Madrid, Alianza, 2001.

(51) BEDJAOUI, M. *“Nouvel ordre mondial et contrôle de la légalité des actes du Conseil de sécurité”*. Bruxelles, Bruylant, 1994, pp. 46 y 47.

- COLARD, D. *“Les relations internationales de 1945 à nous jours”*. 8ª ed., París, Armand Colin, 1999.
- COURMONT B. & RIBNIKAR, D. *“Les Guerres asymétriques. Conflits d’hier et d’aujourd’hui, terrorisme et nouvelles menaces”*. París, PUF, 2002 («Enjeux stratégiques»).
- CRELINSTEN, R. D. & ÖZKUT I. *“Counterterrorism Policy in Fortress Europe: Implications for Human Rights”*. En F. Reinares (ed.), *“European Democracies Against Terrorism. Governmental Policies and Intergovernmental Cooperation”*. Aldershot, Asghate, 2000, pp. 245-271.
- CUETO, C. DE & JORDÁN, J. (coords.). *“Introducción a los estudios de seguridad y defensa”*. Granada, Comares, 2001.
- DAVID, E. *“Principes de Droit des conflicts armés”*. Bruxelles, Bruylant, 1999.
- DÍAZ FERNÁNDEZ, A. M. *“La función de los servicios de inteligencia”*. En C. de Cueto, & J. Jordán (coords.), *“Introducción a los estudios de seguridad y defensa”*, Granada, Comares, 2001, pp. 155-173.
- EDWARDS, A. & GILL, P. (ed.). *“Transnational Organized Crime. Perspectives on Global Security”*. London, Routledge, 2003.
- GARCÍA FLOREZ, D. *“Tráficos ilícitos de armas: armamento convencional”*. En *“Retos a la seguridad en el cambio de siglo (armas, migraciones y comunicaciones)”*. Madrid, Ministerio de Defensa, 2000, pp. 17-41 (Monografías del CESEDEN, 40)
- GARRIDO REBOLLEDO, V. *“Armamento nuclear, químico y biológico”*. En *“Retos a la seguridad en el cambio de siglo (armas, migraciones y comunicaciones)”*. Madrid, Ministerio de Defensa, 2000, pp. 43-75 (Monografías del CESEDEN, 40)
- HERMAN, M. *“Intelligence Power in Peace and War”*. Cambridge University Press, 1996.
- HERMANT, D. & BIGO, D. *“Les politiques de lutte contre le terrorisme: enjeux français”*. En F. Reinares (ed.), *“European Democracies Against Terrorism. Governmental Policies and Intergovernmental Cooperation”*. Aldershot, Asghate, 2000, pp. 73-118.
- HOFFMAN, B. & MORRISON-TAW, J. *“A Strategic Framework for Countering Terrorism”*. En F. Reinares (ed.), *“European Democracies Against Terrorism. Governmental Policies and Intergovernmental Cooperation”*. Aldershot, Asghate, 2000, pp. 3-29.
- KALDOR, M. *“Las nuevas guerras. Violencia organizada en la era global”*. Barcelona, Tusquets, 2001.
- KLARE, M. T. *“La competencia por los recursos y la política mundial en el siglo XXI”*. En *“Anuario CIP 2001”*. Barcelona, Icaria, 2001, pp. 51-61.
- KLECKER DE ELIZALDE, A. *“Los sistemas de información y las tecnologías de la información en el Siglo XXI”*. En *“Retos a la seguridad en el cambio de siglo (armas, migraciones y comunicaciones)”*, Madrid, Ministerio de Defensa, 2000, pp. 131-150. (Monografías del CESEDEN, 40)

- LARA FERNÁNDEZ, B. “Tráfico de misiles y de tecnologías en el marco de un concepto de seguridad”. En “Retos a la seguridad en el cambio de siglo (armas, migraciones y comunicaciones)”. Madrid, Ministerio de Defensa, 2000, pp. 77-107 (Monografías del CESEDEN, 40).
- MARTÍNEZ ISIDORO, R. “La utilización de las comunicaciones y sistemas de información como amenazas a la seguridad actual”. En “Retos a la seguridad en el cambio de siglo (armas, migraciones y comunicaciones)”. Madrid, Ministerio de Defensa, 2000, pp. 151-171. (Monografías del CESEDEN, 40).
- MERLE, M. “Sociologie des Relations internationales”. Dalloz, 1982.
- MINGUET MELIÁN, J. M^a. “Riesgos cibernéticos”. En “Nuevos riesgos para la sociedad del futuro”. Madrid, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa, 2003, pp. 131-158 (Cuadernos de estrategia, 120).
- MORENO MAILLO, L. “Policía y Sociedad internacional: nuevas misiones de seguridad y estructuras de cooperación europeas”. En C. de Cueto, & J. Jordán (coords.), “Introducción a los estudios de seguridad y defensa”. Granada, Comares, 2001, pp. 175-190.
- NAÏR, S. & DE LUCAS, J. “Le déplacement du monde. Immigration, thématiques identitaires”. París, Kine, 1996.
- NÚÑEZ VILLAVERDE, J. A. “Movimientos migratorios y seguridad internacional”. En “Retos a la seguridad en el cambio de siglo (armas, migraciones y comunicaciones)”. Madrid, Ministerio de Defensa, 2000, pp. 109-128. (Monografías del CESEDEN, nº 40)
- PINTO CEBRIÁN, F. “La información y el arte de la guerra: espionaje y contraespionaje militar”. Burgos, Aldecoa, 1997.
- RAMONET, I. “Guerras del Siglo XXI. Nuevos miedos, nuevas amenazas”. Barcelona, Mondadori, 2002.
- REINARES, F. (ed.). “European Democracies Against Terrorism. Governmental Policies and Intergovernmental Cooperation”. Aldershot, Asghate, 2000.
- REINARES, F. & JAIME-JIMÉNEZ, O. “Countering Terrorism in a New Democracy: the Case of Spain”. En F. Reinares (ed.), “European Democracies Against Terrorism. Governmental Policies and Intergovernmental Cooperation”, Aldershot, Asghate, 2000, pp. 119-145.
- RENO, W. “Economías clandestinas, violencia y Estados en África”. En “Anuario CIP 2001”. Barcelona, Icaria, 2001, pp. 19-49.
- SIRVENT ZARAGOZA, G. “Terrorismo y delincuencia transnacional organizada en el siglo XXI”. En “Nuevos riesgos para la sociedad del futuro”. Madrid, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa, 2003, pp. 21-58. (Cuadernos de estrategia, 120).
- WALRAVEN, K. VAN (ed.). “Early Warning and Conflict Prevention. Limitations and Possibilities”. The Hague-London-Boston, Kluwer Law International, 1998.