

## Las capacidades de inteligencia en las operaciones de mantenimiento de la paz bajo mandato de la ONU

*Gustavo Díaz*

**Tema:** Este ARI describe la necesidad y los impedimentos de contar con una inteligencia de primer orden en el marco de las operaciones de paz de Naciones Unidas, ante el nuevo escenario internacional creado tras la Guerra Fría.

**Resumen:** En el entorno internacional actual es difícil entender el éxito de las operaciones de paz sin la disponibilidad de una inteligencia a tiempo, de calidad y oportuna. Sin embargo, el término de inteligencia, ha sido siempre muy sensible en Naciones Unidas (ONU). Muchos fracasos en la historia de las operaciones de la ONU, en el campo de las operaciones de paz, se podrían haber evitado si hubiese adoptado un enfoque más frontal en inteligencia y hubiese contado con un fuerte mandato para reunir información y mejorar sus sistemas de recopilación de información. En este sentido, el presente análisis quiere contribuir a una mejor comprensión de la necesidad de contar con una correcta inteligencia, que sea capaz de apoyar a los que tienen que tomar decisiones en el marco de las operaciones de paz bajo mandato ONU.

**Análisis:** El colapso de la Unión Soviética como una sola entidad política, en diciembre de 1991 simbolizó el paso a una nueva situación estratégica y diplomática. No obstante, los conflictos militares y la amenaza de sanciones internacionales en la preservación de la paz y la estabilidad siguen siendo muy importantes hoy en día. La ONU se trasladó al centro del escenario internacional, y las operaciones de mantenimiento de la paz han adquirido una renovada prominencia. El final de la Guerra Fría dio lugar a una ampliación en el mandato, el alcance, y las capacidades de las operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU.

Las actuales operaciones de mantenimiento de la paz presentan un amplio abanico de dificultades para el éxito de las misiones, especialmente al tener que abordar conflictos internos o de Estados fallidos, que se caracterizan por fuertes componentes de guerra civil con grandes connotaciones étnicas. La amenaza es a menudo mucho más difusa y difícil de identificar que en las operaciones militares convencionales, el enemigo está mucho menos definido y las fuerzas militares regulares pueden estar, en muchas ocasiones, ausentes. En este sentido, las intenciones y los motivos del gran número de actores que entran en juego son muy difíciles de predecir. El Informe Brahimi de 2001 afirma claramente que las misiones de mantenimiento de la paz de la ONU deben ser más robustas y estar respaldadas por un mandato más amplio para actuar de acuerdo a la situación sobre el terreno. Ante tales circunstancias es necesario contar con una inteligencia de primer orden.

Sobre un vocablo tan antiguo como “inteligencia” se debería esperar una definición concreta y clara, pero, por desgracia, no es así, de modo que no existe consenso alguno acerca de lo que se entiende por dicha expresión. La palabra “inteligencia” ha sido usada en numerosas ocasiones como un comodín apto para referirse a una amplia gama de situaciones, actividades y productos, y aunque se han producido un gran número de tentativas para dotar de una definición clara y concisa al término, todas ofrecen resultados deficientes en un sentido o en otro. Esto es así porque todas las definiciones se acogen al bagaje profesional de quien las define, atendiendo a los elementos constitutivos del término, a las organizaciones y las actividades que estas realizan, entendiendo la inteligencia como un proceso, denominado ciclo de inteligencia, o como los productos de este proceso, desde una óptica más militar.

La inteligencia debe de ser entendida desde una doble óptica, como una herramienta básica de prevención y como información. Como afirma el actual secretario de Estado, director del CNI, Alberto Sainz, la labor de la inteligencia se basa en la prevención, y es cierto. Aquí entra en juego la acción encubierta y la contrainteligencia, el esfuerzo de proteger lo propio de la inteligencia de otros. Del mismo modo, la inteligencia debe de ser entendida como información. De hecho, la principal labor de un servicio de inteligencia en un país democrático es la de informar con sus productos, derivados del ciclo de la inteligencia, a los decisores políticos o militares.

En este sentido, con el fin de obtener ventajas estratégicas y, por tanto, evitar la guerra y el derramamiento de sangre, las naciones requieren información precisa. Lo mismo se aplica a la gestión de crisis y operaciones de mantenimiento de la paz internacional. De hecho, ahora más que nunca la inteligencia es de suma importancia para aquellos que tienen que tomar decisiones, ya sean políticos o militares, y este tipo de operaciones de paz no son una excepción. Sin embargo, las fuerzas internacionales bajo mandato de la ONU no cuentan con un flujo de información de tanta calidad como en una estructura de mando nacional. Si tenemos en cuenta que es muy probable que hoy en día las tropas desplegadas en operaciones de paz, bajo mandato de la ONU, tengan que hacer frente a fuerzas irregulares, con un muy superior conocimiento de las condiciones locales, sería necesario y deseable que en este tipo de operaciones se pudiese contrarrestar esta desventaja de conocimiento con la generación activa de inteligencia de forma permanente.

#### *La necesidad de inteligencia en las operaciones de mantenimiento de la paz*

Por su diseño y definición, la ONU ha de ser una organización transparente y ya en 1960 se sugirió que la palabra “inteligencia” se borrara del léxico de la ONU. La actitud tradicional en el sistema de Naciones Unidas es que la obtención de información es contraria a la naturaleza abierta de la Organización. En este sentido, la ONU se muestra reacia incluso al uso de la palabra “inteligencia”.

Hoy en día la situación sigue igual, la ONU sigue teniendo miedo del uso oficial del término a causa de su asociación con actividades ilegales o clandestinas, tales como el espionaje, o las acciones encubiertas, con las que la ONU no quiere (y no debe) involucrarse. Debido a las grandes sensibilidades políticas que despierta, el término inteligencia ha sido sustituido en el marco de la ONU por el de información, con dos objetivos claros: en primer lugar, porque la palabra inteligencia implica la existencia de rivales y enemigos, algo que la ONU intenta evitar por todos los medios; y, en última

---

instancia, para evitar connotaciones como el secreto y espionaje, contrarias a la naturaleza de la ONU.

Para la ONU, “todo uso de inteligencia encubierta crea prejuicios y sospechas. Confianza, verdad y respeto son premisas básicas sobre las que se tiene que basar el éxito de las operaciones de paz y el espionaje no ayuda a tal fin”. Bajo estas premisas se cree que el uso de inteligencia en operaciones de paz, en algunos casos, tendría sin duda un impacto negativo en la interpretación de la imparcialidad de la operación. En esta línea, la doctrina militar canadiense afirma que “el término inteligencia tiene connotaciones negativas, y con el fin de conseguir que las operaciones de paz se vean como imparciales, confianza y claridad son necesarias, por lo que el término información debe de ser usado en lugar del término inteligencia”. Por lo tanto, el término de inteligencia a menudo se sustituye por “información militar”, ya que si la recolección de información se percibe como demasiado agresiva será considerada “espionaje” y muy probablemente afectará a la confianza de las partes, repercutiendo en la neutralidad de la fuerza y al final socavará el éxito de toda la operación.

En última instancia, la opinión tradicional sobre las operaciones de mantenimiento de la paz bajo mandato ONU es que no necesitan un servicio de inteligencia que proporcione “predicciones” a largo plazo. El “servicio de información” de la ONU principalmente recopila y presenta informes sobre los acontecimientos que se van produciendo. Pero este tipo de información no es suficiente hoy en día por diversos motivos. En primer lugar, en gran medida porque las grandes potencias ya no ejercen el control que durante la Guerra Fría ejercían sobre los distintos enfrentamientos a los que las misiones de paz tienen que dar respuesta. Los conflictos son mucho más volátiles y los riesgos de ataque a las tropas de la misión de paz son mucho más altos. Por el bien de su propia seguridad, la necesidad de saber más acerca de la situación en la zona se ha incrementado. En segundo lugar, las tareas a las que la misión debe de hacer frente son más complejas, por la existencia de un gran número de factores, étnicos, políticos, sociales y nacionalistas, así como por las dificultades para identificar a los combatientes, lo cual hace necesario un profundo conocimiento de las partes y facciones en conflicto, sus intereses y actividades. En tercer lugar, la ONU no puede permitirse tener menos conocimiento de las intenciones y las actividades de las distintas facciones que las propias facciones si pretende lograr cualquier avance en la mesa de negociaciones. Por último, un servicio de inteligencia sería de gran ayuda para prever los conflictos antes de que estos estallaran, con el fin de ayudar a los sistemas de alerta temprana de la ONU, entendiendo la inteligencia como una herramienta de prevención.

#### *Limitaciones al uso de inteligencia en misiones de paz*

El sistema de la ONU tiene un potencial inherente y considerable para producir inteligencia. Sin embargo, el uso de inteligencia en el marco de las operaciones de paz presenta un gran número de problemas derivados de la necesidad de que este tipo de operaciones requieran, al margen de su complejidad, fuerzas multinacionales.

Uno de los principales problemas cuando hablamos de la necesidad de contar con una inteligencia adecuada a los requerimientos del siglo XXI es que el “lado humanitario” de la ONU no tiene ninguna intención de cooperar sobre este tema. Esto contribuye a que la ONU no cuente con unas capacidades de inteligencia propias y que la asignación de tareas

---

de inteligencia en estas operaciones de paz siga hoy en día siendo responsabilidad de cada nación y de las alianzas de inteligencia a las que pertenecen, lo que crea problemas singulares para el intercambio de inteligencia entre los países que aportan contingentes, con diferencias de actitud notables entre las diversas nacionalidades.

De hecho, otra de las limitaciones al uso de inteligencia de forma efectiva con carácter permanente es que la capacidad de recogida y proceso de inteligencia de los distintos contingentes nacionales, dentro de su zona de operaciones, puede variar enormemente. A esto hay que sumar que en ocasiones los oficiales de inteligencia de los distintos contingentes desplegados no cuentan ni con la formación ni con la experiencia necesaria para desarrollar dichas tareas. Del mismo modo, los países que participan en la misión también tienen que llegar a acuerdos sobre cómo y a quién se debe diseminar la información recolectada, lo que por norma general presenta multitud de dificultades.

En este sentido, según analizamos la situación de las capacidades de inteligencia en misiones de paz, nos vamos dando cuenta de que mientras las capacidades de inteligencia dependan de los Estados que contribuyan a la misión, la pregunta clave residirá en la capacidad de cooperación en materia de inteligencia entre los distintos Estados. Por tanto, las numerosas dificultades reales que existen para los Estados miembros en el suministro de inteligencia a una organización internacional no pueden ser ignoradas, especialmente a una organización que no cuenta con protocolos de clasificación en información y procedimientos de seguridad eficaces. Los organismos nacionales de inteligencia tienen una preocupación natural por ver comprometidas sus fuentes y métodos. Es cierto que la ONU no ha contado con tales procedimientos de seguridad en el pasado, y que tal vez sea imposible la aplicación de esos procedimientos de manera efectiva en el futuro. Sin embargo, esta será una de las principales razones para el éxito de la cooperación en materias de inteligencia por parte de los distintos Estados miembros en las futuras misiones. La ONU no tiene directrices que rijan los métodos de recogida de información para determinar qué material debe ser secreto, a qué nivel de clasificación, y con qué medios. En este sentido, la ONU es débil en materia de clasificación en comparación con la mayoría de los Estados y dedica pocos recursos a cambiar esta situación. En consecuencia, la capacidad de distinguir entre lo que debería ser secreto (y por cuánto tiempo) y lo que no debería serlo, será la clave para crear confianza entre el seno de la ONU y la comunidad internacional.

Otro escollo importante a la hora de compartir información entre miembros de una fuerza multinacional, con capacidades de inteligencia nacionales, es que a veces la información es proporcionada únicamente cara a cara, de palabra y con la advertencia de que la información sólo puede ser compartida con un número limitado de funcionarios mencionados por su nombre y con nadie más. A veces es muy difícil trabajar eficazmente en estas circunstancias y mantener el espíritu de equipo necesario entre distintos Estados. Del mismo modo, a menudo la inteligencia nacional no es compartida con la Secretaría de la ONU debido a que la nación que posee la información tiene miedo de que sus fuentes de inteligencia puedan verse comprometidas, o bien ciertos métodos y capacidades técnicas nacionales puedan ser reveladas. En definitiva, cuando hablamos de capacidades de inteligencia nacionales en ambientes multinacionales, siempre hay que tener en cuenta que los distintos Estados implicados ven la colaboración en materia de inteligencia como un riesgo, entendiendo que al colaborar pueden ver comprometidas fuentes y métodos propios

---

que les sitúen en condiciones de clara desventaja en otro tipo de cuestiones.

La inteligencia es una herramienta fundamental en las modernas operaciones de paz, con un mayor número de responsabilidades. Sin embargo, como estamos comprobando, la ONU aún tiene muchos problemas y limitaciones en el uso de inteligencia. Pero el principal problema es que la mayoría de los miembros de la ONU no quieren que la Organización cuente con este tipo de capacidades. Del mismo modo, un gran número de Estados se han mostrado renuentes a aportar a la ONU mayores capacidades de inteligencia porque para muchos de ellos la inteligencia es el poder, y creen que su propio poder se puede ver de alguna manera amenazado si la ONU poseyera su propia inteligencia.

Uno de los principios básicos en la ONU es que toda la información debe tener un carácter abierto y transparente. También en las operaciones de mantenimiento de la paz, la neutralidad y la transparencia son dos requisitos clave. De hecho, el mandato sólo pueden aplicarse si la misión cuenta con la confianza de todas las partes involucradas. Por ello, uno de los primeros obstáculos que encuentra la ONU en el uso de la inteligencia es la cuestión del secreto. Porque, a pesar de que la ONU reconoce progresivamente que la recolección de información secreta es a menudo necesaria para lograr sus nobles objetivos y que, en determinadas circunstancias, el secreto de la información es indiscutiblemente esencial, la ONU no puede arriesgarse a perder credibilidad o empañar su imagen de honesto intermediario y mediador imparcial siendo acusado por las distintas facciones enfrentadas de usar métodos encubiertos para recopilar información.

En parte como resultado de los dramáticos cambios en la tecnología de la información y la disponibilidad de lo que ahora se denomina la información de fuentes abiertas (OSIF), se ha producido una revolución en Asuntos de Inteligencia (RIA), desarrollándose una interesante disciplina, la inteligencia de Fuentes Abiertas (OSINT). Esta disciplina ha surgido tanto para satisfacer las necesidades de las organizaciones que no quieren o no pueden llevar a cabo una recogida de información por medios encubiertos, como para mejorar la comprensión de las naciones, arrojando luz sobre un tema que tradicionalmente ha sido olvidado en el estudio de las Relaciones Internacionales.

Esta Revolución ha propiciado que exista la tendencia en la ONU a ir aceptando progresivamente que el uso de “inteligencia por medios no secretos” es necesario con el fin de garantizar la protección de la fuerza y mejorar la capacidad de la misión desplegada para lograr su mandato. Esta inteligencia provendría de la información aportada por las distintas facciones, las capacidades de los distintos participantes, terceros Estados involucrados y de los propios organismos y fuentes de la ONU. De este modo, en la ONU se entiende que es necesaria una libre circulación de la información pertinente para todos los participantes en la misión, cuya única restricción deberían ser las medidas adoptadas para proteger los métodos y las fuentes de los Estados que aportan la inteligencia. Sin embargo, esto que en un principio podría considerarse como una ventaja es interpretado de forma negativa por los Estados, que entienden que toda la información que se facilita a la ONU tarde o temprano será de dominio público.

Por tanto, es necesario lograr un cierto equilibrio entre secreto y transparencia en este tipo de operaciones. Si bien la información que debe ser secreta dependerá de la situación, será

necesaria la adopción de unas directrices para su clasificación. A pesar de todos los problemas que existen en la seguridad de la inteligencia en la ONU, hay dos factores compensadores. En primer lugar, es corta la vida útil que tiene la inteligencia, pues una vez que es conocida la mayoría de inteligencia deja de ser sensible debido a que el caso ya se ha producido o que las medidas pertinentes ya han sido tomadas. Del mismo modo, siempre que las fuentes y los métodos no se comprometan, la transparencia no debería ser considerada algo negativo. Por lo tanto, el énfasis debe estar en la apertura, aunque en los casos en que el secreto se justifica deberá mantenerse estrictamente.

Las labores de inteligencia en operaciones de mantenimiento de la paz son sustancialmente diferentes de las labores de inteligencia en operaciones de combate. Requieren, sobre todo, una actitud diferente por parte tanto de los que tienen que tomar las decisiones como del personal involucrado. El contar con una buena inteligencia en operaciones de mantenimiento de la paz es un asunto serio y complejo que no debe tomarse a la ligera en el polifacético ambiente en el que se desarrollan las operaciones de mantenimiento de la paz. La recopilación y el procesamiento eficiente de la información, así como la diseminación de la misma, son fundamentales para el éxito de las operaciones de mantenimiento de la paz y la seguridad del personal desplegado. Sin embargo, no nos llevemos a engaño, la mayoría de las veces la información concerniente a las motivaciones, expectativas y capacidades reales de los actores involucrados sólo puede obtenerse a través de medios tradicionales de la inteligencia humana (HUMINT), mientras que los medios y las fuentes derivadas de los productos asociados con tecnología (TECHINT) tienen un gran número de seguidores, son de poca ayuda en este tipo de situaciones, donde la “señal” de los distintos objetivos es muy limitada. Lo que está claro es que una inteligencia deficiente se traduce en que a menudo las fuerzas necesarias están en el lugar equivocado en el momento equivocado.

El ambiente político actual es muy diferente y, en importantes aspectos, más complejo que durante la Guerra Fría. Todo esto crea tanto oportunidades como limitaciones a la diplomacia y al uso de la fuerza armada. En el mantenimiento de la paz, en concreto, las respuestas a las amenazas tienen un componente político-psicológico y militar. En este sentido, el uso de la inteligencia es un componente vital en el uso de las opciones no militares, de carácter político, económico, psicológico, moral y de apoyo a los decisores políticos en la negociación de soluciones entre las facciones enfrentadas.

Hoy en día no sólo el aumento del riesgo en este tipo de operaciones, sino también la complejidad de las causas profundas de las guerras civiles y la falta de viabilidad de ciertos Estados requieren un enfoque multidisciplinario. Personalmente, estoy convencido de que la falta de inteligencia estratégica ha sido un factor importante en el fracaso de una serie de operaciones de la ONU en los últimos años. El hecho es que la ONU no tiene la capacidad de inteligencia propia y es totalmente dependiente de los Estados miembros permanentes del Consejo de Seguridad.

La tendencia es que la inteligencia en operaciones de mantenimiento de la paz seguirá siendo principalmente una actividad nacional en los próximos años, sin que parezca que exista una solución a corto y medio plazo a los problemas de disponer de una inteligencia adecuada en operaciones de paz. Si los países que aportan contingentes no delegan completamente el uso de sus tropas y siguen sintiéndose con la libertad de bloquear

---

decisiones adoptadas centralmente, tenemos una situación paralela en las operaciones de carácter internacional, donde el componente nacional está muy presente. En esa situación difícilmente se puede esperar otra cosa que el uso nacional de inteligencia.

**Conclusión:** Como muy acertadamente afirma Boutros Boutros-Ghali, “la prevención debe basarse en un conocimiento oportuno y exacto de los hechos” (*An Agenda for Peace*, United Nations, Nueva York, 1992, p. 15). Sin embargo, las medidas preventivas sólo pueden adoptarse con unos correctos mecanismos de alerta temprana y una correcta evaluación de esa alerta temprana. Esto requiere la voluntad de cooperación de los Estados miembros para hacer disponible la información esencial.

Tradicionalmente, los servicios nacionales de inteligencia recogían, analizaban y utilizaban la inteligencia para sus propios fines nacionales, manteniendo la información bajo control nacional. La ONU, sin embargo, requiere de inteligencia para el bien de la comunidad internacional, con un claro espíritu de integridad e imparcialidad que es fundamental mantener. Por tanto, debe ser muy claro acerca de lo que necesita y por qué. Sin embargo, como Paul Johnston afirma, “la inteligencia no debe basarse en el secreto, tiene que ver con el aprendizaje sobre lo que está pasando por medio del análisis riguroso de toda la información disponible, y, lo que es más importante, por la activa tarea de los recolectores de información para confirmar o negar lo que se piensa que se sabe” (“No Cloak and Dagger Required: Intelligence Support to UN Peacekeeping”, *Intelligence and National Security*, 12, nº 4, octubre de 1997, p. 111). Bajo estas premisas no debe de haber ninguna razón por la que la ONU no pueda contar con una inteligencia efectiva basada en la prevención y en la información para dar apoyo a las operaciones de paz del futuro.

*Gustavo Díaz*