

PRÓLOGO

Al inicio del año 2016, el equipo de investigadores del Departamento de Derecho constitucional de la Universidad de Granada nos propusimos encajar entre nuestras categorías habituales de estudio la seguridad, en particular su configuración dogmático-constitucional. Se nos apareció con toda evidencia que así lo exigían los nuevos retos con los que los ordenamientos tuvieron que enfrentarse tras la terrible secuencia que inaugura el terrorismo yihadista el 11 de septiembre de 2001. Pero desgraciadamente las graves amenazas no se han detenido aquí y hay que contar con la incidencia de actividades que representan peligros inminentes para la misma sostenibilidad de nuestro entorno natural (catástrofes medioambientales) o para los modelos constitucionales, bien a través de las crecientes aptitudes que la criminalidad organizada ha demostrado para actuar en entornos globales, o de las nuevas actuaciones que por medio de las redes logran (han logrado, de hecho) poner en jaque los principios tan cuidadosamente decantados para acreditar la limpieza de los procesos electorales. Y al terrorismo, a la acelerada destrucción de nuestro hábitat natural, al crimen organizado, y a los ataques a la democracia a través de la manipulación de la opinión pública en esta era de internet y redes —ocasionalmente de araña— sociales, hemos de sumar un contexto convulso en el que la economía también ha demostrado ser espacio de ilegítima confrontación y expulsión de los perdedores (las clases medias y más desfavorecidas, sostén histórico de la democracia); sin olvidar la precariedad de los Estados, sometidos a enormes presiones migratorias, capaces de detonar respuestas políticas a su vez desestabilizadoras.

En este panorama, perfectamente comparable por su volatilidad a otros períodos muy oscuros de nuestro pasado (la República de Weimar, de la que se cumplen 100 años, es también nuestro pasado) surgen de nuevo problemas clásicos, de definición, porque en tiempos de crisis es necesario pensar sobre las esencias, reconfigurar el mundo a partir de

paradigmas. Desde luego, los juristas hoy no tenemos otros que no sean los que nos ha aportado el constitucionalismo en su defensa indeleble de la división del poder y el aseguramiento de los derechos fundamentales. El programa del constitucionalismo es inalterable y lo que a los constitucionalistas se nos ha de exigir es trabajar para encontrar estrategias que garanticen su logro aun cuando las circunstancias, como es el caso, no sean las mejores.

El profesor Sánchez Barrilao, autor del libro que tengo el honor de prologar, «Inteligencia y seguridad como objeto constitucional: el CNI y la Comunidad de Inteligencia ante los nuevos retos de la sociedad del riesgo», asume desde el primer momento las nuevas acepciones que los clásicos problemas presentan en la actualidad y los aborda con radicalidad. Efectivamente, tal y como anuncia en las páginas introductorias «seguridad» e «inteligencia» son objeto constitucional. No pueden dejar de serlo porque, dada la magnitud de los riesgos, su descuido dejaría inerte a la ciudadanía. Pero esta aproximación es sumamente ilustrativa de una certidumbre que el autor mantiene en todas sus páginas: la inteligencia y la seguridad, y con ellas todas sus estructuras organizativas y competencias, son objetos del Derecho constitucional al servicio de los «sujetos» constitucionales; de las personas, sujetos cada vez más identificados en exclusiva relación con la categoría que se deduce del concepto de dignidad humana; haciendo, por tanto, abstracción de viejas identidades parciales, como las nacionales, tan arraigadas en el planteamiento de los problemas que se tratan.

Adquiere así pleno sentido el empeño del profesor Sánchez Barrilao cuyo planteamiento, no al uso, se engarza con el concepto de Derecho constitucional que hace explícito en la primera parte de este trabajo. Son estas páginas el producto de una reflexión mantenida y renovada por los diferentes retos intelectuales que a lo largo de su carrera ha abordado. Resultan así un conjunto de apreciaciones enteramente coherentes con investigaciones previas sobre fuentes del derecho, división territorial del poder, Derecho de la Unión Europea, derechos fundamentales, globalización, riesgo y tecnología, entre otros. En particular, me resulta especialmente interesante destacar su visión constitucional, que lleva a este trabajo a observaciones ponderadas, tan alejadas de un realismo cínico como de un idealismo ingenuo y bienintencionado. Es el paradigma constitucional, tan apegado y conocedor de la auténtica realidad del poder, de su sentido (el aseguramiento de la seguridad para la libertad) y de la necesidad de ser controlado, el que constituye el norte de este trabajo.

Es posible comprender así con toda claridad la opción de descartar un tratamiento sistemático de los derechos fundamentales que puedan verse afectados como consecuencia de las actividades de inteligencia y procura de la seguridad. Ello no quiere decir que no resulten tratadas con atención específica cuestiones que les conciernen (protección de datos, muy señaladamente, en la tercera parte, o la libertad de información en la cuarta) pero esta monografía se separa de aproximaciones más comunes en las que se viene a asumir la dualidad «libertad vs. seguridad-inteligencia», concediendo a esta imagen la cualidad de paradigma único de explicación. No es ese el camino transitado, como he señalado, por el profesor Sánchez Barrilao sin que de otro lado se deduzca de ello que el tratamiento de los derechos no represente un bastión inexpugnable en toda política securitaria. Antes bien, esa convicción está tan profundamente anclada en sus presupuestos que convierte en plausible un planteamiento centrado en seguridad e inteligencia.

Este es el grueso de la monografía. Las partes II, III y IV se dedican respectivamente a la organización de la inteligencia, a la actividad de inteligencia y a su control. La secuencia parece obligada aunque la prelación constitucional sea justamente la contraria. Como se pone de manifiesto sin sombra de dudas, de la eficacia de los controles depende toda la legitimidad del entramado dispuesto. Pero en este ámbito de estudio si no se sabe lo que se ha de controlar y vigilar (vigilar y castigar, con exigencias de responsabilidades políticas y jurídicas, en un remedo libérrimo de Foucault) no resultan ajustadas a la realidad las observaciones que se hagan sobre el control. Recordemos que estamos ante los tradicionales *Arcana Imperii* que ahora parecen mantenerse en el misterio a través de la sobrexposición. Aparece, entonces, como una auténtica exigencia la labor ímproba de documentación y seguimiento normativo (y de instrumentos de *soft law*, como las diferentes Estrategias de seguridad) de cuantos instrumentos y constructos se han ido creando para organizar y desarrollar la actividad de inteligencia. El lector podrá rastrear aquí todo un panorama exhaustivo del que se da cuenta en sus aspectos evolutivos que le permitirá reconstruir un discurso sobre la seguridad cada vez más complejo, con más acepciones, más inclusivo.

En efecto, cabe ver, tras todo el seguimiento y reconfiguración que se hacen del Centro Nacional de Inteligencia (Capítulo III) y de la Comunidad de inteligencia y la Cultura de inteligencia (Capítulo IV), una culminación parcial del proceso de constitucionalización de la razón de Estado. Porque lo cierto es que durante siglos ha gozado del status

de verdad sabida que poco seguros estamos si lo que sabemos nosotros puede ser conocido por todos; que el riesgo será amenaza seguramente irreparable si no hay una atribución extraordinamental a los órganos nacionales que nos protegen; que la mejor forma de conjurar la inseguridad es concentrar en un órgano (históricamente en el Ministerio del Interior) las competencias, que ejercerán a través de órganos jurídicamente concebidos (potestades) y estructuras opacas (las cloacas del Estado). No es poco empeño terminar con la tríada, «secreto, razón de estado y unidad nacional en la gestión» como única forma de gobernar en la sociedad del riesgo.

Se traza un dibujo muy completo y hasta ahora inédito que alumbrará una serie de circunstancias de diverso signo que habrá que tener muy cuidadosamente en cuenta. La primera tiene que ver con la enorme complejidad alcanzada por la comunidad de inteligencia y en este sentido la absoluta necesidad de coordinación. La segunda revela problemas sectoriales en lo que se refiere al sistema de fuentes. Y es que cuando la procedimentalización a la que obliga el Estado de Derecho ha llegado a la seguridad ha costado Dios y ayuda encajarla en los moldes preestablecidos. Secretos a voces y el *soft law* de las estrategias nacionales, tal y como señala el profesor Sánchez Barrilao, son ejemplos bien representativos. Y con las insuficiencias desde el sistema de fuentes entran también en acción, como tercera circunstancia, las carencias en relación con los derechos fundamentales. En particular, el autor pone bien el énfasis en las consecuencias sobre la suficiencia de las fuentes que regulan el tratamiento de los datos personales que llevan a cabo los órganos integrantes de la comunidad de inteligencia que pueden derivarse de la muy reciente sentencia del Tribunal Constitucional de 29 de mayo de 2019, en la que se declara inconstitucional el apartado 1 del artículo 58 bis de la LOREG. Y en cuarto término, de la enormidad cualitativa y cuantitativa de órganos y competencias relacionados con la seguridad y la inteligencia no cabe sino colegir que una deriva de los conceptos matrices hacia sus connotaciones tradicionales convertirían a semejante estructura en un peligro inminente para la libertad. Aquí concretamente vuelve a estar explícita la principal clave para la lectura de este trabajo: el panorama puede llegar a ser preocupante si no se controla toda posibilidad de deslizamiento fuera de lo que el Estado constitucional, el Estado social y democrático de derecho, ampara.

A este respecto, en el trabajo encuentran adecuado tratamiento conceptos como los de comunidad y de cultura de inteligencia (Capí-

tulo IV), formas contemporáneas y muy voluntariosas de propiciar un acercamiento entre la ciudadanía e inteligencia y seguridad; de responder, ampliando el círculo, a la pregunta sobre quién interviene sobre la seguridad. En particular, como el autor de la monografía aprecia perfectamente, no son precisamente inocuas las consecuencias de llamar a los ciudadanos junto al Estado. Y es que, en materia de seguridad, la aproximación tradicional contaba con que la intervención ciudadana solo fuese concebida en circunstancias de necesidad (así, por ejemplo, las posibilidades de detención tal y como están previstas en la Ley de Enjuiciamiento Criminal). Este apartamiento estructural podía entenderse como positivo pues, de un lado, demostraba la exclusiva vinculación del Estado con una de las razones históricas que lo originaron y, de otro, expresaba bien una desconfianza comprobable en la filantropía del género humano (que no pocas épocas de delaciones generalizadas justifican sobradamente). Hoy solo aquel entendimiento de la seguridad que trasciende la del Estado justifica la directa apelación a las personas para contribuir en la actividad de inteligencia, la creación del discurso favorable hacia nuestros garantes que hay tras el concepto de cultura de inteligencia. Pero tanto la comunidad como la cultura deben ser observadas con atención y rigor porque no es descartable una vuelta a los orígenes que deje entonces a los ciudadanos huérfanos de discurso y, por tanto, limitados en sus posibilidades de control. El loable intento de plantear la resiliencia de los ciudadanos no puede servir para descargar a los poderes públicos de sus funciones y eximirlos de las responsabilidades políticas y jurídicas que deberían exigirse en caso de actuación negligente. En definitiva, el problema de la sensibilización social que pretenden las culturas de inteligencia y las de defensa es que esas culturas no acaben fomentando una cultura del control (Garland), muy difícilmente casable con la de la libertad. Efectivamente, hay que andar con pies de plomo cuando se trata de trazar una narrativa que favorezca un sentimiento tan favorable a las actuaciones de los poderes públicos en materia de seguridad que los haga potencialmente inmunes ante la crítica ciudadana, sobre todo en cuanto que se involucra a los mismos sujetos individuales en lo que por definición es una función del Estado («la» función del Estado). Esta cuestión requiere de mucho matiz en la línea de lo que el autor sugiere: «Se explicaría así a la ciudadanía lo que hace y para qué sirve la inteligencia (fundamentalmente protegerla ante una amenaza creciente), mientras no se fomenta que aquella controle más eficientemente sus actuaciones; es decir, se buscaría compensar

funcional e ilustradamente el desequilibrio democrático que se denota al respecto del limitado control que se da sobre los servicios de inteligencia. Una interesante, aunque peligrosa, dimensión de la cultura de inteligencia entonces: interesante, porque efectivamente puede colaborar en la asunción resiliente de riesgos y amenazas, como en la propia aceptación de restricciones de derechos ante necesidades de seguridad; pero peligrosa, por cuanto que potencialmente instrumental para justificar sin más dichas restricciones, como desproporcionadas limitaciones al control sobre la seguridad y la inteligencia».

El trabajo prosigue en su cuarta parte con nuevos hitos destinados a completar el estudio de la actividad de inteligencia cuyos principios y objetivos se recogen, en buena medida, en las diferentes estrategias de seguridad que resultan ser adecuadamente situadas y contextualizadas. Ciertamente los y las lectoras podrán convenir en que el lenguaje de estos documentos admite sin reticencia alguna la compatibilidad libertad-seguridad y derechos en un intento muy loable de superar las acepciones tradicionales si bien los resultados se han quedado, en mi opinión, por debajo de lo esperado, tanto más cuanto que en el ámbito del derecho internacional hay un concepto que incluye en su corazón la propuesta armonizadora más radical: me estoy refiriendo al concepto de seguridad humana, que se acuña en el Informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en 1994. No se entiende bien la reluctancia a asumir enteramente el bagaje de lo que significa la seguridad humana cuando de las estrategias de seguridad se deduce, tal y como señala el autor, que: «Mayor pobreza y desigualdad, a la par que mayores desequilibrios democráticos, generarán mayor conflicto social y político, desencadenando a su vez mayores extremismos ideológicos, poniendo en riesgo la estabilidad y normalidad democrático-constitucional; y a la vista de esto, entonces, el riesgo de intentar contener, que no resolver (realmente), los riesgos de tales factores mediante mayores medidas de control y seguridad, incluida la labor de inteligencia, y dando lugar, como contrapartida, al riesgo de una mayor intervención pública en la libertad y en el pluralismo democrático».

Ya hemos comentado que no hay nada más lejos de la voluntad de su autor que este trabajo pudiera leerse como un empeño de atribuir apariencia de juridicidad a un Gran Hermano global, al nuevo panóptico del que hablaba Foucault en *Vigilar y Castigar*. Pero también le es ajeno postular una teoría ingenua y anacrónica que evoque una arcadía en la que no encuentren hueco la ocasionalmente calamitosa conducta

humana que en tiempos de tecnología punta es capaz de ocasionar tragedias irreparables para su entorno o para los modelos jurídicos que le aseguran la libertad. Hay unas páginas muy destacables que concentran la posición del autor sobre el tratamiento jurídico que desde los conceptos de inteligencia y seguridad puede merecer la desafección constitucional expresada por movimientos y partidos políticos. Concretamente en el Capítulo IX hace un planteamiento valiente en el que responde afirmativamente a la pregunta de si «caben instrumentos de información e inteligencia públicos que permitan prevenir amenazas para la propia pervivencia no de la Constitución vigente (insistimos), sino de la esencia constitucionalista del sistema político en cuanto que garantía última del pluralismo y de los derechos y las libertades de sus miembros, y a partir del valor dignidad humana». Y continúa: «Así, por tanto, que quepa, desde una inteligencia destinada a procurar mero conocimiento evaluado sobre el potencial agresivo de concretos grupos que puedan poner en grave riesgo los valores básicos de la democracia constitucional-pluralista (y en particular los derechos y las libertades de las personas), hasta actividades propias de inteligencia táctica y urgente, y más intensas respecto a derechos y libertades, frente a actuaciones directas y graves contra el orden constitucional». La admisión de esta posibilidad, que se imbrica con la concurrencia matizada de principios como son el patriotismo constitucional y la democracia militante (principios ambos con los que quien suscribe estas páginas sigue sin congeñar) solo es posible estableciendo numerosas cautelas: «una, orgánica o institucional, en cuanto que relativa a qué parte de la comunidad de inteligencia debe intervenir; otra, paramétrica, al respecto de cuándo y hasta dónde se ha de activar la inteligencia; y una tercera subjetiva, en relación a sobre quiénes y cómo quepa llevarse a cabo tal inteligencia». Desde luego hay que estar muy convencido de la capacidad de hacer realidad el deber ser de la norma para dar carta de naturaleza jurídica a la intervención del CNI como controlador de la desafección constitucional. Es de seguro mucho más confortable para el investigador pasar de puntillas sobre este aspecto aun a sabiendas de que la situación a la que se alude va a concurrir (como cualquiera que se informe mínimamente puede comprobar). Pero no es ese el espíritu que caracteriza al genuino investigador que es el Dr. Sánchez Barrilao. Conocedor de la realidad del poder, convencido de su legitimidad de origen e implicado en la plena consecución de su legitimidad de ejercicio, prefiere no vendarse los ojos; antes bien, considera prioritario hacer de la evidencia fáctica

un hecho formalizado por el derecho de modo que se aleje cualquier sombra de control ideológico. Obviamente aquí el planteamiento no puede separarse en modo alguno de los términos que maneja el Tribunal constitucional en la sentencia 48/2003 en la que resolvió el recurso de inconstitucionalidad planteado contra Ley Orgánica 6/2002 de partidos políticos, en concreto sobre la posibilidad de disolución. De lo contrario el propio control de la desafección constitucional podría llevar a una desafección constitucional capaz de llevarse por delante al propio modelo que no impide que la lucha partidista se mantenga dentro de los cauces de lealtad y transparencia exigidos por la democracia. Son un buen número de páginas sugerentes que han de leerse en el contexto de su teoría, profundamente reticente en lo que se refiere, por ejemplo, al juego del secreto. (Capítulo X) La vigencia incontestada del principio de publicidad en esta parte permite una lectura bien enfocada de lo que el autor propone.

La última parte se destina al control, al control de la inteligencia, a evitar que la inteligencia sin control devenga el monstruoso engendro que ha permitido históricamente a quienes contaban con el poder eliminar a sus oponentes, clausurar la disidencia, rodear intereses espurios del halo de lo intocable. En esta sección están las cautelas y sus razones. Y a tenor de lo que se revela no parece sino que esas cautelas deben ser más incisivas. Las consideraciones sobre el secreto, sobre el alcance del secreto, descansan en su carácter excepcional, y la estricta adecuación a valores de la más alta estima constitucional, como es la seguridad nacional. No siempre se ajusta la realidad a este corsé y se destacan documentalmente extensiones inaceptables del secreto así como criticables limitaciones en el derecho a la información. Controlar políticamente este ámbito es, desde luego, un imperativo derivado de las exigencias más profundas y arraigadas de la democracia y el parlamento es el lugar de los vigilantes de los vigilantes. Pero el tribunal de la opinión pública no es suficiente. El poder judicial se concibe hoy como un mecanismo de depuración de responsabilidades insustituible.

Y así se llega a las conclusiones que, como no puede ser de otra manera, sintetizan el debate pero lanzan también ideas que se deducen del texto y se pasan como un testigo a los continuadores. Destacan la idea de la ley como mecanismo de definición deliberativa del concepto de seguridad que como sociedad queremos asumir. O la llamada a la superación de los enfoques exclusivamente centrados en el Estado. Como se puede comprobar en el repaso a las referencias normativas

nacionales se continúan enfatizando en exceso «los intereses estratégicos de España», «el bienestar de los españoles» e incluso «los derechos y libertades de los españoles». La mención insistente y reiterativa de la denominación completa o parcial de nuestro Estado y no la aséptica referencia al ámbito territorial sobre el que se tiene competencia denota la todavía tradicional querencia de la inteligencia y la Nación (en este caso española). Cuando se logre superar la necesidad de incluir respecto de materia tan sensible de forma constante e irrestricta las palabras «España» y «españoles», podremos decir, al fin, que la hora de una auténtica supranacionalidad está en marcha. Tiene por ello todo el sentido que el Profesor Sánchez Barrilao apele a la Unión Europea, en plena coherencia con los postulados de la escuela granadina del Derecho constitucional europeo al que este autor se adscribe. Para que este constructo pueda ser feliz y no meramente ingenuo será necesario que tenga éxito como espacio de paz y seguridad.

El planteamiento se cierra así y solo resta al autor de estas páginas advertir de una evidencia: la bibliografía académica es exhaustiva; no deja fleco suelto y es igualmente cuidadoso el rastreo jurisprudencial: los pronunciamientos principales de los Tribunales internos (ordinarios y constitucional) así como del TEDH o del TJUE son adecuadamente insertados en el discurso. Seguramente algún dato o referencia se le habrá escapado al autor pero no será la falta de diligencia la causante de la omisión sino, antes bien, la proliferación normativa y la multiplicación exponencial de conflictos jurídicos que en torno a la seguridad, con su omnímoda narrativa, se están planteando.

En definitiva este libro constituye un hito más en el trabajo que el Derecho constitucional viene llevando a cabo desde hace ya siglos: proponer una solución plausible a las demandas, lógicamente cada vez más acentuadas, de las personas en materia de seguridad; una propuesta que racionalice la acción política y la dirija exclusivamente a la garantía de derechos y bienes de carácter constitucional. Aquí podrá encontrar el lector imprescindible información, propuestas arriesgadas (y no necesariamente compartibles) y una visión intelectualmente desprejuiciada en un tema que seguirá siendo crucial en todo tiempo.

En las páginas finales de *La sociedad del riesgo* se leen las siguientes líneas: «El otro lado de la inseguridad es que brinda a la sociedad del riesgo ir más allá de la humanidad desgraciada; le ofrece la *oportunidad* de encontrar y activar más igualdad, más libertad y más capacidad e autoconstrucción de lo que prometía la modernidad, le permite ope-

nerse a las limitaciones e imperativos funcionalistas del fatalismo del progreso de la sociedad industrial»¹. En encontrarle esta oportunidad a la humanidad cabe enmarcar el denodado esfuerzo del profesor Sánchez Barrilao.

Enrique GUILLÉN LÓPEZ
Junio de 2019.

¹ Ulrich BECK, *La sociedad del riesgo (Hacia una nueva modernidad)*, Jorge Navarro *et al.* (trad.), Paidós, Barcelona, 1998, p. 287.

INTRODUCCIÓN: SOBRE LA INTELIGENCIA Y LA SEGURIDAD COMO OBJETO CONSTITUCIONAL

Este trabajo tiene origen en una contribución que hice durante 2010 al hilo del proyecto de investigación conjunto UGR-MADOC «Funciones de las Fuerzas Armadas en el interior. Versatilidad y apertura en el contexto de las nuevas necesidades de la sociedad española» (2ª Fase: «Inserción de las Fuerzas Armadas en un sistema integral de intervención: Terrorismo, Inmigración ilegal, Crimen organizado, Protección en el ámbito civil»), dirigido por Francisco Balaguer Callejón (en su vertiente universitaria y jurídico-constitucional), y con el título: «Prevención e inteligencia: Centro Nacional de Inteligencia y comunidad de inteligencia ante el terrorismo, la criminalidad organizada y la inmigración ilegal. La protección civil»¹. Una síntesis de este trabajo vería la luz al tiempo como «Prevención e inteligencia: Centro Nacional de Inteligencia y comunidad de inteligencia ante el terrorismo, la

¹ Un paso del tiempo, por cierto, que me ha permitido advertir los cambios que, de manera concreta pero significativa, se han producido a lo largo de estos años en la conformación de la comunidad de inteligencia en España; y ello no sólo en relación con la configuración abstracta de la inteligencia, sino al respecto del diseño y posición de diversas manifestaciones institucionales y organizativas de la misma al hilo de los diversos cambios de Gobierno acontecidos; no obstante, y salvo para cuestiones concretas, se ha dejado a un lado la perspectiva diacrónica a fin de aligerar el texto (por sí, suficientemente complejo). En tal sentido señalo el momento en el que concluyo estas páginas, a comienzos de junio de 2019, pues el desarrollo último de este trabajo ha coincidido no sólo con un intenso cambio de gobierno (entre otros, Reales Decretos 354/2018, de 1 de junio, 355/2018, de 6 de junio, y 357/2018, también de 6 de junio) que, como es ordinario, ha venido a modificar la estructura y organización de la Administración estatal, sino con otras relevantes novedades legislativas (p.e., la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre), jurisprudenciales (al hilo de la anterior, la Sentencia del Tribunal Constitucional 74/2019, de 22 de mayo) y políticas en materia de seguridad (las nuevas Estrategias Nacionales de Ciberseguridad, contra el Crimen Organizado y la Delincuencia Grave, de Protección Civil, y contra el Terrorismo, todas en 2019).

criminalidad organizada y la inmigración ilegal»², además de servir de base de un segundo, si bien más limitado en su objeto: «Inteligencia e inmigración: informes del CNI sobre integración social de solicitantes de nacionalidad española por residencia»³. Dicho proyecto e investigación tuvieron a su vez origen en las nuevas necesidades de seguridad y defensa surgidas tras los ataques terroristas de Al Qaeda en Estados Unidos (el 11-S, de 2001), como en España (el 11-M, de 2004) y en Gran Bretaña (el 7-J, de 2005), y en los que la gestión de inteligencia y prevención resultó, como poco, deficitaria, dando lugar a un nuevo entendimiento de la misma en tanto que más compartida y cooperativa, y viniendo también a terminar el proceso de ruptura con el anterior modelo de inteligencia secreta desarrollado durante la *guerra fría*⁴. Y todo ello, a la par, en un intenso contexto de debate constitucional en torno a la libertad y a cómo garantizar más y mejor la seguridad quebrada por dichos ataques, pasándose a presentar ambas a modo de balanza en equilibrio imperfecto⁵.

²Juan Francisco SÁNCHEZ BARRILAO, «Prevención e inteligencia: Centro Nacional de Inteligencia y comunidad de inteligencia ante el terrorismo, la criminalidad organizada y la inmigración ilegal», *Ejército: de tierra español*, núm. 846, 2011, pp. 57-61.

³Juan Francisco SÁNCHEZ BARRILAO, «Inteligencia e inmigración: informes del CNI sobre integración social de solicitantes de nacionalidad española por residencia», en AA.VV. *Actas del I Congreso Internacional sobre Migraciones en Andalucía*, Universidad de Granada / Instituto de Migraciones, Granada, 2011, pp. 1691-1698.

⁴Sobre la evolución de la inteligencia en tal sentido, *vid.*, p.e., Juan Bautista SÁNCHEZ GAMBOA, «Ideas fundamentales sobre inteligencia», en AA.VV. *Inteligencia. Un enfoque integral*, Ministerio de Defensa, Madrid, 2016, pp. 13 y ss.

⁵Muestra de tal debate en Estados Unidos tras el 11-S, y entre otros: Ronald DWORKIN, «The Threat to Patriotism», *The New York Review of Books*, vol. 49, núm. 3, 2002, en <https://www.nybooks.com/articles/2002/02/28/the-threat-to-patriotism/> (01/09/2018); Bruce ACKERMAN, «The Emergency Constitution», *The Yale Law Journal*, vol. 113, núm. 5, 2004, pp. 1029 y ss.; Laurance H. TRIBE y Patrick O. GUDRIDGE, «The Anti-Emergency Constitution», *The Yale Law Journal*, vol. 113, núm. 8, 2004, pp. 1801 y ss.; y David COLE, «The Priority of Morality: The Emergency Constitution's Blind Spot», *The Yale Law Journal*, vol. 113, núm. 8, 2004, pp. 1753 y ss. También de interés, en Derecho comparado, *vid.*: Luciano PAREJO ALFONSO, «Reflexiones sobre la libertad, la seguridad y el Derecho», *Justicia Administrativa: Revista de Derecho Administrativo*, núm. 21, 2003, pp. 5 y ss.; Wolfgang HOFFMANN-RIEM, «Libertad y seguridad en la estela de los atentados terroristas», Antonio López Pina (trad.), *Teoría y Realidad Constitucional*, núms. 12-13, 2003, pp. 471 y ss.; Ramón PUNSET BLANCO, «Seguridad, libertad, Constitución», *Cuadernos de Alzate: Revista Vasca de la Cultura y las Ideas*, núm. 30, 2004, pp. 107 y ss.; Giuseppe DE VERGOTTINI, «La difícil convivencia entre libertad y seguridad. Respuesta de las democracias al terrorismo», Pedro J. Tenorio Sánchez (trad.), *Revista de Derecho Político*, núm. 61, 2004, pp. 11 y ss.;

Años después, y a la sombra del nuevo terrorismo que ha supuesto el ISIS⁶, en particular con sus ataques en Europa (las bombas de París de 13 de noviembre de 2015, las de Bruselas de 22 de marzo de 2016 o las de Manchester de 22 de mayo de 2017; o los atropellos masivos de Niza el 14 de julio de 2016, de Berlín el 19 de diciembre de 2016, de Londres el 22 de marzo y el 3 de junio de 2017, de Estocolmo el 7 de abril de 2017, o de Barcelona el 17 de agosto de 2017, etc.)⁷, además de la crisis migratoria originada asimismo en la Unión Europea con ocasión de la guerra llevada a cabo por el Estado Islámico en el Oriente Medio⁸, es que vuelva a resurgir en Europa el referido debate constitucional entre seguridad y libertad⁹, del que es expresión precisamente el

o David FELDMAN, «United Kingdom. House of Lords on Anti-terrorism, Crime and Security Act 2001 in *A. and others v. Secretary of State for the Home Department and X and another v. Secretary of State for the Home Department*, Decision of 16 December 2004. Terrorism, Human Rights and their Constitutional Implications», *European Constitutional Law Review*, núm. 1, 2005, pp. 531 y ss. Y al hilo ahora, y especialmente, de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en relación a las medidas adoptadas contra el terrorismo asimismo tras el 11-S, Milena COSTAS TRASCASAS, «Seguridad nacional y derechos humanos en la reciente jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) en materia de terrorismo internacional: ¿hacia un nuevo equilibrio?», en AA.VV. *Terrorismo y legalidad internacional*, Madrid, Dykinson, 2012, pp. 187 y ss.

⁶ Como nueva oleada terrorista, *vid.* Emilio SÁNCHEZ DE ROJAS DÍAZ, «¿Nos encontramos ante la quinta oleada del terrorismo internacional», *Boletín IIEE (Documento Análisis)*, núm. 2, 2016, pp. 40 y ss., en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2016/DIEEEA02-2016_Oleada_Terrorismo_Internacional_ESRD.pdf (03/10/2018).

⁷ De interés, Janiel David MELAMED VISBAL, «Europa ante la amenaza del radicalismo religioso del Estado Islámico», *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, vol. 11, núm. 1, 2016, pp. 63 y ss.

⁸ Así Paul COLLIER, «Europa y los refugiados. Una tragedia rayana en la farsa», Alejandro Pradera (trad.), en AA.VV. *La crisis de Europa*, Alianza Editorial, Madrid, 2018, pp. 331 y ss.

⁹ P.e., y al respecto ahora de Francia: Olivier DUHAMEL, «Guest editorial: Terrorism and Constitutional Amendment in France», *European Constitutional Law Review*, núm. 12, 2016, pp. 1 y ss.; Dolores AMAT, «L'urgence politique, la nouvelle utopie sécuritaire et les menaces à la liberté et à la pensée», *Eu-topías: Revista de Interculturalidad, Comunicación y Estudios Europeos*, núm. 12, 2016, pp. 93 y ss.; y Carolina CERDÁ GUZMÁN, «Los derechos fundamentales y la lucha contra el terrorismo: Francia bajo estado de emergencia», *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 27, 2017, en https://www.ugr.es/~redce/REDCE27/articulos/02_CERDA.htm (10/09/2018). También de interés, y desde una perspectiva crítica al respecto de los derechos y las libertades, Rosario SERRA CRISTÓBAL: «Los derechos fundamentales en la encrucijada de la lucha contra el terrorismo yihadista.

actual Proyecto de Investigación estatal «Los Derechos fundamentales ante las crisis económicas y de seguridad en un marco constitucional fragmentado» (DER2016-77924P), en el que participo y del que es investigador principal mi compañero de Departamento Enrique Guillén López¹⁰. Es en este Proyecto que, precisamente, venga a integrarse ahora este trabajo de Derecho constitucional sobre la organización y la labor de inteligencia en relación con las nuevas necesidades que en torno a la seguridad se reclaman en la actualidad¹¹; y ello, además, teniéndose en cuenta no sólo las referidas al terrorismo internacional, sino a la sombra del actual contexto global, económico y tecnológico-digital, los nuevos riesgos que a su amparo surgen, y con relación esencialmente a la Ley 11/2002 reguladora del Centro Nacional de Inteligencia, de 6 de mayo, a la Ley Orgánica 5/2005 de la Defensa Nacional, de 17 de noviembre, y la ulterior Ley 36/2015 de Seguridad Nacional, de 28 de

Lo que el constitucionalismo y el Derecho de la Unión Europea pueden ofrecer en común», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 38, 2016, pp. 487 y ss.; y más recientemente, «El desafío constitucional del terrorismo. En busca de la seguridad, pero preservando las premisas del Estado Democrático de Derecho», ponencia, en *XVII Congreso Asociación de Constitucionalistas de España: Seguridad y libertad en el sistema democrático*, Santiago de Compostela, 2019, en <https://www.acoes.es/congreso-xvii/wp-content/uploads/sites/3/2019/02/PONENCIA-ROSARIO-SERRA3130.pdf> (05/05/2019).

¹⁰ Al que agradezco enormemente no sólo la generosa elaboración del muy inteligente, sugerente e impagable prólogo que ha preparado para estas páginas (además de las muchas horas pasadas discutiéndolas en el despacho, ante un café o por teléfono), sino todos los años de amistad y compañerismo que venimos compartiendo en el seno del Departamento de Derecho Constitucional de la Universidad de Granada (mezclando lo personal con lo laboral, el descanso con la reflexión, y la seriedad académica e institucional con el humor más absurdo). También quisiera referirme a Augusto Aguilar Calahorra, Antonio Pérez Miras y Miguel Arjona Sánchez (asimismo miembros de este Departamento), por sus comentarios a diversas cuestiones tratadas en este trabajo (y al hilo de más café), y, cómo no, a Miguel Azpitarte Sánchez (también colega y amigo), por su siempre crítica constructiva a la hora de discutir borradores (pero ya sin café...). Y para terminar, claro, el reconocimiento a Francisco Balaguer Callejón por su constante apoyo y confianza en las empresas que acometo, como mi más sincero agradecimiento al Centro de Estudios Políticos y Constitucionales por publicar este texto (volviendo a sentirme parte del mismo) y a sus evaluadores por sus informes (y oportunas sugerencias).

¹¹ Por cierto, sobre la creciente relevancia del estudio constitucional de la seguridad y la inteligencia en España, *vid.* el muy reciente (y mencionado) *Congreso XVII Seguridad y libertad en el sistema democrático (Santiago de Compostela, 4 y 5 de abril de 2019)*, Asociación de Constitucionalistas de España, en <https://www.acoes.es/congreso-xvii/> (03/05/2019).

septiembre, junto con la vigente Estrategia de Seguridad Nacional, de 30 de noviembre de 2017; pero también, claro, al respecto de la todavía vigente Ley 9/1968, de 5 de abril, sobre secretos oficiales, dada la estrecha conexión existente entre el secreto y la actividad de inteligencia, como en relación con su control.

Es así que este trabajo tenga por objeto la prevención y la inteligencia (fundamentalmente estratégica) al respecto de la actual sociedad del riesgo y su afectación a la seguridad desde el marco constitucional y sus transformaciones, en general, para concretar luego en el terrorismo y la criminalidad organizada, además de en relación con la protección civil, las infraestructuras críticas, la estabilidad económica y financiera, la ciberseguridad, la inmigración ilegal y la desafección constitucional¹²; y esto, con especial consideración al Centro Nacional de Inteligencia (CNI), en cuanto que principal manifestación en la organización y de la actividad de inteligencia en España, y en relación con la entera comunidad de inteligencia que se desarrolla e institucionaliza al respecto de dichas materias. El propósito del trabajo es así advertir cómo repercutan los cambios que suponen la globalización y la tecnología en la inteligencia y en la seguridad al respecto de su conformación constitucional hoy y, en su caso, señalar sus debilidades sistémicas en especial al hilo de su control político y jurídico; no en vano, el desarrollo expansivo que de la inteligencia y la seguridad se ha producido (y según se venga a mostrar) no ha venido acompañado de un paralelo progreso y perfeccionamiento constitucional al respecto, generándose de esta forma, si no una quiebra del sistema normativo que regula la inteligencia, sí que, desde luego, un salto intelectual de compleja reconducción mediante la mera reinterpretación constitucional. *Es de este modo que cuando proponemos la inteligencia y la seguridad como objeto constitucional no lo hagamos desde un concepto o materia constitucional de inteligencia,*

¹² Con todo, ciertamente, quedan fuera de este trabajo diversos campos objeto hoy de la seguridad, como es la seguridad energética (y la labor de inteligencia a desarrollar al respecto); y es que, a la hora de delimitar el alcance de este trabajo de investigación, la perspectiva constitucional del mismo me ha llevado a centrarme en aquellos campos en seguridad e inteligencia que mayor relevancia e interés constitucional alcanzan. Por otra parte tampoco tales campos se tratan de manera agotadora; en tal sentido, en la bibliografía que vengo a señalar en las notas se puede encontrar análisis concretos y en profundidad de las diversas cuestiones referidas en el trabajo. Lo relevante al respecto (al momento de redactar estas páginas) ha sido buscar un estudio global del alcance de la inteligencia hoy en relación al vigente contexto de sociedad del riesgo a fin de comprender luego su relevancia en nuestro sistema constitucional.

pues como tales no se prevén en nuestra Constitución (otra cosa, claro, es la seguridad, expresamente constitucionalizada), *sino con relación a las debilidades y potencialidades en la actual conformación y encauzamiento de la organización y de la actividad de inteligencia en el seno del vigente sistema constitucional español*. Y a tales efectos, entonces, que procuremos una amplia aproximación a la dimensión orgánica y funcional de la inteligencia a fin de, y aun con carácter descriptivo y generalista, esbozar los contornos de la entera inteligencia, y así poder advertir la dimensión cuantitativa y cualitativa de ésta al respecto de la ordenación constitucional de la seguridad y del poder¹³; y ya luego analizar, desde nuestro sistema constitucional y de manera crítica, la ordenación que de la organización, la actividad y el control de inteligencia, efectivamente se dan¹⁴.

En el trabajo no se profundizará, sin embargo, en la inteligencia militar, aun siendo clásica la relación entre inteligencia y defensa; y es que nos vamos a centrar más en cómo los cambios del contexto globalizado y del riesgo en que vivimos han abierto y potenciado precisamente la acción de la inteligencia a otros campos distintos a la defensa militar ante la tradicional amenaza de otros Estados (sin perjuicio de que abordemos, aun sucintamente, la inteligencia militar con ocasión del estudio de quiénes integran la comunidad de inteligencia, además de tenerla en cuenta luego al hilo de

¹³ O lo que es igual, no quedarnos en el *árbol* (y en su concreta, aun relevante, problemática), sino aspirar al *bosque* y a cómo se extiende y repercute éste en el entero ecosistema constitucional; y un *bosque*, por lo demás, que en relación con la inteligencia encuentra su origen en la defensa (determinando todavía su corazón), pero que hoy avanza en ámbitos más propios de la seguridad civil. De todo ello, entonces, la importancia de delimitar, desde la mera descripción fáctica y normativa, la efectiva área y superficie del *bosque* de la inteligencia al respecto de la seguridad, y en tanto que presupuesto para una adecuada comprensión cuantitativa y cualitativa de la incidencia constitucional de la inteligencia.

¹⁴ Considerando crucial advertir cuáles sean los problemas que la inteligencia en su conjunto (como organización y actividad) plantea al respecto de la seguridad en el vigente diseño constitucional español, es que haya de ser desde *tal diseño* desde el que, en última instancia, se haya de ofrecer adecuadas respuestas hoy. Ello, obviamente, va a desplazar posibles respuestas desde el Derecho comparado (sin más), aun cuando éste lo tengamos en cuenta para aspectos concretos; otra cosa es, claro, si pasáramos a postular cambios que supongan reformas del sistema, pues dichos modelos comparados bien podrían ofrecer oportunas soluciones (mas ello, entonces, no sólo en relación con la inteligencia y la seguridad, sino al respecto de otros contenidos constitucionales en tanto que potencialmente afectados a tales cambios).

concretas manifestaciones de la actividad de inteligencia)¹⁵. Ni tampoco se va a tratar de forma específica y sistemática la afectación de los derechos fundamentales y las libertades públicas por la actividad de inteligencia (a pesar de presentarse a primera vista como la cuestión más relevante en Derecho constitucional), aunque finalmente tal cuestión adquiera presencia a lo largo de este trabajo (como no puede ser de otra forma)¹⁶.

De manera más concreta, vamos a comenzar entonces con un preludio, como Parte I, acerca de los nuevos riesgos que la globalización y la tecnología han supuesto, de sus consecuencias en la seguridad y de la importancia de la labor de inteligencia a fin de evitar la materialización de tales riesgos y amenazas (Cap. I)¹⁷, para detenernos después en

¹⁵ Con ello no es que se pretenda revitalizar las diferencias entre la defensa y la seguridad, por cuanto que las mismas, aun existentes (Lorenzo COTINO HUESO, *El modelo constitucional de las Fuerzas Armadas*, Instituto Nacional de Administración Pública / Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2002, Cap. VII), se han visto al tiempo relativizadas ante las nuevas amenazas que el referido contexto global y de riesgo conllevan, y, por tanto, en orden a la propia reinterpretación constitucional que dicho contexto supone para ambas (Enrique GUILLÉN LÓPEZ, «Inserción de las FAS en un sistema integral de intervención terrorismo, inmigración ilegal, crimen organizado, protección en el ámbito civil», *Ejército: de tierra español*, núm. 846, 2011, pp. 54 y ss.); es sólo que, y conforme se vendrá a mostrar a lo largo del trabajo, la progresiva extensión de la labor de inteligencia en tal contexto no tiende a crecer tanto en el ámbito de la defensa militar (aunque también; piénsese en ciberdefensa), sino en ámbitos tradicionalmente civiles (según se viene a insistir). Por otra parte, el análisis de la inteligencia militar desbordaría el alcance originario de estas páginas (según se acaba de delimitar), mas reconociendo que, finalmente, así ha sucedido al entrar en cuestiones que inicialmente no estaban previstas, pero a las que el desarrollo del propio trabajo nos ha llevado (no en vano, siempre he pensado que los trabajos de investigación tienen *vida propia*, arrastrando al autor por derroteros y cuestiones que no tenía en mente al momento de iniciar su labor).

¹⁶ Es más, pues sería un trabajo distinto al que aquí proponemos (muy posiblemente de mayor interés constitucional que éste, reconocemos); pero para ello, antes (y siendo científicamente honestos), habría que fijar (mas que definir) previamente qué se entienda hoy por inteligencia en España, para lo que, entonces, se tendría que delimitar, aun descriptivamente (por cierto, como sí hacemos en estas páginas, a pesar de su tedio), la entera organización y actividad implicada en aquella. Con todo, finalmente, es que abordemos, aun de manera sintética, las múltiples y *muy* diversas cuestiones que la entera inteligencia genera no sólo ya en relación con los derechos fundamentales, sino con otras cuestiones de relevancia constitucional como es, y por ejemplo, el sistema de fuentes.

¹⁷ Un contexto globalizado y tecnológico que no por ser ya estudiado profusamente por las Ciencias sociales, deja de ser necesariamente señalado, apuntado y actualizado al respecto del estudio constitucional de cuestiones especialmente afectas por tal contexto, como así sucede en relación con la inteligencia y la seguridad; no en

las transformaciones ahora del Derecho constitucional a la sombra del contexto globalizado y de riesgo tecnológico (Cap. II), pues es desde tal Derecho desde el que luego se analizará (más allá del mero contraste) el régimen jurídico de la inteligencia y la seguridad; así se va advertir del carácter hoy abierto y complejo del Derecho constitucional, y de su mayor grado de incerteza (al hilo de la incertidumbre que nos ahoga), de la dificultad para intervenir públicamente en ciertos ámbitos técnicos y reconquistados por los particulares, del reto que supone la aparición de nuevos conflictos, de la dificultad para plantear adecuados equilibrios entre la excepcionalidad y la normalidad, y del uso que de la anomia y el *soft law* se da hoy en el ámbito de lo público¹⁸.

Continuaremos seguidamente con una presentación sobre cómo se organiza la inteligencia en España, Parte II, para lo que comenzaremos con el CNI, su naturaleza, estructura y funciones (Cap. III), para pasar a delimitar la entera comunidad de inteligencia e información (tanto a nivel nacional, como supraestatal), junto con la propia cultura de inteligencia y la potencial intervención de los particulares a su amparo (Cap. IV); y al hilo de la complejidad resultante, que también dediquemos nuestra atención a la necesaria colaboración, cooperación y coordinación al respecto de tal dimensión orgánica de la inteligencia a fin de reunificar su compuesta actuación (Cap. V)¹⁹.

Luego, en la Parte III, será cuando se esté ya en disposición de analizar la actividad de inteligencia desarrollada por la entera comunidad de inteligencia, en general, y el CNI, en particular, con relación al presente

vano, y al hilo de estas páginas, son los nuevos riesgos que nacen o se desarrollan o potencian con ocasión de la globalización y del progreso tecnológico los que llevan al impulso orgánico y funcional de la inteligencia y de la seguridad hacia nuevos retos y paradigmas al respecto del sistema constitucional.

¹⁸No es entonces una mera aproximación dogmático-formal de la perspectiva constitucional con la que abordarse la inteligencia y la seguridad (por lo demás, siempre relevante), sino un pre-replanteamiento de cuestiones formales y sustantivas de incidencia constitucional y de particular proyección particularmente al respecto de la inteligencia y la seguridad (y según se venga más adelante a mostrar); y ello, además, en atención a cómo tales cuestiones trascienden su particular proyección sobre la inteligencia y la seguridad, al referirse a las transformaciones propias del entero Derecho público y constitucional hoy.

¹⁹Es a estos efectos que proponemos una entera visión de la composición orgánica de la inteligencia, pues su descripción, y la de su régimen jurídico (aun extensa y generalista), resulta necesaria (insistimos) a fin de una adecuada comprensión de la dimensión que aquélla alcanza efectivamente en la organización constitucional del poder.

marco incierto, globalizado y de riesgo en el que nos encontramos; a tales efectos se comenzará por el análisis de un nuevo concepto de seguridad a su amparo, especialmente a la vista de la Ley 36/2015 de Seguridad Nacional y de las Estrategias de Seguridad de 2013 y 2017 (Cap. VI), para detenernos a continuación, de un lado, en el terrorismo y en la criminalidad organizada (Cap. VII), de otro, en la protección civil y en las infraestructuras críticas, en el sistema económico y financiero, y en la ciberseguridad (Cap. VIII), además de al respecto de la inmigración y la desafección constitucional (Cap. IX).

Para terminar, como Parte IV, y al amparo de la conformación constitucional del Estado español como democrático y de Derecho, es que afrontemos de manera crítica el secreto al respecto de la inteligencia, así como su necesario control político y acceso a la información relativa a ésta (Cap. X), además de su fiscalización jurídica (Cap. XI); y ya, al hilo de las deficiencias que se advierten hoy en torno al entero desarrollo de la inteligencia ante la actual sociedad del riesgo (y de la seguridad integral), que acabemos con cuatro conclusiones y un epílogo (Consideraciones finales).

Con todo ello se pretende alcanzar (y según se ha adelantado) una aproximación constitucional y actual de la entera inteligencia (y del CNI, de manera más concreta) respecto a riesgos que desde años exceden la defensa en sentido estricto (en el actual contexto globalizado y tecnológico), y con relación a un concepto amplio y complejo de seguridad de evidente vertiente civil (pues excede en mucho de la militar); pero a la par, postular una comprensión de la labor de la inteligencia (y del propio CNI) efectiva y necesariamente integrada en el Estado constitucional de Derecho, en cuanto que democrático y garante de los derechos y las libertades desde una nueva seguridad integral. Un entendimiento así de la inteligencia más allá de la comprensión particular de los concretos problemas constitucionales que sobre ésta surgen, y a fin de alcanzar una visión sopesada, pero crítica, de su total ordenación jurídica²⁰.

²⁰ Es por esto que la perspectiva utilizada sea fundamentalmente la jurídico-pública, y en particular la constitucional (conforme se viene adelantando), mas no sólo, dada la evidente dimensión politológica y sociológica de la inteligencia, la seguridad y la sociedad del riesgo; si tal conexión científica siempre es permanente, pues al fin y al cabo el Derecho constitucional actúa sobre el ejercicio del poder en la realidad social, su dependencia aumenta cuando el estudio constitucional actúa sobre objetos nuevos o en transformación, como acontece en este trabajo. Al respecto, sobre la tensión del Derecho constitucional con la realidad, *cf.* Francisco BALAGUER CALLEJÓN, «Constitución normativa y ciencia del derecho», en AA.VV. *Estudios de Derecho Público en homenaje a Juan José Ruiz-Rico (I)*, Tecnos, Madrid, 1997, en especial pp. 106 y ss.

PARTE I:

RIESGO, SEGURIDAD, INTELIGENCIA Y DERECHO
CONSTITUCIONAL

Capítulo I

RIESGO, TECNOLOGÍA Y GLOBALIZACIÓN; SEGURIDAD, PREVENCIÓN E INTELIGENCIA

I.A. Riesgo, tecnología y globalización

Desde la segunda mitad del siglo pasado la sociedad viene caracterizándose, entre otros factores, por el riesgo: así, *sociedad del riesgo*; es decir, por la potencialidad de origen humano para generar gravísimos daños en intereses y bienes colectivos de la máxima relevancia para la humanidad, y que de materializarse resultarían de difícil o imposible reparación. Riesgos que además no actúan aisladamente, sino conjunta y dialécticamente con otros, o meras potencialidades, dando lugar a nuevos riesgos; y de cómo la sociedad, con todo, se desarrolla, convive, gestiona incluso, dichos riesgos, procurando, eso sí, su restricción y/o contención¹. De este modo, junto con los tradicionales peligros de origen estrictamente natural, causantes de gravísimas catástrofes (como terremotos o volcanes), la humanidad es hoy actor directo de situaciones no menos peligrosas y catastróficas para ella misma y su entorno (del que depende); piénsese, sin más, en el accidente nuclear de Chernóbil o más recientemente, y entre el peligro natural y el riesgo humano (o con ambos), el de la central de Fukushima.

De lo anterior, entonces (y de manera general), la búsqueda de instrumentos con los que procurar evitar o atenuar, preventivamente, dichos riesgos, a fin de impedir los referidos resultados lesivos ante la evidencia de su difícilísima o imposible (o inútil) reparación; y en tal sentido, precisamente, el impulso y la consolidación de nuevos principios jurídicos como los de «responsabilidad» o de «precaución» a fin de prevenir, reducir, contener o encauzar riesgos en actividades humanas conscientemente peligrosas (en potencia) para la humanidad y su en-

¹ Por todos, Ulrich BECK, *La sociedad del riesgo (Hacia una nueva modernidad)*, Jorge Navarro *et al.* (trad.), Paidós, Barcelona, 1998.

torno, pero a la par consideradas oportunas y beneficiosas en abstracto para ésta (siguiendo el ejemplo anterior, piénsese en la energía nuclear)².

El referido riesgo entra en contacto, a su vez (bebe, incluso), con otros dos fenómenos, el progreso tecnológico y la globalización (que también vienen a caracterizar nuestra sociedad actual)³, los cuales actúan como motor y amplificador del mismo. En cuanto a la tecnología, ésta aporta los recursos que generan el riesgo, al permitir cada vez más a la humanidad afrontar retos y alcanzar soluciones y respuestas a problemas y necesidades, si bien con el precio de poner en peligro potencial a ésta⁴; mientras, la globalización (e interactuando siempre con la propia tecnología) amplía el marco de actuación del riesgo, tanto en sus efectos como en sus orígenes (riesgos globales)⁵. Así, por ejemplo, el cambio climático al respecto de las causas humanas que lo provocan, como en relación con las posibles medidas a adoptar, entronca directamente con los precedentes de la sociedad industrial y el progreso tecnológico vivido en estos últimos dos siglos (en particular, el consumo del carbón y del petróleo, y las emisiones de CO₂), a la par que diversas propuestas científicas y tecnológicas buscan/ofrecen soluciones, aun parciales, a dicho riesgo o potencial daño (como las llamadas energías renovables y libres de emisiones, o con menor índice de emisión y contaminación)⁶;

² En cuanto al primero, por todos (cómo no), Hans JONAS, *El principio de responsabilidad (Ensayo de una ética para la civilización tecnológica)*, Javier M. Fernández Retenaga (trad.), Herder, 2ª ed., Barcelona, 2004; y en relación al principio de precaución, entre otros (si bien en tono crítico), *vid.* Casas R. SUNSTEIN, *Leyes de miedo (Más allá del principio de precaución)*, Verónica I. Weinstabl y Servanda M. de Hagen (trad.), Katz, Buenos Aires, 2009.

³ Para una primera aproximación a la tecnología y la globalización, y sobre cómo ambos fenómenos interactúan en nuestros sistemas políticos y jurídicos, *vid.* ya Juan Francisco SÁNCHEZ BARRILAO en los siguientes trabajos: «Globalizzazione, tecnologia e costituzione: verso una democrazia planetaria e un diritto costituzionale comune?», Andrea Buratti (trad.), *Nomos*, 3/2002, pp. 169 y ss.; «Sobre la Constitución normativa y la globalización», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Granada*, núm. 7, 2004, pp. 241 y ss.; y «Sobre la Constitución normativa y la tecnología», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Granada*, núm. 8, 2005, pp. 257 y ss.

⁴ Con carácter general *vid.*, p.e., José ESTEVE PARDO, *El desconcierto del Leviatán (Política y Derecho ante las incertidumbres de la Ciencia)*, Marcial Pons, Madrid, 2009.

⁵ Nuevamente Ulrich BECH, pero ahora *¿Qué es la globalización? (Falacias del globalismo, respuestas a la globalización)*, Bernardo Moreno y M^a Rosa Borràs (trad.), Paidós, 9ª ed., Barcelona, 2002, en particular pp. 141 y ss.

⁶ Sobre la incidencia incluso del cambio climático en la seguridad, *vid.*: Olinta LÓPEZ RAFEL, «Entender el Cambio Climático como amenaza a la Seguridad Global»,

y todo ello, claro, desde una eminente dimensión global con relación a sus causas (menos emisiones y contaminación), como al respecto de la puesta en marcha de posibles soluciones e instrumentos políticos y jurídicos (p.e., el Acuerdo de París de 2015)⁷.

Deteniéndonos ahora un poco más en la tecnología, el progreso (como avance, adelanto, mejora, desarrollo y beneficio paulatino) toma cuerpo en relación con la actividad científica y tecnológica como progreso tecnológico⁸, dado que uno de los motores esenciales del progreso humano a lo largo de toda la historia⁹; y ello, hasta llegar hoy a configurar el actual estadio histórico también como *sociedad tecnológica*¹⁰. En este marco, y a la luz del progreso de la informática (como un paso más y específico tecnológico), es que quepa hablarse incluso de *sociedad de la información* o *digital*¹¹. Así que la tecnología y la más específica informática, su progreso, puedan considerarse, en el vigente contexto globalizado, como

en AA.VV. *Luces y sombras de la seguridad internacional en los albores del siglo K*, vol. III, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado / UNED, Madrid, 2010, pp. 471 y ss.; y Lara Esther LÁZARO TOUZA y Ángel GÓMEZ DE ÁGREGA, «El medio ambiente y los fenómenos naturales: el cambio climático», en AA.VV. *La geopolítica líquida del siglo XXI*, Ministerio de Defensa / Instituto Español de Estudios Estratégicos, Madrid, 2015, pp. 93 y ss.

⁷ Así, María del Pilar BUENO RUBIAL, «El Acuerdo de París: ¿una nueva idea sobre la arquitectura climática internacional?», *Relaciones Internacionales: Revista académica cuatrimestral de publicación electrónica*, núm. 33, 2016, pp. 75 y ss., en <http://www.relacionesinternacionales.info/ojs/article/view/747.html> (30/07/2017); también, nuevamente, Lara Esther LÁZARO TOUZA y Ángel GÓMEZ DE ÁGREGA, pero esta vez «Gobernanza climática y empresa», *Revista de Responsabilidad Social de la Empresa*, núm. 24, 2016, pp. 139 y ss.

⁸ Para una preliminar aproximación al concepto de progreso tecnológico, *vid.* Miguel Ángel QUINTANILLA FISAC, «El enfoque de la innovación tecnológica: el concepto de progreso tecnológico», *Arbor: Ciencia, Pensamiento y Cultura*, núm. 620, 1997, pp. 377-390.

⁹ De interés, sobre el progreso científico y tecnológico desde una perspectiva histórica, cultural y social, *vid.* Ángel MARTÍN MUNICIO, «La comprensión social de la ciencia», asimismo en *Arbor: Ciencia, Pensamiento y Cultura*, núm. 706, 2004, pp. 405-442.

¹⁰ P.e. *vid.* Langdon WINNER, «Dos visiones de la civilización tecnológica», Marta Domínguez Folgueras (trad.), en AA.VV. *Ciencia, tecnología, sociedad y cultura en el cambio de siglo*, Biblioteca Nueva / Organización de Estados Iberoamericanos, Madrid, 2001, pp. 55 y ss.

¹¹ *Vid.* Carmen SILVA ROBLES, Gloria JIMÉNEZ MARÍN y Rodrigo ELÍAS ZAMBRANO, «De la sociedad de la información a la sociedad digital: Web 2.0 y redes sociales en el panorama mediático actual», *F@ro: Revista Teórica del Departamento de Ciencias de la Comunicación*, núm. 15, 2012.

objeto esencial de las políticas públicas en cuanto que factor económico, geopolítico y de la misma seguridad¹². Sin embargo, y según se ha señalado más arriba, es que el progreso tecnológico entronque con el estigma de la generación de nuevos riesgos para la misma humanidad¹³; no en vano, en torno al progreso tecnológico, y desde antes de su misma revolución, se ha expresado históricamente un recelo a modo de auténtico mito, el de Prometeo, de acuerdo al cual la ciencia y la tecnología desembocan en cierta expiación de los hombres por creerse Dioses en su propósito de controlar la naturaleza¹⁴. Un recelo que, más allá de sus prejuicios (en tanto que debate siempre abierto sobre el progreso tecnológico)¹⁵, hoy adopta forma, no se olvide, de riesgo cierto sobre el que debemos operar política y jurídicamente; pensemos, y como mero ejemplo, en la inteligencia artificial, y en el riesgo que para la entera humanidad y su futuro podría llegar a suponer¹⁶, y en cómo, más allá de la potencialidad real de tal riesgo (al hilo del actual desarrollo de la informática), se exige, no obstante, de nuestra reflexión prospectiva a fin de evitar o contener los riesgos que puedan darse en el futuro¹⁷. Así es que, y su vez, se llegue a

¹² Cfr. Pedro BAÑOS BAJO, «La geopolítica de la tecnología», *Revista Ejército: de tierra español*, núm. 902, 2016, pp. 128 y ss.

¹³ Así, y al respecto de cómo la tecnología afecta a la propia naturaleza, John GRAY, «Nature Bites Back», en AA.VV. *The Politics of Risk Society*, Polity Press, Cambridge, 1998, pp. 44 y ss.

¹⁴ Vid. Fiammetta SALMONI, *Le norme tecniche*, Giuffrè Editore, Milano, 2001, pp. 8-15.

¹⁵ Cómo no, Lewis MUMFORD: *El mito de la máquina I: Técnica y evolución humana*, Arcadio Rigodón (trad.), Pepitas de Calabaza ed., La Rioja, 2010; y *El mito de la máquina II: El pentágono del poder*, Javier Rodríguez Hidalgo (trad.), Pepitas de Calabaza ed., La Rioja, 2011. También de interés, sobre la tecnología como amenaza y oportunidad, Stefano RODOTÀ, *El derecho a tener derechos*, José Manuel Revuelta (trad.), Trotta, Madrid, 2014, pp. 69 y ss.

¹⁶ Así, vid. Eliezer YUDKOWSKY, «Artificial Intelligence as a Positive and Negative Factor in Global Risk», en AA.VV. *In Global Catastrophic Risks*, Oxford University Press, New York, 2008, pp. 308 y ss.; o más recientemente, y en especial, Nick BOSTROM, *Superintelligence: Paths, Dangers, Strategies*, Oxford University Press, Oxford, 2014.

¹⁷ Cfr. Juan Francisco SÁNCHEZ BARRILAO, «El Derecho constitucional ante la era de Ultrón: la informática y la inteligencia artificial como objeto constitucional», *Estudios de Deusto*, vol. 64, núm. 2, 2016, pp. 225 y ss. Y ya, acerca de la prospectiva y la inteligencia, vid. Jordi SERRA DEL PINO: «La prospectiva y la investigación del futuro», *Inteligencia y Seguridad*, núm. 4, 2008, pp. 211 y ss.; y «Prospectiva», en AA.VV. *Conceptos fundamentales de inteligencia*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, pp. 305 y ss. También, acerca del futuro y de lo que deseamos anticipar, José María BLANCO y Oscar JAIME, «Toma de decisiones y visión de futuro para la seguridad

fomentar respuestas tecnológicas (conforme se ha adelantado) a los riesgos que genera la propia tecnología, para finalmente advertir como aquéllas provocan entonces nuevos riesgos; de este modo acontece hoy a la sombra del desarrollo y abuso de la vigilancia informática por ciertos servicios de seguridad en Derecho comparado, precisamente para contener amenazas y riesgos de evidente carácter tecnológico¹⁸.

Desde tal perspectiva tecnológica y de sus riesgos, los atentados a las Torres Gemelas y al Pentágono en 2001 pusieron ya en evidencia cómo una tecnología estrictamente civil, la aviación comercial (y como singular expresión de un progreso tecnológico evidentemente beneficioso para la humanidad al permitir un medio de comunicación muy rápido y seguro), se instrumentalizaba (sin embargo) en herramienta agresora en un atentado de masas¹⁹ mientras era retransmitido a nivel global por televisión (asimismo, como expresión del progreso tecnológico en materia de telecomunicaciones ahora)²⁰; el riesgo propio, ordinario, asimilable y bajo control de un vuelo aéreo comercial era así artificial y criminalmente potenciado, hasta el punto de convertirse en un arma con la que atentar no sólo contra la vida de miles de personas, sino contra el sistema financiero internacional y la seguridad mundial²¹: de esta forma, tecnología, riesgo e inseguridad generalizada²²; incluso, de una «globalización de la inseguridad» cabría hablarse²³.

nacional», en AA.VV. *Seguridad nacional, amenazas y respuestas*, LID Editorial, Madrid, 2014, especialmente pp. 290 y ss.

¹⁸ P.e., Cristina PAUNER CHULVI, «Perspectivas constitucionales de las nuevas tecnologías en seguridad», ponencia, en XVII Congreso Asociación de Constitucionalistas de España: *Seguridad y libertad en el sistema democrático*, Santiago de Compostela, 2019, en <https://www.acoes.es/congreso-xvii/wp-content/uploads/sites/3/2019/03/Perspectivas-constitucionales-de-las-nuevas-tecnolog%C3%ADas-en-seguridad.pdf> (05/05/2019).

¹⁹ Desde esta misma perspectiva, Bruce ACKERMAN, «The Emergency Constitution», *The Yale Law Journal*, vol. 113, núm. 5, 2004, p. 1029.

²⁰ De interés, también, *vid.* Daniel SANSÓ-RUBERT PASCUAL, «Nuevos tiempos, viejas amenazas», *Estrategia Global: Revista de Relaciones Internacionales, Economía, Defensa y Tecnología*, núm. 13, 2006, pp. 66 y ss.

²¹ Fernando Francisco NAVARRETE ROJAS, «La obtención de inteligencia antiterrorista en los mercados de valores», *Boletín de Información (Ministerio de Defensa)*, núm. 286, 2004, en especial pp. 79 y ss.

²² *Cfr.* Ignacio NUNES FERNANDES, «El sentimiento de inseguridad frente a la sociedad de riesgo: El paradigma de la seguridad insegura», *Revista de Estudios Jurídicos UNESP*, vol. 17, núm. 25, 2013, especialmente pp. 207 y ss.

²³ Concepción ANGUITA OLMEDO y María Victoria CAMPOS ZABALA, «La globalización de la inseguridad», *Revista de Relaciones de Internacionales de la UNAM*, núms. 101-102, 2008, pp. 207 y ss.

Pero con este atentado, también, la visualización de la nueva sociedad global hasta ese momento teorizada (dado que fundamentalmente advertida, pero no realmente interiorizada por los sistemas políticos y jurídicos), no sólo al respecto de la difusión televisiva mundial de tal atentado en tiempo real, sino a sus causas y forma de ejecución (por un grupo terrorista integrado por personas de diversas nacionalidades, con células en diversos continentes y organizado y dirigido desde una red internacional), además de sus efectos inmediatos y consecuencias posteriores (en particular, las medidas antiterroristas que se tomaron a nivel mundial, como la ulterior guerra de Afganistán)²⁴.

Es de este modo que la globalización, y al margen de su dimensión estrictamente espacial o geográfica, su complejo carácter material (político, cultural, económico, etc.), junto con las contradicciones y paradojas que ella comporta²⁵, haya generado al tiempo nuevas dimensiones sustantivas del riesgo menos conexas a la idea del desastre o la catástrofe natural, ambiental o sanitaria (ámbitos en los que se movía el concepto de riesgo fundamentalmente en el Siglo XX), para abrir puertas a fenómenos que generan peligros políticos, económicos y/o sociales al venir a desestabilizar, potencialmente, el sistema político, jurídico, social y/o económico de uno o varios países. Baste al respecto, por ejemplo, no sólo el terrorismo global tras el 11-S (según se ha adelantado), y al tiempo los atentados de Francia (2015, 2016 y 2017), Berlín (2016), Manchester (2017) o Barcelona (2017), sino la actividad bursátil y su incidencia en la recién crisis económica, y las repercusiones geopolíticas, jurídicas, económicas y culturales de dichos supuestos; o de manera más difusa la propia inmigración (fruto de la desigualdad económica y social mundial, como de la extrema falta de seguridad en ciertas regiones en el mundo por guerras y regímenes autoritarios), en tanto que en un punto de difícil integración, sobre todo por la intensidad que ha alcanzado, y el potencial conflicto que ésta puede suponer aún para sociedades plurales como son las europeas²⁶, tal como se ha contemplado a la vista de la masiva llegada

²⁴ De interés, Jordi JARIA I MANZANO, «El terrorismo como síntoma: constitucionalismo, legitimidad del poder y globalización», en AA.VV. *Terrorismo y Derecho bajo la estela del 11 de septiembre*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014, pp. 61-84.

²⁵ Vid. Anthony GIDDENS, *Un mundo desbocado*, Pedro Cifuentes (trad.), Taurus, Madrid, 2000.

²⁶ Ya, Juan Francisco SÁNCHEZ BARRILAO, «Globalización y crisis económica: sombras en la integración europea», *Videtur Quod: Anuario del Pensamiento Crítico*, núm. 2, 2010, en especial pp. 199-200.

de refugiados sirios a Europa huyendo del llamado Estado Islámico y su guerra en Oriente Próximo (2015 y 2016)²⁷; incluso, la intervención de servicios de inteligencia de Estados en los procesos electorales de otros, espionando información de los candidatos (el *Russian-gate*)²⁸, o de meras empresas privadas desacreditando opositores políticos (*Black Cube*)²⁹; y en línea con lo anterior, la infiltración de noticias falsas en las redes sociales, según se ha advertido en las elecciones presidenciales de los Estados Unidos de 2016 o en el referéndum del *Bréxit* (el *Facebook-gate* y la *Cambridge Analytica*)³⁰.

Y todo ello, sin que además debamos perder de vista el progresivo desgaste que para la soberanía y el poder de los Estados supone la globalización misma, en tanto que proceso de limitación de ésta ante la sujeción fáctica que para los Estados supone su interacción en un nuevo espacio, único y global³¹, junto a sujetos privados capaces de imponer sus propias reglas a nivel económico, cultural, tecnológico e ideológico³². Por tanto, conforme la globalización se expande, es que

²⁷ P.e., Francisco ESPINOSA NAVAS, «Una visión sobre los refugiados sirios en Europa», en AA.VV. *Panorama Estratégico 2016*, Ministerio de Defensa, Madrid, 2016, pp. 215-241.

²⁸ «Background to ‘Assessing Russian Activities and Intentions in Recent US Elections’: The Analytic Process and Cyber Incident Attribution», de 6 de enero de 2017, en https://www.dni.gov/files/documents/ICA_2017_01.pdf (30/07/2017).

²⁹ *Vid.* <https://www.publico.es/internacional/black-cube-black-cube-juguete-israeli-interferir-elecciones.html> (18/08/2018).

³⁰ Desde tal perspectiva, Francisco BALAGUER CALLEJÓN, «Las dos grandes crisis del constitucionalismo frente a la globalización en el Siglo XXI», *Nomos*, núm. 4, 2018, pp. 10 y ss., en <http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2018/09/Callehon.-conv-11.05.pdf> (28/09/2018). Y más recientemente, también, el uso de *fake news* en las elecciones presidenciales de Brasil; https://www.elconfidencial.com/mundo/2018-10-25/jair-bolsonaro-fake-news-elecciones-brasil_1635334/ (31/10/2018).

³¹ *Cfr.* Michael STOLLES, «Trayectoria del Estado constitucional con la perspectiva de la globalización», Ignacio Gutiérrez Gutiérrez (revis. trad.), junto a Andreas PAULUS, *El Derecho constitucional de la globalización*, Fundación Coloquio Jurídico Europeo, Madrid, 2013, pp. 23 y ss. También, *vid.* Alessandro MORELLI, «La riscoperta della sovranità nella crisi della globalizzazione», *Consulta On Line*, fasc. I, 2018, pp. 97 y ss., en <http://www.giurcost.org/studi/morelli3.pdf> (12/06/2019).

³² Entre otros: José Eduardo FARIA, *El Derecho en la economía globalizada*, Carlos Lema Añón (trad.), Trotta, Madrid, 2001; Antonio BALDASSARRE, *Globalizzazione contro democrazia*, Editori Laterza, Roma-Bari, 2002; Massimo L. SALVADORI, *Democrazie senza democrazia*, Editori Laterza, Roma-Bari, 2011; o, más recientemente, Maria Rosaria FERRARESE, *Promesse mancate (Dove ci ha portato il capitalismo finanziario)*, Il Mulino, Bologna, 2017.

los Estados pierdan, cada vez más, capacidad de actuación al respecto del desarrollo de políticas propias en sus mismas fronteras, a la par que se ven necesitados de proyectar su actividad política más allá de ellas³³; y a la vez que se busquen nuevas respuestas desde las que abordar la presente realidad global³⁴. Ello, obviamente, incide en la forma en la que los Estados puedan/hayan de afrontar sus objetos de actuación, como acontece al respecto de la seguridad, pues se acercan desde una debilidad hoy ya estructural. Y es que, a fin de superar tales limitaciones, pueden terminar por sobredimensionar el esfuerzo público a nivel interno y entrando, potencialmente entonces, en un riesgo autorreferencial: es decir, el riesgo de que la debilidad pública responda con un mayor esfuerzo público que, lejos de lograr más eficiencia frente a la globalización, desencadene no sólo mayor frustración, sino desgastes innecesarios para el entero sistema público; o al respecto de la seguridad, que una sobredimensión de la misma como política pública acabe no sólo por no satisfacer sus fines, sino por someter al resto de la actividad pública (y a la propia ciudadanía) a una tensión desproporcionada.

Mas lo anterior, claro, sin perjuicio de que el efecto globalizador no sea igual para todos los Estados dado su diverso tamaño y peso geoestratégico, de manera que, aunque todos sufren la acción de la globalización, no todos se encuentran en idéntica situación *ante ésta y en ésta*. Por ello, claro, la importancia del proceso de integración europea como propuesta de composición supranacional con la que, precisamente,

³³ Sobre dicho proceso, *vid.*, p.e., Luis Miguel HINOJOSA MARTÍNEZ, «Globalización y soberanía de los Estados», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, núm. 10, 2005, en <http://www.reei.org/index.php/revista/num10> (30/07/2017).

³⁴ Desde diversas perspectivas, y tempranamente, Gurutz JÁUREGUI BERECIARTU, *La democracia planetaria*, Ediciones Nobel, Oviedo, 2000; o David HELD, *La democracia y el orden global (Del Estado moderno al gobierno cosmopolita)*, Sebastián Mazzuca (trad.), 3ª ed., Paidós, Barcelona, 2002. Y más recientemente, e incidiendo en cierta constitucionalización del orden internacional (aun en distinto grado): Armin VON BOGDANDY, «Globalization and Europe: how to Square Democracy, Globalization, and International Law», *The European Journal of International Law*, vol. 15, núm. 5, 2004, pp. 885 y ss.; Jürgen HABERMAS, «La crisis de la Unión Europea a la luz de una constitucionalización del Derecho internacional. Un ensayo sobre la Constitución de Europa», Francesc J. Hernández i Dobon y Benno Herzog (trad.), en *La Constitución de Europa*, Trotta, Madrid, 2012, pp. 39 y ss.; o Cesare PINELLI, «Le teorie del costituzionalismo globale e la sfida dei mercati finanziari», *Fundamentos: Cuadernos Monográficos de Teoría del Estado, Derecho Público e Historia Constitucional*, núm. 8, 2014, pp. 141 y ss.

posicionar mejor los Estados europeos ante la globalización³⁵. Y esto a pesar de la crisis que hoy vive la Unión tras el *Brexit*³⁶, como de las diversas propuestas que la recorren propugnando su retroceso, por cuanto que lejos de que los Estados recobren la soberanía que ostentaban previamente a su integración (como precisamente se ha pretendido con el *Brexit*), está la desventaja que supone la propia globalización al respecto de éstos (según se viene advirtiendo)³⁷.

Por último, y entroncando con distintas cuestiones señaladas más arriba en torno a la globalización, se ha de insistir en su carácter complejo y contradictorio³⁸. Se advierte así la irradiación mundial de valores humanos y democráticos, mientras que los procesos políticos se ven atezados por la razón económica; y una mayor mundialización cultural, a la par que, y sin embargo, se acaba colonizando la cultura al servicio del mercado global³⁹. Se generan también sentimientos cosmopolitas y solidarios globales, para finalmente apreciarse respuestas cada vez más endogámicas frente *al otro*; aumenta la riqueza de unos, cuando hay más con menos⁴⁰. Y de este modo, entonces, que junto a la proyección universalista de la economía, de valores sociales y políticos, de manifestaciones culturales, e incluso del propio Derecho (los mismos derechos

³⁵ Cfr. Juan Francisco SÁNCHEZ BARRILAO, «La constitucionalización de la integración regional europea: ¡más Europa! de vuelta a una Constitución para Europa, ante la situación de crisis de la Unión», *Estudios de Deusto*, vol. 60, núm. 2, 2012, p.e. pp. 72 y 104 y ss.

³⁶ «Libro Blanco sobre el futuro de Europa y el camino a seguir (Reflexiones y escenarios para la Europa de los Veintisiete)», pp. 12 y 13, en https://ec.europa.eu/commission/white-paper-future-europe_es (19/02/2018).

³⁷ Ya Juan Francisco SÁNCHEZ BARRILAO, pero ahora «Unión Europea y globalización: reivindicando una Europa de los ciudadanos», en AA.VV. *Estudios en Homenaje al Profesor y Magistrado Luis Ortega Álvarez*, Thomson Reuters / Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2016, p. 153.

³⁸ Nuevamente Juan Francisco SÁNCHEZ BARRILAO, mas «Europa entre crisis económica y crisis constitucional: Constitución, Derecho constitucional y globalización», en AA.VV. *Costituzione, globalizzazione e tradizione giuridica europea*, Cedam, Padova, 1012, p. 372.

³⁹ De manera crítica, Federico SPANTIGATI, «Globalizzazione e decumene: cosa abbiamo imparato in Italia in cinquanta anni», *Jus-Rivista di Scienze Giuridiche*, núm. 1/2001, pp. 15 y ss.

⁴⁰ Cómo no, Boaventura DE SOUSA SANTOS, «El uso contra-hegemónico del Derecho en la lucha por una globalización desde abajo», *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, núm. 39, 2005, pp. 363-420.

humanos)⁴¹, se presenten respuestas endógenas frente a ella, siendo el integrismo (nacional, religioso, cultural, etc.) su mayor demostración⁴².

Por tanto, mientras que la globalización proyecta a nivel mundial, y bajo un marco económico predominante, determinados valores sociales, políticos, jurídicos y culturales (según se acaba de referir), es que se presenten respuestas integristas (a nivel nacional, religioso, cultural, etc.) a la misma, y en consecuencia que el proceso de estandarización económica, social y cultural que en gran medida supone y define la globalización, genere, a su vez, un efecto rebote en el sentido de buscar identidades fuertes e intensas frente a la débil y falsa homogeneización que dicha estandarización produce (en cuanto que limitada a determinados aspectos y modelos); y todo esto no desde la consideración de tales procesos de identificación como reacción en sí a la globalización, sino como parte de ella misma⁴³.

Sin embargo no siempre se ha aceptado dicha naturaleza contradictoria y compleja de la globalización; es más, en la propia Unión Europea se ha tenido que llegar a la crisis política de 2016 para que se asuma oficialmente dicha comprensión (ya en 2017)⁴⁴. La crisis económica (y su particular dimensión financiera), y las limitaciones que ha supuesto la integración europea al respecto del principio democrático y del modelo social⁴⁵, vinieron a insuflar un nuevo y progresivo integrismo nacionalista

⁴¹ Aun de manera crítica, *vid.* Alfonso DE JULIOS-CAMPUZANO, *La globalización ilustrada: ciudadanía, derechos humanos y constitucionalismo*, Dykinson, Madrid, 2003.

⁴² Sobre el fundamentalismo, como grave problema del Derecho constitucional, *vid.* ya Peter HÄBERLE, «El fundamentalismo como desafío del Estado constitucional: consideraciones desde la ciencia del Derecho y de la cultura», Xavier Arzo Santiesteban (trad.), en *Retos actuales del Estado constitucional*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 1996, pp. 133 y ss.

⁴³ Así, Juan Francisco SÁNCHEZ BARRILAO: «Tra identità: il futuro dell'integrazione europea nel contesto globale», Valentina Faggiani (trad.), *Nomos*, núm. 2, 2018, en http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2018/06/Barrilao_antecipazioni.pdf (22/07/2018); y «Fundamentalismo, identidades e integración en Europa», en AA.VV. *Perspectivas actuales del proceso de integración europea*, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2019, pp. 113 y ss.

⁴⁴ Comisión Europea, «Encauzamiento de la globalización» (mayo de 2017), en https://ec.europa.eu/commission/publications/reflection-paper-harnessing-globalisation_es (19/02/2018).

⁴⁵ Acerca de la debilidad constitucional del Estado social en la Unión Europea, *vid.* José Luis MONEREO PÉREZ, «Por un constitucionalismo social europeo. Un marco jurídico-político insuficiente para la construcción de la ciudadanía social europea», *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 21, 2014, pp. 143 y ss.