

..ReCrim2025..

## LA INFLUENCIA DE LA INTELIGENCIA EN EL DERECHO PENAL INTERNACIONAL

Diego González López  
Investigador predoctoral (ACIF). Departamento de Derecho penal.  
Universitat de València.

Corte Penal Internacional – servicio de inteligencia – Fiscalía – Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas  
*International Criminal Court – intelligence service – Prosecution – United Nations Security Council*

Recientemente se han conocido los diferentes intentos de espionaje e infiltración que determinados servicios de inteligencia han realizado en el seno de la Corte Penal Internacional, por lo que, en este contexto, se considera primordial estudiar la relevancia geopolítica que representa el tribunal regido por el Estatuto de Roma. Y es que, teniendo en cuenta los intentos mencionados, el papel que juega el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en el Derecho penal internacional y la labor que ejercen los servicios de inteligencia nacionales en lo referente a la toma de decisiones políticas, cabe preguntarse: ¿influye la inteligencia en el Derecho penal internacional? *Recently, various attempts at espionage and infiltration by certain intelligence services within the International Criminal Court have come to light. In this context, it is essential to study the geopolitical relevance of the court governed by the Rome Statute. Given the aforementioned attempts, the role played by the United Nations Security Council in international criminal law, and the work carried out by national intelligence services in relation to political decision-making, it is worth asking: does intelligence influence international criminal law?*

Recibido: 26/07/2025

Publicado: 29/08/2025

© 2025 Los derechos de la presente contribución corresponden a sus autores; los signos distintivos y la edición son propiedad del Instituto U. de Investigación en Criminología y CC.PP. La cita está permitida en los términos legalmente previstos, haciendo siempre expresa mención de autoría y de la disponibilidad en línea en <http://www.uv.es/recrim>

SUMARIO: I. Introducción. II. La Corte Penal Internacional. III. Activación de la jurisdicción penal internacional. IV. Efectividad de la Corte Penal internacional. V. Aproximación a la inteligencia como disciplina en la toma de decisiones. VI. La Fiscalía de la Corte Penal Internacional: ¿verdadera independencia? VII. El Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y la puerta institucional a la injerencia. VIII. La sombra de la inteligencia: operaciones encubiertas. IX. Conclusiones. X. Bibliografía citada.

### I. Introducción

En la arquitectura del Derecho penal internacional, la Corte Penal Internacional (en adelante también CPI) representa el máximo exponente del compromiso de la comunidad internacional con la lucha contra la impunidad. Su mandato, consagrado en el Estatuto de Roma, descansa sobre los principios de independencia, imparcialidad y universalidad.

Sin embargo, en la práctica, la CPI no opera en un vacío político, sino en un entorno geopolítico complejo, donde confluyen intereses estratégicos y relaciones de poder. En este contexto, los servicios de inteligencia emergen como actores con capacidad para incidir, directa o indirectamente, en la “operativa” del Derecho penal internacional. Desde la información clasificada que alimenta ciertos tipos de decisiones, hasta presiones encubiertas sobre funcionarios de la CPI.

Al aproximarnos a una nueva disciplina, resulta fundamental delimitar con precisión su terminología. En el caso del Derecho penal internacional, es necesario, en primer lugar, diferenciar entre este y el Derecho internacional penal. En segundo lugar, debe advertirse que, pese a esta distinción conceptual, una parte de la doctrina utiliza ambos términos de manera indistinta<sup>1</sup>.

El Derecho penal internacional se circunscribe a las normas de Derecho interno encaminadas a resolver y dirimir los conflictos que derivan de la aplicación de la normativa penal en el espacio, mientras que el Derecho internacional penal hace referencia a aquellas normas supranacionales aceptadas por el poder legislativo de diversos Estados. Por tanto, el término de Derecho penal internacional se vincula con los aspectos internacionales de los ordenamientos jurídicos nacionales, y la expresión de Derecho internacional penal se refiere a los aspectos penales del Derecho internacional<sup>2</sup>.

No obstante, como señala ANDRÉS DOMÍNGUEZ, la distinción entre Derecho penal internacional y Derecho internacional penal tiende más a generar confusión que a aportar claridad conceptual, especialmente si se considera la incorporación de aspectos penales del Derecho internacional en los ordenamientos jurídicos nacionales.

En este sentido, resulta pertinente traer a colación la definición de Derecho penal internacional establecida por CHERIF BASSIOUNI, quien establecía que este era el resultado de la convergencia de los aspectos internacionales de la legislación penal nacional de los Estados y de los aspectos penales de la legislación internacional<sup>3</sup>.

Por tanto, se considera preciso definir el Derecho penal internacional como el conjunto de normas jurídicas vigentes, nacionales y supranacionales, que regulan la aplicación de la normativa penal interna en el ámbito internacional, así como el amparo de los bienes jurídicos más esenciales frente a las formas de agresión establecidas por la comunidad internacional.

En palabras de GIL GIL, el Derecho penal internacional reviste una especial relevancia social supranacional en tanto en cuanto tipifica aquellas condiciones necesarias para el mantenimiento y la conservación del orden internacional<sup>4</sup>. Por su parte, WERLE y JESSBERGER establecen que el Derecho penal internacional comprende todas las normas de Derecho internacional que directamente fundamentan, excluyen o de cualquier otro modo regulan una responsabilidad penal. Los crímenes contra el Derecho internacional son todos los que conllevan responsabilidad individual directa a través de

---

<sup>1</sup> ANDRÉS DOMÍNGUEZ, A. C.: *Derecho penal internacional*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2006, pp. 13-14.

<sup>2</sup> *Ibid.*, pp. 14-15.

<sup>3</sup> CHERIF BASSIOUNI, M.: “El Derecho penal internacional: Historia, objeto y contenido”, *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales*, nº. 35, 1982, p. 6.

<sup>4</sup> GIL GIL, A.: *Derecho penal internacional*, Madrid, Tecnos, 1999, p. 52.

éste<sup>5</sup>.

Y es que, el Derecho penal internacional desempeña un papel central en la configuración del orden geopolítico mundial, razón por la cual las decisiones adoptadas por la Corte Penal Internacional son objeto de estrecha vigilancia por parte de los servicios de inteligencia.

Con todo, este capítulo analiza la influencia de estos en el funcionamiento del Derecho penal internacional. En particular, se analiza el impacto de la inteligencia en la labor de la Fiscalía y en la intervención del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, así como la existencia de operaciones encubiertas y desequilibrios estructurales que ponen en entredicho la equidad y la imparcialidad del sistema penal internacional.

## II. La Corte Penal Internacional

La Corte Penal Internacional es una institución permanente facultada para ejercer jurisdicción sobre las personas, y no sobre los Estados, respecto de los crímenes más graves de trascendencia internacional. En otras palabras, el destinatario del Derecho penal internacional es cada persona natural individualmente considerada, no el Estado.

Así, la justicia penal internacional se aparta de la concepción tradicional del Derecho internacional, conforme a la cual las consecuencias de una acción solo pueden afectar al Estado o a otros sujetos estructurados de manera similar<sup>6</sup>. El precepto 1 del Estatuto de Roma, establece que esta tendrá carácter complementario respecto de las jurisdicciones penales nacionales. En otras palabras, las jurisdicciones nacionales tienen atribuida la competencia primaria y, en defecto de estas, tendrá competencia la CPI.

*“En virtud de la autorización concedida por la Ley Orgánica 6/2000, de 4 de octubre, España ratificó, por instrumento de 19 de octubre de 2000 (depositado el 25 de octubre), el Estatuto de la Corte Penal Internacional adoptado en Roma el 17 de julio de 1998. Dicho Estatuto entró en vigor, conforme a lo dispuesto en su artículo 126, el 1 de julio de 2002”* (Exposición de Motivos de la Ley Orgánica 18/2003, de 10 de diciembre, de Cooperación con la Corte Penal Internacional).

El apartado primero del artículo 5 del Estatuto de Roma establece que la competencia de la Corte Penal Internacional se limitará a los crímenes más graves de trascendencia para la comunidad internacional en su conjunto. De este modo, la CPI tiene competencia respecto de los siguientes crímenes:

- a) el crimen de genocidio;
- b) los crímenes de lesa humanidad;
- c) los crímenes de guerra;
- d) el crimen de agresión.

---

<sup>5</sup> WERLE, G., JESSBERGER, F.: *Tratado de Derecho Penal Internacional*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2017, p. 84.

<sup>6</sup> *Ibid.*, pp. 103-104.

Según el apartado primero del artículo 12 del Estatuto de Roma:

*“El Estado que pase a ser Parte en el presente Estatuto acepta por ello la competencia de la Corte respecto a los crímenes a que se refiere el artículo 5”.*

Por otra parte, cabe señalar que la redacción anterior del precepto 5 establecía que la Corte Penal Internacional ejercería su competencia respecto del crimen de agresión, de conformidad con los artículos 121 y 123, una vez que se hubiere definido el crimen y se enunciaran las condiciones a través de las cuales el tribunal podría ejercer su competencia.

Adicionalmente, el artículo exigía la compatibilidad de estas condiciones con la Carta de las Naciones Unidas. Finalmente, los días 10 y 11 de junio de 2010 la Conferencia de Revisión del Estatuto de Roma, celebrada en Kampala (Uganda), adoptó el Instrumento de ratificación de la Enmienda al precepto 8 y las Enmiendas relativas al crimen de agresión del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.

Asistieron 87 Estados Parte y otros 3 lo hicieron en calidad de observadores, en particular, Estados Unidos, China y Rusia -los miembros permanentes del Consejo de Seguridad-<sup>7</sup>. No obstante, la activación del crimen de agresión quedó pendiente hasta su aprobación por consenso, el 15 de diciembre de 2017, en la decimosexta Asamblea de los Estados Parte.

En lo que se refiere a la competencia temporal de la Corte Penal Internacional, el precepto 11 del Estatuto de Roma establece que:

*“1. La Corte tendrá competencia únicamente respecto de crímenes cometidos después de la entrada en vigor del presente Estatuto.*

*2. Si un Estado se hace Parte en el presente Estatuto después de su entrada en vigor, la Corte podrá ejercer su competencia únicamente con respecto a los crímenes cometidos después de la entrada en vigor del presente Estatuto respecto de ese Estado, a menos que éste haya hecho una declaración de conformidad con el párrafo 3 del artículo 12.”.*

### **III. Activación de la jurisdicción penal internacional**

El artículo 13 del Estatuto de Roma dispone que la competencia de la Corte Penal Internacional podrá ser activada por los Estados Parte, el Consejo de Seguridad o el fiscal de la CPI, al establecer:

*“La Corte podrá ejercer su competencia respecto de cualquiera de los crímenes a que se refiere el artículo 5 de conformidad con las disposiciones del presente Estatuto si:*

*a) Un Estado Parte remite al fiscal, de conformidad con el artículo 14, una situación en que parezca haberse cometido uno o varios de esos crímenes;*

*b) El Consejo de Seguridad, actuando con arreglo a lo dispuesto en el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, remite al fiscal una situación en que parezca haberse cometido uno o varios de esos crímenes; o;*

<sup>7</sup> WERLE, G., JESSBERGER, F.: *Tratado de Derecho Penal...*, op cit., p. 75.

c) *El fiscal ha iniciado una investigación respecto de un crimen de ese tipo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15”.*

Sin embargo, en los supuestos a) o c) del artículo 13, es decir, cuando un Estado Parte remita al Fiscal un supuesto en que parezca haberse cometido uno o varios de los crímenes contemplados en el artículo 5 (competencia activada por un Estado Parte) o cuando el Fiscal haya iniciado de oficio una investigación (competencia activada por el Fiscal), la CPI podrá ejercer su competencia si bien uno o varios de los Estados, en cuyo territorio haya tenido lugar la conducta de que se trate o del que sea nacional el acusado del crimen, son parte del Estatuto de Roma o han aceptado la competencia de la CPI mediante declaración expresa confiada al secretario<sup>8</sup>.

Y es que, para que la Corte Penal Internacional pueda ejercer su competencia sobre los actos cometidos por determinados individuos deben de reunirse una serie de condiciones previas (artículo 12 del Estatuto de Roma).

Por su parte, respecto a la remisión de una situación por un Estado Parte, el precepto 14 del Estatuto de Roma afirma:

*“1. Todo Estado Parte podrá remitir al fiscal una situación en que parezca haber cometido uno o varios crímenes de la competencia de la Corte y pedir al fiscal que investigue la situación a los fines de determinar si ha de acusar de la comisión de tales crímenes a una o varias personas determinadas.*

*2. En la medida de lo posible, en la remisión se especificarán las circunstancias pertinentes y se adjuntará la documentación justificativa de que disponga el Estado denunciante”.*

Adicionalmente, el apartado primero del precepto 27 del Estatuto de Roma dispone que:

*“El presente Estatuto será aplicable por igual a todos sin distinción alguna basada en el cargo oficial. En particular, el cargo oficial de una persona, sea Jefe de Estado o de Gobierno, miembro de un gobierno o parlamento, representante elegido o funcionario de gobierno, en ningún caso la eximirá de responsabilidad penal ni constituirá «per se» motivo para reducir la pena”.*

En resumen, la competencia de la Corte Penal Internacional podrá ser activada a través de:

- a) los Estados Parte;
- b) el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas;
- c) el fiscal de la CPI.

Así pues, es cierto que la Corte Penal Internacional cuenta con un fiscal que podrá iniciar investigaciones de oficio sobre la base de información acerca de los crímenes más graves de trascendencia internacional (artículo 15.1 del Estatuto de Roma). Y es que, la

---

<sup>8</sup> GONZÁLEZ LÓPEZ, D.: “Boko Haram en Nigeria: jurisdicción de la Corte Penal Internacional”, *Revista Científica del Centro Universitario de la Guardia Civil Lógos*, núm. 3, 2024, p. 184.

Fiscalía de la CPI desempeña un papel fundamental dentro del sistema penal internacional. En virtud del artículo 15 del Estatuto de Roma, se le atribuyen importantes facultades:

2. *El fiscal analizará la veracidad de la información recibida. Con tal fin, podrá recabar más información de los Estados, los órganos de la Naciones Unidas, las organizaciones intergubernamentales o no gubernamentales u otras fuentes fidedignas que considere apropiadas y podrá recibir testimonios escritos y orales en la sede de la Corte.*

3. *El fiscal, si llegare a la conclusión de que existe fundamento suficiente para abrir una investigación, presentará a la Sala de Cuestiones Preliminares una petición de autorización para ello, junto con la documentación justificativa que haya reunido. Las víctimas podrán presentar observaciones a la Sala de Cuestiones Preliminares, de conformidad con las Reglas de Procedimiento y Prueba.*

4. *Si, tras haber examinado la petición y la documentación que la justifique, la Sala de Cuestiones Preliminares considerare que hay fundamento suficiente para abrir una investigación y que el asunto parece corresponder a la competencia de la Corte, autorizará el inicio de la investigación, sin perjuicio de las resoluciones que pueda adoptar posteriormente la Corte con respecto a su competencia y la admisibilidad de la causa.*

5. *La negativa de la Sala de Cuestiones Preliminares a autorizar la investigación no impedirá que el fiscal presente ulteriormente otra petición basada en nuevos hechos o pruebas relacionadas con la misma situación.*

6. *Si, después del examen preliminar a que se refieren los párrafos 1 y 2, el fiscal llega a la conclusión de que la información presentada no constituye fundamento suficiente para una investigación, informará de ello a quienes la hubieren presentado. Ello no impedirá que el fiscal examine, a la luz de hechos o pruebas nuevos, otra información que reciba en relación con la misma situación”.*

No obstante, cabe tener muy presente que el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, de conformidad con una resolución aprobada con arreglo a lo dispuesto en el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, puede solicitar a la CPI con carácter vinculante que no inicie o que suspenda, por un plazo de 12 meses, la investigación o el enjuiciamiento que haya iniciado (artículo 16 del Estatuto de Roma). Adicionalmente, en el caso de que fuera necesario, podrá renovar su petición en idénticas condiciones.

En este contexto, cabe señalar la relación que la Corte Penal Internacional presenta con las Naciones Unidas. Según el artículo 2 del Estatuto de Roma:

*“La Corte estará vinculada con las Naciones Unidas por un acuerdo que deberá aprobar la Asamblea de los Estados Partes en el presente Estatuto y concluir luego el Presidente de la Corte en nombre de ésta”.*

Con todo, es evidente la relevancia no solo humanitaria, sino también geopolítica, que presenta el tribunal internacional regido por el Estatuto de Roma. La capacidad de la Corte Penal Internacional para investigar y juzgar crímenes internacionales de máxima gravedad -como el genocidio, los crímenes de guerra y los crímenes de lesa humanidad-

la convierte en un actor jurídico de proyección global, cuyos fallos y decisiones inciden directa o indirectamente en los intereses estratégicos de los Estados.

En este marco, resulta imprescindible analizar con mayor profundidad la posible injerencia de los servicios de inteligencia en el funcionamiento de la CPI y, en un sentido más amplio, el impacto que puede tener la inteligencia estatal sobre el desarrollo y la aplicación del Derecho penal internacional. Esta interferencia, ya sea a través de posibles intentos de espionaje, manipulación o presión política, plantea serios interrogantes sobre la independencia judicial, la integridad del proceso penal internacional y los límites entre justicia y seguridad.

En los últimos meses, han salido a la luz diversas informaciones sobre presuntas presiones ejercidas por servicios de inteligencia sobre la Fiscalía de la CPI. Entre ellas, ha cobrado especial notoriedad el caso del Mossad, el servicio de inteligencia israelí, que habría intentado influir en la entonces fiscal (jefa) Fatou Bensouda con el objetivo de frenar una investigación relacionada con crímenes de guerra<sup>9</sup>. Si bien es cierto que un portavoz del gobierno israelí, en respuesta al diario británico *The Guardian* -que publicó la información-, aseguró que “no llevaron ni llevan a cabo operaciones de vigilancia ni otras operaciones de espionaje contra la CPI”.

En paralelo, conviene recordar que el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas posee la facultad de suspender investigaciones iniciadas por la CPI, y que los servicios de inteligencia nacionales desempeñan un papel significativo en los procesos de decisión política dentro del sistema de Naciones Unidas. Con todo, resulta legítimo plantearse una cuestión de fondo: ¿hasta qué punto la inteligencia condiciona el desarrollo y aplicación del Derecho penal internacional?

#### IV. Efectividad de la Corte Penal Internacional

Desde su entrada en funcionamiento en 2002, la Corte Penal Internacional ha emitido más de 40 órdenes de arresto, dictado 10 condenas y pronunciado 4 absoluciones. Estos resultados, en términos cuantitativos, son bastante modestos si se considera que el Estatuto de Roma cuenta con la adhesión de 124 Estados Parte. Aunque la CPI ha iniciado múltiples investigaciones a través de su Fiscalía, lo cierto es que la mayoría de ellas no avanzan más allá de la fase preliminar, y aquellas que progresan tienden a permanecer estancadas durante años sin resoluciones concretas<sup>10</sup>.

Las críticas dirigidas a la Corte Penal Internacional son múltiples. Una de las más relevantes es la ausencia de ratificación del Estatuto de Roma por parte de potencias clave en la política internacional como Estados Unidos, China o Rusia, lo que compromete su legitimidad y capacidad de acción en escenarios de mayor relevancia geoestratégica.

<sup>9</sup> <<https://www.lavanguardia.com/internacional/20240528/9681712/inteligencia-israeli-amenaza-crimen-guerra.html>> [última consulta: 17 de julio de 2025]; <[https://www.eldiario.es/internacional/theguardian/jefe-mossad-amenazo-fiscal-corte-penal-internacional-investigacion-crimenes-palestina\\_1\\_11401941.html](https://www.eldiario.es/internacional/theguardian/jefe-mossad-amenazo-fiscal-corte-penal-internacional-investigacion-crimenes-palestina_1_11401941.html)> [última consulta: 17 de julio de 2025]; <[https://www.elespanol.com/mundo/oriente-proximo/20240528/mossad-amenazo-fiscal-corte-penal-no-investigara-crimenes-guerra/858664196\\_0.html](https://www.elespanol.com/mundo/oriente-proximo/20240528/mossad-amenazo-fiscal-corte-penal-no-investigara-crimenes-guerra/858664196_0.html)> [última consulta: 17 de julio de 2025]; <[https://www.europapress.es/internacional/noticia-inteligencia-israel-amenazo-2018-fiscal-tpi-no-investigara-crimenes-guerra-palestina-20240528153726.html#google\\_vignette](https://www.europapress.es/internacional/noticia-inteligencia-israel-amenazo-2018-fiscal-tpi-no-investigara-crimenes-guerra-palestina-20240528153726.html#google_vignette)> [última consulta: 17 de julio de 2025]; <<https://www.abc.es/internacional/mossad-amenazo-2018-tribunal-penal-internacional-investigase-20240528172933-nt.html>> [última consulta: 17 de julio de 2025].

<sup>10</sup> GONZÁLEZ LÓPEZ, D.: “Boko Haram en Nigeria...”, *op cit.*, p. 187.

Además, se ha señalado que la intervención de la CPI ha resultado, en determinados contextos, contraproducente para la resolución de conflictos armados. Diversos estudios sostienen que su presencia ha interferido en procesos de paz, como en los casos de Uganda y Libia, donde la amenaza de enjuiciamiento penal obstaculizó negociaciones esenciales<sup>11</sup>.

Otra de las principales acusaciones vertidas contra la CPI es el sesgo regional en la selección de casos, con una atención desproporcionada a crímenes cometidos en África<sup>12</sup>, mientras que violaciones graves del Derecho internacional en otras regiones - incluidas aquellas protagonizadas por potencias occidentales o sus aliados- han quedado sin investigar. Esta asimetría ha generado fuertes cuestionamientos sobre la imparcialidad de la CPI y su utilización como herramienta de poder blando por parte de determinadas potencias.

En este contexto, cabe resaltar que la efectividad de la Corte Penal Internacional, en cualquier caso, depende estrechamente del grado de cooperación que exista entre los Estados Parte. Así lo reconoce la propia normativa nacional de muchos países. En España, por ejemplo, la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica 18/2003 de Cooperación con la Corte Penal Internacional, subraya que la colaboración entre Estados constituye el pilar central sobre el que se apoya la labor del tribunal, particularmente a través del mecanismo de entrega de personas reclamadas por la CPI, al establecer:

*“Un elemento significativo de esta ley es la entrega a la Corte de una persona reclamada por la misma, que resulta imprescindible, pues el Estatuto no permite dictar sentencias en rebeldía. Los preceptos del Estatuto y de las reglas de procedimiento y prueba son muy minuciosos y concordantes con el derecho interno español, por lo que esta ley sólo introduce los adecuados complementos.*

*El aspecto más significativo se refiere al principio general que establece el Estatuto acerca de la obligatoriedad de decretar la prisión provisional, siendo excepción la libertad provisional, aunque no se establece un automatismo riguroso eliminando por completo la facultad de apreciación por el juez interno, sino solamente que examine y valore las recomendaciones de la Corte, tal y como establece el artículo 59.4 del Estatuto. En orden a la entrega a la Corte, la característica principal es la limitación de los motivos de denegación de la solicitud, apartándose de los modelos clásicos en materia de extradición, ya que ni siquiera la existencia de cosa juzgada puede impedir la entrega, sin perjuicio de la valoración que, en su caso, pueda efectuar la Corte.*

*Junto al núcleo básico de la cooperación, constituido por la entrega a la Corte, la ley regula también diversos aspectos del auxilio judicial internacional, aunque teniendo en cuenta la precisión del Estatuto en la regulación de una variada tipología de comisiones rogatorias y otras formas de cooperación, ha parecido suficiente prever en la norma interna española mínimos complementos procesales”.*

Por su parte, las Recomendaciones sobre la cooperación de los Estados con la Corte Penal Internacional de 2015 disponen que para que la CPI pueda funcionar adecuadamente requiere de la efectiva cooperación de todos los Estados Parte del Estatuto

<sup>11</sup> MACULAN, E.: “La Corte Penal Internacional” en GIL GIL, A., MACULAN, E. (dirs.): *Derecho penal internacional*, Madrid, Dykinson, 2019, p. 105.

<sup>12</sup> <[https://www.bbc.com/mundo/noticias/2012/03/120314\\_internacional\\_corte\\_penal\\_cpi\\_az](https://www.bbc.com/mundo/noticias/2012/03/120314_internacional_corte_penal_cpi_az)> [última consulta: 17 de julio de 2025].

de Roma, ya que estos constituyen el pilar fundamental en materia de ejecución<sup>13</sup>.

“A. ¿Por qué es importante la cooperación?

1. Sin cooperación, la CPI no puede funcionar, porque depende de sus Estados Partes que son su pilar en materia de ejecución.

2. Cuando los Estados aprobaron el tratado fundacional de la CPI, el Estatuto de Rima, decidieron que la corte no tendría potestades propias en materia de ejecución, sino que correspondería a los Estados Partes tener la responsabilidad de prestar apoyo a las funciones judicial y encausadora de la CPI prestando una cooperación concreta en todas las fases de las actividades de la Corte, esto es, las investigaciones, la detención y el traslado de las personas sospechosas, el acceso a las pruebas y los testigos, la protección de personas y la ejecución de las decisiones y los fallos judiciales.

3. La Parte IX del Estatuto de Roma estipula claramente las obligaciones legales de los Estados Partes de apoyar y facilitar la labor de la Corte a lo largo de sus actuaciones judiciales. Además, para asegurar el eficiente funcionamiento de la Corte y la celebración de juicios justos y rápidos son esenciales diversas formas de cooperación voluntaria, cómo la reubicación de testigos”.

Así pues, corresponde a los Estados Parte prestar apoyo tanto en las funciones judiciales como en las funciones penitenciarias, en aras de garantizar la efectividad de las órdenes y condenas emitidas por la CPI<sup>14</sup>. Sin embargo, a pesar de la multitud de órdenes de detención emitidas, muchas de ellas no se han ejecutado debido a la falta de colaboración estatal.

Ya lo advertía CHERIF BASSIOUNI hace más de cuatro décadas, el desarrollo del Derecho penal internacional no descansa tanto en la consolidación de estructuras supranacionales como en el fortalecimiento de normas y mecanismos que fomenten la cooperación interestatal<sup>15</sup>. En efecto, la capacidad de la CPI para actuar de manera eficaz está directamente condicionada por la voluntad y colaboración de los Estados que han suscrito el Estatuto de Roma.

Aunque lograr una coordinación efectiva entre los 124 Estados Parte del Estatuto de Roma supone un desafío estructural de gran complejidad, resulta innegable que, en los últimos años, se han registrado avances significativos en la consolidación de un Derecho penal internacional orientado a erradicar la impunidad frente a los crímenes más graves<sup>16</sup>.

La existencia misma de la Corte Penal Internacional como tribunal permanente, así como la progresiva incorporación de sus estándares en los ordenamientos jurídicos nacionales, constituyen hitos relevantes en este proceso. No obstante, el camino hacia una justicia penal verdaderamente universal e independiente aún presenta importantes obstáculos por superar<sup>17</sup>.

<sup>13</sup> Véase ESCOBAR HERNÁNDEZ, C.: “La cooperación jurídica con la Corte Penal Internacional” en SALINAS DE FRÍAS, A., PETIT DE GABRIEL, E. (dir.), GARCÍA ANDRADE, P., ÁLVAREZ ARCÁ, I. (coord.): *La Corte Penal Internacional 20 años después*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2021, pp. 25-52.

<sup>14</sup> Recomendaciones sobre la cooperación de los Estados con la Corte Penal Internacional (CPI): experiencias y prioridades. ICCASP/14/26/Rev.1, anexo II.

<sup>15</sup> CHERIF BASSIOUNI, M.: “El Derecho penal internacional...”, *op cit.*, p. 38.

<sup>16</sup> MACULAN, E.: “La Corte Penal...”, *op cit.*, p. 106.

<sup>17</sup> WERLE, G., JESSBERGER, F.: *Tratado de Derecho Penal...*, *op cit.*, p. 75.

En pocas palabras, la Corte Penal Internacional constituye un hito relevante en la configuración de un Derecho penal internacional con vocación universal. No obstante, su legitimidad se ve seriamente limitada por el hecho de que algunos de los Estados más poderosos no solo han rehusado adherirse al Estatuto, sino que, además, ostentan poder de veto en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, lo que refuerza los desequilibrios estructurales del sistema. En palabras de ANDRÉS DOMÍNGUEZ, la CPI, en su configuración actual, no es aún un tribunal para todos, sino un tribunal al que comparecen los más débiles<sup>18</sup>.

## V. Aproximación a la inteligencia como disciplina en la toma de decisiones

En los últimos años, la inteligencia ha experimentado un notable auge, consolidándose como una disciplina de creciente relevancia. Esta tendencia se refleja en la proliferación de programas de formación universitaria, másteres especializados y seminarios internacionales que abordan el estudio de la inteligencia desde múltiples dimensiones o perspectivas. En particular, destacan la implementación de los estudios de grado universitario en Inteligencia, Seguridad y Diplomacia de la Universidad Rey Juan Carlos, así como el grado en Inteligencia y Analítica de Negocios de la Universitat de València<sup>19</sup>.

Cada vez son más los estudiantes que se forman en este campo, conscientes de su papel clave en la toma de decisiones en entornos complejos y globalizados. Lejos de ser un ámbito reservado exclusivamente al secreto o a lo militar, la inteligencia se ha convertido en una disciplina transversal que gana protagonismo en sectores como la defensa, la seguridad, la política exterior o la economía. Así, puede decirse que la inteligencia, además de estar profesionalizándose, está de actualidad.

El concepto de inteligencia que actualmente maneja la denominada Comunidad de Inteligencia, referenciada en la Ley 11/2002, de 6 de mayo, reguladora del Centro Nacional de inteligencia<sup>20</sup>, responde al conocimiento aportado por KENT, a través de la publicación de su libro *Strategic Intelligence for American World Policy* en 1949. Según el autor, la inteligencia es el conocimiento en el que los decisores civiles y militares deben basar sus decisiones con el fin de salvaguardar los intereses internacionales y el bienestar de la nación, suministrado por unos organismos que recogen y analizan información denominados servicios de inteligencia<sup>21</sup>.

<sup>18</sup> ANDRÉS DOMÍNGUEZ, A. C.: *Derecho penal internacional...*, op cit., pp. 100-101.

<sup>19</sup> <<https://www.urjc.es/estudios/grado/9714-grado-en-inteligencia-seguridad-y-diplomacia>> [última consulta: 29 de agosto de 2025]; < <https://www.uv.es/uvweb/universitat/ca/estudis-grau/oferta-graus/oferta-graus/grau-intel-ligencia-analitica-negocis-1285846094474/Titulacio.html?id=1286071146939&plantilla=UV/Page/TPGDetaill&p2=2>> [última consulta: 29 de agosto de 2025].

<sup>20</sup> El artículo 1 de la Ley 11/2002, de 6 de mayo, establece que: “*El Centro Nacional de Inteligencia es el Organismo público responsable de facilitar al Presidente del Gobierno y al Gobierno de la Nación las informaciones, análisis, estudios o propuestas que permitan prevenir y evitar cualquier peligro, amenaza o agresión contra la independencia o integridad territorial de España, los intereses nacionales y la estabilidad del Estado de derecho y sus instituciones*”. Por su parte, el apartado primero del artículo 6 de esta misma Ley dispone que: “*La Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos de Inteligencia velará por la adecuada coordinación de todos los servicios de información e inteligencia del Estado para la formación de una comunidad de inteligencia*”.

<sup>21</sup> ESTEBAN NAVARRO, M. A., CARVALHO, A. V.: “Inteligencia: concepto y práctica” en GONZÁLEZ CUSSAC, J. L.: *Inteligencia*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2012, p. 17.

Por ello, se considera oportuno definir la inteligencia como la información útil, elaborada y pertinente para la toma de decisiones civiles, militares o gubernamentales. Así, se distingue claramente de la información, que constituye la materia prima del proceso. Y es que, en ningún caso debe confundirse ambos términos. Los datos por sí mismos no tienen la consideración de información, aunque una vez explotados tienen la capacidad de transformarse en esta.

En palabras de ESTEBAN NAVARRO y CARVALHO, la información se genera mediante la reunión y el procesamiento de datos, añadiéndoles contexto, significado y propósito<sup>22</sup>, lo cual permite convertir los datos en elementos interpretables. Sin embargo, la inteligencia es algo más que mera información.

La transformación de los datos y de la información se estructura en torno al denominado ciclo de inteligencia, que no debe entenderse como una secuencia circular-lineal carente de acciones paralelas o secundarias<sup>23</sup>, sino como un proceso dinámico, flexible y en constante retroalimentación.

Como afirma DE CASTRO GARCÍA, el ciclo de inteligencia es un proceso compuesto por diferentes etapas o fases, que sirve como referencia teórica para ilustrar la producción de inteligencia<sup>24</sup>. Concretamente, el ciclo de inteligencia se lleva a cabo en cinco fases<sup>25</sup>:

- a) Planificación y dirección;
- b) Obtención de información;
- c) Procesamiento de la información;
- d) Producción de inteligencia;
- e) Retroalimentación.

La primera etapa permite definir las necesidades estratégicas de los decisores; la segunda consiste en recolectar datos a partir de fuentes múltiples -primarias, institucionales, geopolíticas, económicas, entre otras<sup>26</sup>-; la tercera, en realizar un tratamiento técnico de esa información; la cuarta, en integrarla, analizarla, interpretarla y difundirla; y la última, en recibir la evaluación de los resultados por parte de quienes tomaron las decisiones.

---

<sup>22</sup> ESTEBAN NAVARRO, M. A., CARVALHO, A. V.: “Inteligencia: concepto y ...”, *op cit.*, p. 20.

<sup>23</sup> DE CASTRO GARCÍA, A.: “Ciclo de inteligencia” en GONZÁLEZ CUSSAC, J. L.: *Inteligencia*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2012, p. 56.

<sup>24</sup> DE CASTRO GARCÍA, A.: “Ciclo de...”, *op cit.*, p. 53.

<sup>25</sup> ESTEBAN NAVARRO, M. A., CARVALHO, A. V.: “Inteligencia: concepto y ...”, *op cit.*, p. 38; GONZÁLEZ LÓPEZ, D.: “La integración europea en materia de inteligencia: ¿un servicio de inteligencia europeo?”, *Studia Humanitatis Journal*, núm. 2, p. 8.

<sup>26</sup> Véase JIMÉNEZ VILLALONGA, R.: “Tipos de inteligencia”, *Análisis Grupo de Estudios en Seguridad Internacional*, núm. 43.

Cabe destacar que la inteligencia no puede reducirse a una serie de pasos rígidos, sino que debe entenderse como un conjunto de actividades interconectadas que responden a contextos cambiantes y que, en muchas ocasiones, se desarrollan de forma paralela o incluso superpuesta.

La información útil, elaborada y pertinente tendrá la capacidad de convertirse en inteligencia. Así pues, como implantó KENT, la inteligencia hace referencia al producto -información transformada en inteligencia-, al proceso -el ciclo de inteligencia mediante el que se produce la inteligencia- y a la organización -quien produce la inteligencia-<sup>27</sup>. Esta concepción vincula de manera directa el valor del producto de inteligencia con su contribución a la toma de decisiones, no solo en contextos de seguridad, sino también en escenarios económicos, diplomáticos y estratégicos, entre otros.

Cuando se hace referencia a la expresión Comunidad de Inteligencia, de acuerdo con WEISENBLOOM, se alude al conjunto de organizaciones que operan vertical y horizontalmente en un conjunto de relaciones funcionales diversas<sup>28</sup>. No obstante, cabe recalcar que existen contradicciones en torno a su definición.

En el caso español, la Comunidad de Inteligencia está compuesta por una red de organismos especializados que actúan en distintos ámbitos: el Centro Nacional de Inteligencia (CNI), el Centro de Inteligencia de las Fuerzas Armadas (CIFAS), el Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado (CITCO), la Comisaría General de Información del Cuerpo Nacional de Policía, la Jefatura de Información de la Guardia Civil, y el Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias (SEPBLAC)<sup>29</sup>. Cada uno de ellos aporta capacidades diferenciadas, lo que refuerza la importancia de la coordinación y la interoperabilidad en un entorno cada vez más complejo y multidimensional.

En particular, la labor de los servicios de inteligencia -en España, el CNI- es proporcionar a su gobierno información útil, pertinente y elaborada para la toma de decisiones, y contrarrestar determinadas amenazas y riesgos contra la seguridad nacional e internacional<sup>30</sup>.

Según el artículo 1 de la Ley 11/2002 reguladora del Centro Nacional de Inteligencia, este es:

*“El organismo público responsable de facilitar al presidente del Gobierno y al Gobierno de la Nación las informaciones, análisis, estudios o propuestas que permitan prevenir y evitar cualquier peligro, amenaza o agresión contra la independencia o integridad territorial de España, los intereses nacionales y la estabilidad del Estado de derecho y sus instituciones”.*

Por tanto, entender la inteligencia como una disciplina implica asumir su naturaleza compleja y estructurada, caracterizada por una triple dimensión: producto, proceso y organización. Si bien para algunos sigue siendo una mera herramienta destinada a generar conocimiento estratégico o proporcionar ventajas competitivas, para otros

<sup>27</sup> KENT, S.: *Strategic Intelligence for American World Policy*. Princeton, 1966, pp. 3-180.

<sup>28</sup> DÍAZ FERNÁNDEZ, A. M.: “Comunidad de Inteligencia” en DÍAZ FERNÁNDEZ, A. M. (dir.): *Conceptos fundamentales de inteligencia*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2016, p. 60.

<sup>29</sup> GONZÁLEZ LÓPEZ, D.: “La integración europea...”, *op cit.*, p. 2.

<sup>30</sup> *Idem.*, p. 2.

representa mucho más: un campo de estudio o conocimiento con legitimidad académica y profesional.

¿Es la inteligencia una disciplina propiamente dicha? En primer lugar, cuenta con un objeto de estudio claramente definido: la obtención, análisis e interpretación de información relevante orientada a la toma de decisiones. En segundo lugar, dispone de métodos propios, entre los que destacan el ciclo de inteligencia y diversas técnicas analíticas desarrolladas específicamente para la evaluación de riesgos y escenarios. Además, posee una finalidad específica: reducir la incertidumbre y facilitar decisiones estratégicas, tanto en el ámbito gubernamental como en el empresarial o militar.

A todo ello se suma un cuerpo doctrinal consolidado -desde KENT hasta autores contemporáneos españoles como ANTÓN MELLÓN, DE CASTRO GARCÍA, DÍAZ FERNÁNDEZ, ESTEBAN NAVARRO, GONZÁLEZ CUSSAC, MIGUEL PALACIOS, OSTROLÀ BOSCA o VELASCO FERNÁNDEZ, entre otros muchos-.

Adicionalmente, la inteligencia dispone de una comunidad académica y profesional activa, que impulsa la investigación, la docencia y la aplicación práctica del conocimiento generado. Finalmente, aunque mantiene una relación constante con otras disciplinas -como el Derecho, las Relaciones Internacionales, la Sociología, etc.-, no depende completamente de ellas, sino que establece con ellas un diálogo transversal que enriquece su propio enfoque.

## **VI. La Fiscalía de la Corte Penal Internacional: ¿verdadera independencia?**

¿Es verdaderamente independiente la Fiscalía de la CPI? Tal como se ha mencionado previamente, en los últimos tiempos han salido a la luz diversas informaciones que apuntan a presuntas presiones ejercidas por determinados servicios de inteligencia sobre fiscales de la Corte Penal Internacional.

Estos hechos reavivan el debate sobre el grado de autonomía real con que actúa dicho tribunal. De acuerdo con el apartado primero del artículo 42 del Estatuto de Roma, la Fiscalía tiene la competencia exclusiva para llevar a cabo las investigaciones y ejercer la acción penal ante la CPI, actuando con independencia y como órgano autónomo, sin recibir ni acatar instrucciones de fuentes ajenas.

En este sentido, la Fiscalía -encabezada por el fiscal (jefe) e integrada por fiscales adjuntos- constituye un órgano separado del resto de estructuras de la CPI. Su función principal consiste en recibir y analizar información relativa a presuntos crímenes de competencia del tribunal, a fin de determinar si procede iniciar una investigación o formular cargos penales<sup>31</sup>.

Las remisiones realizadas por los Estados Parte o por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas delimitan únicamente el marco situacional objeto de análisis, pero no condicionan la determinación de responsabilidades individuales. Tal como ha señalado VALENZUELA, corresponde únicamente al fiscal identificar a los sujetos penalmente responsables dentro de una situación determinada<sup>32</sup>.

<sup>31</sup> ANDRÉS DOMÍNGUEZ, A. C.: *Derecho penal internacional...*, op cit., p. 68.

<sup>32</sup> VALENZUELA, E., "El proceso penal ante la Corte Penal Internacional" en MARTÍNEZ JIMÉNEZ, A. (dir.): *Derecho penal internacional. Evolución histórica, régimen jurídico y estudio de casos*, Navarra, Aranzadi, 2022, pp. 584-585.

El 15 de junio de 2021 marcó un relevo institucional en el liderazgo de la Fiscalía, tras nueve años de mandato, Fatou Bensouda fue sucedida por Karim Khan. Este último ha manifestado recientemente su inquietud ante la presión creciente que, a su juicio, ejerce sobre el tribunal una serie de actores geopolíticamente relevantes: Estados Unidos, Rusia e Israel<sup>33</sup>.

Karim Khan aseguró que mientras estaba llevando a cabo las pesquisas para montar el caso contra Netanyahu, algunos "líderes electos" se le acercaron y fueron muy directos en sus observaciones: "este tribunal está hecho para África y para matones como Putin". Igualmente, afirmó que un grupo de senadores republicanos estadounidenses llegaron incluso a dirigirle una carta pública en la que le amenazaban, tanto a él como a su familia, de prohibirle la entrada en el país si seguía adelante con la investigación<sup>34</sup>.

No obstante, los intentos de influencia sobre la Fiscalía de la Corte Penal Internacional no parecen ser un fenómeno reciente. Algunas fuentes han afirmado que la exfiscal Fatou Bensouda habría sido objeto de intimidaciones por parte del servicio de inteligencia israelí, con el objetivo de obstaculizar una investigación relacionada con crímenes de guerra<sup>35</sup>.

De confirmarse, tales actuaciones podrían ser calificadas como operaciones encubiertas ilícitas, vulneradoras de la independencia funcional de la CPI y contrarias a los principios rectores del Derecho penal internacional.

En definitiva, la Fiscalía de la Corte Penal Internacional se presenta, al menos normativamente, como un órgano independiente. Sin embargo, los indicios de injerencias externas, particularmente provenientes de potencias internacionales<sup>36</sup>, plantean interrogantes sobre el alcance real de dicha independencia y sobre las garantías institucionales con que cuenta la CPI para preservar su imparcialidad frente a presiones geopolíticas.

<sup>33</sup> <https://elpais.com/internacional/2024-05-03/el-fiscal-de-la-haya-denuncia-presiones-ante-las-posibles-medidas-contra-dirigentes-israelies-por-la-guerra-de-gaza.html> [última consulta: 17 de julio de 2025]; <https://www.aa.com.tr/es/mundo/fiscal-de-la-corte-penal-internacional-alerta-sobre-amenazas-y-presi%C3%B3n-de-eeuu-por-investigaci%C3%B3n-de-israel/3321622> [última consulta: 17 de julio de 2025].

<sup>34</sup> <<https://www.bbc.com/mundo/articulos/cqvvev53qq4o>> [última consulta: 17 de julio de 2025].

<sup>35</sup> <<https://www.lavanguardia.com/internacional/20240528/9681712/inteligencia-israeli-amenaza-crimen-guerra.html>> [última consulta: 17 de julio de 2025]; <[https://www.eldiario.es/internacional/theguardian/jefe-mossad-amenazo-fiscal-corte-penal-internacional-investigacion-crimes-palestina\\_1\\_11401941.html](https://www.eldiario.es/internacional/theguardian/jefe-mossad-amenazo-fiscal-corte-penal-internacional-investigacion-crimes-palestina_1_11401941.html)> [última consulta: 17 de julio de 2025]; <[https://www.elespanol.com/mundo/oriente-proximo/20240528/mossad-amenazo-fiscal-corte-penal-no-investigara-crimes-guerra/858664196\\_0.html](https://www.elespanol.com/mundo/oriente-proximo/20240528/mossad-amenazo-fiscal-corte-penal-no-investigara-crimes-guerra/858664196_0.html)> [última consulta: 17 de julio de 2025]; <[https://www.europapress.es/internacional/noticia-inteligencia-israel-amenazo-2018-fiscal-tpi-no-investigara-crimes-guerra-palestina-20240528153726.html#google\\_vignette](https://www.europapress.es/internacional/noticia-inteligencia-israel-amenazo-2018-fiscal-tpi-no-investigara-crimes-guerra-palestina-20240528153726.html#google_vignette)> [última consulta: 17 de julio de 2025]; <<https://www.abc.es/internacional/mossad-amenazo-2018-tribunal-penal-internacional-investigase-20240528172933-nt.html>> [última consulta: 17 de julio de 2025]; Igualmente, se recuerda que un portavoz del gobierno israelí aseguró que "no llevaron ni llevan a cabo operaciones de vigilancia ni otras operaciones de espionaje contra la CPI" en respuesta al diario británico The Guardian -que publicó la información-.

<sup>36</sup> Véase BOSCO, D.: "Discretion and state influence at the International Criminal Court. The Prosecutor's Preliminary Examinations", *American Journal of International Law*, núm. 2, 2017.

## VII. El Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y la puerta institucional a la injerencia

La influencia de ciertos actores internacionales sobre el funcionamiento de la Corte Penal Internacional no siempre se manifiesta de manera directa o explícita. En muchas ocasiones, dicha injerencia se traduce en decisiones institucionales estratégicas, omisiones deliberadas o condicionamientos normativos.

Ejemplos paradigmáticos de esta dinámica son el escaso número de sentencias condenatorias emitidas por la Corte Penal Internacional -apenas una decena- y la notable concentración de enjuiciamientos en líderes africanos<sup>37</sup>, lo cual ha suscitado críticas sobre un presunto sesgo selectivo en el ejercicio de la jurisdicción penal internacional. Este patrón no parece casual, sino que evidencia el peso específico que determinadas potencias mundiales ejercen, directa o indirectamente, sobre la CPI.

Pese a no haber ratificado el Estatuto de Roma, países como Estados Unidos, China o Rusia -todos ellos miembros permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas- ejercen una influencia decisiva sobre el funcionamiento de la Corte Penal Internacional.

Es particularmente revelador el hecho de que, conforme al artículo 16 del Estatuto de Roma, el Consejo de Seguridad posea la facultad de solicitar, con carácter vinculante, que la CPI suspenda o se abstenga de iniciar una investigación o un proceso penal durante un periodo de doce meses, prorrogable indefinidamente mediante resoluciones sucesivas. Esta disposición constituye una auténtica "puerta institucional" a la injerencia, pues permite a los cinco miembros permanentes -con derecho de veto- condicionar la actuación de la CPI en función de sus intereses estratégicos o alianzas geopolíticas.

Este fenómeno no puede entenderse al margen del papel que desempeñan los servicios de inteligencia nacionales en la toma de decisiones en el seno de las Naciones Unidas. Los servicios de inteligencia no actúan por iniciativa propia, sino en cumplimiento de los objetivos definidos por sus respectivos gobiernos en las llamadas Directivas de Inteligencia.

En el caso de España, la Exposición de Motivos, la Ley 11/2002 reguladora del Centro Nacional de Inteligencia dispone:

*“El Centro continuará adscrito al Ministerio de Defensa.*

*Esta adscripción adquiere un nuevo sentido a la luz de los nuevos retos que para los servicios de inteligencia se derivan de los llamados riesgos emergentes, que esta Ley afronta al definir las funciones del Centro. Sus objetivos, definidos por el Gobierno, serán aprobados anualmente por el Consejo de Ministros y se plasmarán en la Directiva de Inteligencia”.*

---

<sup>37</sup> <[https://www.bbc.com/mundo/noticias/2012/03/120314\\_internacional\\_corte\\_penal\\_cpi\\_az](https://www.bbc.com/mundo/noticias/2012/03/120314_internacional_corte_penal_cpi_az)> [última consulta: 17 de julio de 2025].

Por su parte, el artículo 3 de esta misma Ley establece que:

*El Gobierno determinará y aprobará anualmente los objetivos del Centro Nacional de Inteligencia mediante la Directiva de Inteligencia, que tendrá carácter secreto”.*

Mientras que el precepto 4 continúa afirmando que:

*“Para el cumplimiento de sus objetivos, el Centro Nacional de Inteligencia llevará a cabo las siguientes funciones:*

*a) Obtener, evaluar e interpretar información y difundir la inteligencia necesaria para proteger y promover los intereses políticos, económicos, industriales, comerciales y estratégicos de España, pudiendo actuar dentro o fuera del territorio nacional.*

*b) Prevenir, detectar y posibilitar la neutralización de aquellas actividades de servicios extranjeros, grupos o personas que pongan en riesgo, amenacen o atenten contra el ordenamiento constitucional, los derechos y libertades de los ciudadanos españoles, la soberanía, integridad y seguridad del Estado, la estabilidad de sus instituciones, los intereses económicos nacionales y el bienestar de la población.*

*c) Promover las relaciones de cooperación y colaboración con servicios de inteligencia de otros países o de Organismos internacionales, para el mejor cumplimiento de sus objetivos.*

*d) Obtener, evaluar e interpretar el tráfico de señales de carácter estratégico, para el cumplimiento de los objetivos de inteligencia señalados al Centro.*

*e) Coordinar la acción de los diferentes organismos de la Administración que utilicen medios o procedimientos de cifra, garantizar la seguridad de las tecnologías de la información en ese ámbito, informar sobre la adquisición coordinada de material criptológico y formar al personal, propio o de otros servicios de la Administración, especialista en este campo para asegurar el adecuado cumplimiento de las misiones del Centro.*

*f) Velar por el cumplimiento de la normativa relativa a la protección de la información clasificada.*

*g) Garantizar la seguridad y protección de sus propias instalaciones, información y medios materiales y personales”.*

A todo lo anterior conviene añadir lo dispuesto en el artículo 26 de la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional, en el cual se establece que:

*“El Centro Nacional de Inteligencia contribuirá a la obtención, evaluación e interpretación de la información necesaria para prevenir y evitar riesgos o amenazas que afecten a la independencia e integridad de España, a los intereses nacionales y a la estabilidad del Estado de Derecho y sus instituciones”.*

Por su parte, el Centro de Inteligencia de las Fuerzas Armadas (CIFAS) es el órgano responsable de facilitar al Ministerio de Defensa y a las autoridades correspondientes, la inteligencia militar precisa para alertar sobre situaciones

internacionales susceptibles de generar crisis que afecten a la Defensa Nacional, así como de prestar el apoyo necesario a las operaciones militares (artículo 8 de la Orden DEF/710/2020<sup>38</sup>). Además, el CIFAS, bajo la dirección del Jefe del Estado Mayor de la Defensa (JEMAD) complementará al CNI respecto a la inteligencia militar<sup>39</sup>.

Si extrapolamos este marco normativo -del servicio de inteligencia español- al plano internacional, resulta evidente que los líderes políticos que integran el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas adoptan decisiones clave en materia de justicia penal internacional -incluida la activación o el bloqueo de investigaciones ante la Corte Penal Internacional- basándose en la inteligencia que les proporcionan sus respectivos servicios de inteligencia.

En consecuencia, el Derecho penal internacional no escapa a la influencia de los intereses estratégicos de las grandes potencias, lo que pone de relieve las tensiones existentes entre justicia, política e inteligencia en el escenario global.

Algunos se asombrarán por la influencia que algunos servicios de inteligencia presentan en el Derecho penal internacional y otros lo asumirán como inherente a la configuración actual del Derecho penal internacional y de las relaciones internacionales. En palabras de VÁZQUEZ RODRÍGUEZ, quien reconoce una relación imperfecta entre el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y la CPI, “*las relaciones entre ambos - si bien tienen mandatos diferentes- son complementarios en lo relativo a la lucha contra la impunidad ya que no puede haber paz sin justicia, y no puede haber justicia sin paz*”<sup>40</sup>.

Sin embargo, lo único cierto es: actualmente la CPI se encuentra sometida al orden geopolítico mundial (a través del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas) y, por consiguiente, a la inteligencia generada por determinados servicios de inteligencia.

### VIII. La sombra de la inteligencia: operaciones encubiertas

*“Antes el enemigo era fácil de descubrir y difícil de destruir y ahora es más fácil acabar con él pero mucho más difícil de localizar”*<sup>41</sup>.

No existe una terminología universal para designar este tipo de acciones. Así, mientras que en Estados Unidos se emplea el término *covert actions*, en Francia se habla de *opérations d'influence*, en Brasil de *operações de inteligênci*a, en el Reino Unido de *special political actions*, y en Rusia de medidas activas (*активные меры*).

En este trabajo se optará por el término operaciones encubiertas, por entender que refleja adecuadamente la naturaleza oculta y estratégica de estas actividades. En esencia, se trata de acciones secretas que pretenden influir sobre personas, organizaciones, grupos,

<sup>38</sup> Orden DEF/710/2020, de 27 de julio, por la que se desarrolla la organización básica del Estado Mayor de la Defensa.

<sup>39</sup> GONZÁLEZ LÓPEZ, D.: “La integración europea...”, *op cit.*, p. 3.

<sup>40</sup> VÁZQUEZ RODRÍGUEZ, B.: “El Consejo de Seguridad y la Corte Penal Internacional: una relación imperfecta” en SALINAS DE FRÍAS, A., PETIT DE GABRIEL, E. (dir.), GARCÍA ANDRADE, P., ÁLVAREZ ARCÁ, I. (coord.): *La Corte Penal Internacional 20 años después*, Tirant lo Blanch, 2021, p. 64.

<sup>41</sup> Frase del general, ex director de la CIA, Michael Hayden; Como se citó en GONZÁLEZ CUSSAC, J. L.: “Servicios de inteligencia y contraterrorismo” en PORTILLA CONTRERAS, G., PÉREZ CEPEDA, A. I. (dir.): *Terrorismo y contraterrorismo en el siglo XXI: un análisis penal y político criminal*, Salamanca, Ratio Legis, 2016, p. 123.

gobiernos y procesos<sup>42</sup>.

Las operaciones encubiertas forman parte del conjunto más amplio de las actividades de inteligencia, junto con otras prácticas como el espionaje, la obtención de información, la vigilancia o el análisis de datos. Es necesario, además, distinguirlas de las actividades de contrainteligencia, cuyo objetivo es impedir que otros servicios (o agencias) penetren en las estructuras de decisión o en los dispositivos de seguridad de un Estado<sup>43</sup>. Ambas dimensiones, aunque distintas, son inherentes al funcionamiento de los servicios de inteligencia.

De hecho, es ampliamente reconocido que todos los servicios de inteligencia han realizado y realizan operaciones de inteligencia, ya que esta actividad constituye parte de su actividad intrínseca y negarlo únicamente forma parte de las reglas del juego.

En palabras de ESTEBAN NAVARRO, la elaboración de inteligencia, planificación y ejecución de operaciones encubiertas y contrainteligencia en el ámbito de la seguridad del Estado son funciones complementarias e igual de importantes e imprescindibles para un servicio de inteligencia<sup>44</sup>.

En este contexto, es importante que resaltar que, en los Estados de Derecho, las operaciones encubiertas -como toda actividad de inteligencia- deben ejecutarse bajo principios de legitimidad y eficacia. La legitimidad implica el sometimiento estricto a la Constitución, a las leyes y reglamentos nacionales, mientras que la eficacia requiere una adecuada proporcionalidad entre los medios empleados y los fines perseguidos<sup>45</sup>.

En democracias consolidadas, estas operaciones están sujetas a controles externos (normativos y parlamentarios) e internos (reglamentación clasificada), así como a mecanismos de supervisión política, judicial y presupuestaria, que buscan garantizar el equilibrio entre seguridad y legalidad.

Por tanto, no puede afirmarse que las operaciones encubiertas sean per se ilegales o contrarias al Estado de Derecho. En muchos casos, su ejecución resulta necesaria para cumplir con los fines asignados a los servicios de inteligencia. De hecho, en los últimos años la tendencia internacional ha girado en torno a la reducción de operaciones militares convencionales y hacia el incremento de las operaciones encubiertas, las cuales presentan una menor repercusión mediática<sup>46</sup>.

No obstante, también es cierto que en determinadas ocasiones salen a la luz informaciones que apuntan a supuestas operaciones encubiertas desarrolladas al margen del ordenamiento jurídico, vulnerando principios éticos o incluso los derechos fundamentales. Como se ha mencionado con anterioridad, un ejemplo lo constituye las fuentes que señalan que la exfiscal de la CPI, Fatou Bensouda, habría sido objeto de presiones e intimidaciones por parte del servicio de inteligencia israelí.

<sup>42</sup> BRITO GONÇALVES, J., “Operación de influencia y acción encubierta” en DÍAZ FERNÁNDEZ, A. M. (dir.): *Conceptos fundamentales de inteligencia*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2016, pp. 268-269.

<sup>43</sup> ANDRADE QUEVEDO, C., “Contrainteligencia” en DÍAZ FERNÁNDEZ, A. M. (dir.): *Conceptos fundamentales de inteligencia*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2016, p. 65.

<sup>44</sup> ESTEBAN NAVARRO, M. A., “Contrainteligencia y operaciones encubiertas” en GONZÁLEZ CUSSAC, J. L.: *Inteligencia*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2012, p. 183.

<sup>45</sup> UGARTE, J. M.: “Control” en DÍAZ FERNÁNDEZ, A. M. (dir.): *Conceptos fundamentales de inteligencia*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2016, p. 73.

<sup>46</sup> GONZÁLEZ CUSSAC, J. L.: “Servicios de inteligencia y...”, *op. cit.*, p. 131.

Otro ejemplo revelador de una operación encubierta de carácter ilegítimo tuvo lugar en junio de 2022, cuando el servicio de inteligencia neerlandés detectó y frustró el intento de un agente militar ruso de infiltrarse en la Corte Penal Internacional haciéndose pasar por pasante. Este intento de penetración se produjo pocos meses después de que, en marzo de 2022, el fiscal de la CPI abriera una investigación formal sobre presuntos crímenes de guerra cometidos en Ucrania desde 2014, lo que sugiere una clara conexión entre los intereses estratégicos del Estado ruso y el intento de interferencia en la labor del tribunal<sup>47</sup>.

Si bien resulta imprescindible someter este tipo de hechos a un análisis crítico cuando existen indicios verosímiles, no debe olvidarse que, como advierte GONZÁLEZ CUSSAC, la información que llega al conocimiento público sobre los servicios de inteligencia suele centrarse exclusivamente en sus errores, fallos o escándalos. Por el contrario, sus logros -aunque mucho más frecuentes- tienden a permanecer en la sombra, sin visibilidad ni reconocimiento institucional o mediático<sup>48</sup>.

Y es que, tal y como afirma el Centro Nacional de Inteligencia en el vídeo conmemorativo de su 20º aniversario: *“Nuestro éxito es la normalidad”*, una normalidad que, sin embargo, no debe conducir a subestimar la labor que realizan los servicios de inteligencia en los Estados.

## IX. Conclusiones

La Corte Penal Internacional, concebida como un instrumento para erradicar la impunidad frente a los crímenes más atroces, se enfrenta en la práctica a diversos obstáculos que condicionan su capacidad de actuación independiente. Aunque su marco jurídico, recogido en el Estatuto de Roma, consagra principios como la independencia de la Fiscalía y la universalidad de su jurisdicción, la realidad geopolítica revela tensiones que debilitan dicha autonomía.

En este sentido, la existencia de presiones externas sobre la Fiscalía -como han apuntado algunas informaciones periodísticas en relación con presuntas maniobras del servicio de inteligencia israelí en el caso de la exfiscal Fatou Bensouda-, aunque no confirmadas oficialmente, ha suscitado preocupación en la comunidad internacional.

Estos indicios, de ser ciertos, podrían poner en entredicho la independencia funcional del órgano acusador y dar lugar a plantear la existencia de operaciones encubiertas difíciles de conciliar con los principios rectores del Derecho penal internacional.

Adicionalmente, el papel del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas como actor facultado para suspender investigaciones ante la CPI constituye una "puerta institucional" a la injerencia, especialmente si se considera que tres de sus cinco miembros

<sup>47</sup> <<https://www.dw.com/es/la-cpi-enfrenta-intentos-de-manipulaci%C3%B3n-sin-precedentes/a-69236508>> [última consulta: 17 de julio de 2025]; <<https://es.euronews.com/2022/06/16/paises-bajos-rusia-espionaje>> [última consulta: 17 de julio de 2025]; <<https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-61843290>> [última consulta: 17 de julio de 2025]; <[https://www.europapress.es/internacional/noticia-paises-bajos-afirma-frustro-espia-ruso-pretendia-infiltrarse-tpi-20220616180622.html#google\\_vignette](https://www.europapress.es/internacional/noticia-paises-bajos-afirma-frustro-espia-ruso-pretendia-infiltrarse-tpi-20220616180622.html#google_vignette)> [última consulta: 17 de julio de 2025]; <<https://theobjective.com/internacional/2022-06-16/paises-bajos-espia-ruso/>> [última consulta: 17 de julio de 2025].

<sup>48</sup> GONZÁLEZ CUSSAC, J. L.: “Servicios de inteligencia y...”, *op. cit.*, p.124.

permanentes -Estados Unidos, China y Rusia- no han ratificado el Estatuto de Roma, y sin embargo conservan un poder de veto que afecta directamente a la operatividad del tribunal. Y es que, la justicia penal internacional se encuentra expuesta a los intereses estratégicos de las grandes potencias.

En definitiva, este trabajo ha buscado ofrecer una mirada crítica sobre la forma en que la inteligencia influye en el desarrollo del Derecho penal internacional. La Corte Penal Internacional representa, sin duda, un hito histórico en la consolidación de una justicia penal de alcance global, al establecer un marco jurídico capaz de perseguir los crímenes más graves que afectan a la comunidad internacional.

Sin embargo, mientras el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas -en ocasiones instrumentalizado por los intereses estratégicos de sus miembros permanentes- conserve la capacidad de condicionar su actuación, y mientras los servicios de inteligencia puedan ejercer una influencia indirecta a través de éste, el ideal de una justicia verdaderamente imparcial y universal seguirá viéndose comprometido.

La tarea pendiente no es menor: fortalecer el Derecho -y en particular el Derecho penal internacional- frente al poder.

## X. Bibliografía citada

- ANDRÉS DOMÍNGUEZ, A. C.: *Derecho penal internacional*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2006.
- ANDRADE QUEVEDO, C., “Contrainteligencia” en DÍAZ FERNÁNDEZ, A. M. (dir.): *Conceptos fundamentales de inteligencia*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2016.
- BOSCO, D.: “Discretion and state influence at the International Criminal Court. The Prosecutor’s Preliminary Examinations”, *American Journal of International Law*, núm. 2, 2017.
- BRITO GONÇALVES, J., “Operación de influencia y acción encubierta” en DÍAZ FERNÁNDEZ, A. M. (dir.): *Conceptos fundamentales de inteligencia*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2016.
- CHERIF BASSIOUNI, M.: “El Derecho penal internacional: Historia, objeto y contenido”, *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales*, nº. 35, 1982.
- DE CASTRO GARCÍA, A.: “Ciclo de inteligencia” en GONZÁLEZ CUSSAC, J. L.: *Inteligencia*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2012.
- DÍAZ FERNÁNDEZ, A. M.: “Comunidad de Inteligencia” en DÍAZ FERNÁNDEZ, A. M. (dir.): *Conceptos fundamentales de inteligencia*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2016.
- ESCOBAR HERNÁNDEZ, C.: “La cooperación jurídica con la Corte Penal Internacional” en SALINAS DE FRÍAS, A., PETIT DE GABRIEL, E. (dir.), GARCÍA ANDRADE, P., ÁLVAREZ ARCÁ, I. (coord.): *La Corte Penal Internacional 20 años después*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2021.
- ESTEBAN NAVARRO, M. A., “Contrainteligencia y operaciones encubiertas” en GONZÁLEZ CUSSAC, J. L.: *Inteligencia*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2012.
- ESTEBAN NAVARRO, M. A., CARVALHO, A. V.: “Inteligencia: concepto y práctica” en GONZÁLEZ CUSSAC, J. L.: *Inteligencia*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2012.
- GONZÁLEZ CUSSAC, J. L.: “Servicios de inteligencia y contraterrorismo” en PORTILLA CONTRERAS, G., PÉREZ CEPEDA, A. I. (dir.): *Terrorismo y contraterrorismo en el siglo XXI: un análisis penal y político criminal*, Salamanca, Ratio Legis, 2016.

GONZÁLEZ LÓPEZ, D.: “Boko Haram en Nigeria: jurisdicción de la Corte Penal Internacional”, *Revista Científica del Centro Universitario de la Guardia Civil Lógos*, núm. 3, 2024.

GONZÁLEZ LÓPEZ, D.: “La integración europea en materia de inteligencia: ¿un servicio de inteligencia europeo?”, *Studia Humanitatis Journal*, núm. 2.

GIL GIL, A.: *Derecho penal internacional*, Madrid, Tecnos, 1999.

JIMÉNEZ VILLALONGA, R.: “Tipos de inteligencia”, *Análisis Grupo de Estudios en Seguridad Internacional*, núm. 43.

KENT, S.: *Strategic Intelligence for American World Policy*. Princeton, 1966.

MACULAN, E.: “La Corte Penal Internacional” en GIL GIL, A., MACULAN, E. (dirs.): *Derecho penal internacional*, Madrid, Dykinson, 2019.

UGARTE, J. M.: “Control” en DÍAZ FERNÁNDEZ, A. M. (dir.): *Conceptos fundamentales de inteligencia*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2016.

VALENZUELA, E., “El proceso penal ante la Corte Penal Internacional” en MARTÍNEZ JIMÉNEZ, A. (dir.): *Derecho penal internacional. Evolución histórica, régimen jurídico y estudio de casos*, Navarra, Aranzadi, 2022.

VÁZQUEZ RODRÍGUEZ, B.: “El Consejo de Seguridad y la Corte Penal Internacional: una relación imperfecta” en SALINAS DE FRÍAS, A., PETIT DE GABRIEL, E. (dir.), GARCÍA ANDRADE, P., ÁLVAREZ ARCÁ, I. (coord.): *La Corte Penal Internacional 20 años después*, Tirant lo Blanch, 2021.

WERLE, G., JESSBERGER, F.: *Tratado de Derecho Penal Internacional*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2017.