

FUERZAS ARMADAS Y TERRORISMO

IGNACIO COSIDO GUTIERREZ

Jefe del Gabinete Técnico del Director General de la Guardia Civil

La amenaza terrorista va a provocar un cambio estratégico tan profundo como el que supuso en su día la aparición de la amenaza nuclear. El terrorismo se ha convertido de hecho en la principal amenaza no sólo para la seguridad de los Estados, sino para la propia estabilidad internacional. La emergencia de esta amenaza nos obliga a realizar una profunda revisión estratégica que debe tener como primer paso la adaptación de nuestros instrumentos de seguridad a la nueva amenaza.

La Constitución Española establece una clara división de funciones entre fuerzas armadas y fuerzas de seguridad. Las fuerzas armadas debían garantizar la integridad territorial, la soberanía y la independencia. Las fuerzas de seguridad, por su parte, se dedicaban a garantizar los derechos y libertades de los ciudadanos, la seguridad interior y la lucha contra cualquier forma de criminalidad.

El problema es que la frontera entre lo que tradicionalmente hemos considerado riesgos exteriores y riesgos interiores desaparece en buena medida con la emergencia de nuevas amenazas como el terrorismo, el crimen organizado, el narcotráfico o la inmigración clandestina. Así, el tradicional reparto de tareas entre fuerzas armadas y fuerzas de seguridad queda superado por la nueva realidad. Pero además, ninguno de los instrumentos tradicionales de seguridad, ni las policías ni los ejércitos, son capaces de ofrecer una respuesta plenamente eficaz a estas nuevas amenazas.

Para hacer frente a estas nuevas amenazas, y en especial a la más grave de ellas, el terrorismo, debemos por tanto afrontar tres líneas de acción fundamentales: crear un nuevo marco de cooperación entre las fuerzas armadas y las fuerzas de seguridad, fortalecer

nuestras comunidades de inteligencia y potenciar los instrumentos de seguridad interior.

LA COOPERACION FUERZAS ARMADAS/FUERZAS DE SEGURIDAD

La convergencia de los riesgos exteriores e interiores no debe conducir a una confusión de funciones entre las fuerzas armadas y las fuerzas de seguridad, sino al establecimiento de un marco de cooperación mucho más intenso y eficaz entre ambas instituciones.

Hay por tanto, que establecer límites claros a la intervención de las fuerzas armadas contra el terrorismo. Estos límites tienen que ver fundamentalmente con dos factores: el territorio y la proporcionalidad de la fuerza. Respecto al primer criterio, el territorio, las fuerzas armadas sólo deberán intervenir en suelo nacional en apoyo de las fuerzas de seguridad, con carácter excepcional y bajo control de la autoridad civil, pero nunca en situaciones de paz de forma autónoma. Así, las fuerzas armadas podrán colaborar con las fuerzas de seguridad tanto en funciones de seguridad preventiva para evitar atentados terroristas como en la gestión de los posibles efectos una vez consumado un ataque. En ambos casos, la intervención sólo debe producirse cuando las capacidades de las fuerzas de seguridad para hacer frente a la situación se vean desbordadas. Pero debemos recalcar que el liderazgo, el mando y el control de las operaciones deben quedar en todo momento en manos de las fuerzas de seguridad cuando se actúe dentro del propio país.

Esta doctrina de empleo de las fuerzas armadas en la seguridad interior supone al menos dos requisitos previos: por un lado, un cambio de mentalidad en los ejércitos, muy reacios a poner a disposición de otros unidades y efectivos si no mantienen el mando y el control operativo en todo momento. En segundo término, una legislación precisa que defina los supuestos, siempre con carácter excepcional, en los que las fuerzas armadas pueden intervenir dentro del propio territorio, así como los procedimientos de actuación, las dependencias y el marco de relación entre el mando militar y las autoridades civiles.

Un segundo criterio a evaluar será la intensidad de la fuerza que se quiera utilizar. Así, las fuerzas armadas están equipadas, adies-

tradas y concebidas para un uso intensivo de la fuerza, que incluye la destrucción del potencial agresor. Por el contrario, las fuerzas de seguridad están equipadas, adiestradas y concebidas para un uso mínimo de la fuerza, de forma que la seguridad del agresor se convierte en un objetivo básico de la operación.

Según este criterio, la actuación de las fuerzas armadas resulta imprescindible cuando, independientemente del lugar donde se lleve a cabo la acción, exista un riesgo grave e inminente para la seguridad del país. El ejemplo más obvio sería la amenaza evidente de que un avión pueda ser estrellado contra un edificio. En segundo término, la utilización de las fuerzas armadas tiene también pleno sentido cuando la capacidad de resistencia de los terroristas a los que se pretende neutralizar es superior a las capacidades propias de las fuerzas de seguridad. Finalmente, la acción de las fuerzas armadas se hace imprescindible cuando la distancia o las dificultades logísticas de la operación hagan inevitable su concurso.

Es importante destacar, sin embargo, que esta cooperación entre fuerzas armadas y fuerzas de seguridad debe ser de doble dirección. Así, en las acciones antiterroristas exteriores, en las que las fuerzas armadas asumen todo el protagonismo y el control de las operaciones, las fuerzas de seguridad pueden aportar componentes que complementen las capacidades propias de los ejércitos: como unidades de control de masas, equipos de investigación criminal, especialistas en información, policía militar o control de fronteras entre otros. En este caso, serán los componentes de las fuerzas de seguridad los que estarán plenamente integrados y sometidos a la cadena de mando militar.

La creación de este nuevo marco de cooperación exige, por tanto, la definición de un marco legal que regule con la mayor precisión posible tanto la participación de las fuerzas armadas en materia de seguridad interior como la posible colaboración de las fuerzas de seguridad en misiones exteriores. Esta regulación deberá adaptarse en cada país a las peculiaridades de su ordenamiento constitucional.

Por otro lado, las fuerzas armadas deberán tomar plena conciencia de la gravedad del riesgo al que se enfrenten. Esto significa que

tanto en su política de adquisiciones, como en su planificación y adiestramiento deberán considerar la lucha contra el terrorismo como una de sus misiones. En este sentido, la mayor aportación que en muchos casos pueden realizar las fuerzas armadas a la seguridad interior es poner a disposición de las fuerzas de seguridad los sofisticados medios técnicos de los que disponen los ejércitos. Es más, esos medios deberán en el futuro orientarse aún más a este nuevo tipo de misiones, como la lucha contra el terrorismo o la vigilancia de fronteras.

REFORZAR LA COMUNIDAD DE INTELIGENCIA

Nuestra segunda línea de acción debe ser la potenciación de nuestra comunidad de inteligencia. Todos coincidimos en que la inteligencia es el elemento esencial para la lucha contra el terrorismo. Una de las principales dificultades en esta batalla es que el enemigo es invisible y sólo se visualiza cuando actúa. La inteligencia, como la luz, debe permitir dar forma al enemigo, lo que constituye un requisito previo y esencial para su destrucción.

El fortalecimiento de la comunidad de inteligencia debe por tanto contemplar al menos tres aspectos: la potenciación de los servicios nacionales de inteligencia, lograr una mayor integración de la información obtenida por las diferentes agencias y una creciente colaboración en el marco de la OTAN en materia de inteligencia.

La potenciación de los servicios nacionales de inteligencia es el primer paso. Esta potenciación debe contemplar al menos tres dimensiones. Por un lado, el aumento de los recursos que dedicamos a esta función. Este incremento de los presupuestos de los servicios de inteligencia, en unos escenarios de recursos limitados, debe llevar a su vez a una reflexión sobre la prioridad de la que deben gozar las capacidades de información. En este sentido, resulta evidente que tenemos un gran déficit de inteligencia sobre las nuevas redes terroristas. La nueva naturaleza de las amenazas debe impulsar por tanto una reflexión sobre las prioridades de nuestros sistemas de seguridad.

El terrorismo ha puesto de manifiesto la importancia de la denominada inteligencia humana. Los medios técnicos de inteligencia, cada vez más sofisticados y potentes, son necesarios pero no suficientes, o dicho de otro modo, añaden valor pero no sustituyen, a la tradicional inteligencia basada en fuentes humanas. Esta premisa es especialmente cierta tras los atentados del 11 de septiembre. El combate contra el terrorismo exige antes que nada capacidad de infiltración en las redes internacionales que lo protagonizan.

La priorización de la inteligencia humana debe suponer no sólo un aumento del número de efectivos dedicados a tareas de inteligencia, y de forma prioritaria, a labores de obtención de información, sino que debe suponer también una mejora cualitativa que implique la mejora de la selección, la formación y la motivación, de los agentes.

Finalmente, el hecho de que los medios técnicos no puedan ser sustitutivos de la inteligencia humana no significa que no sigamos desarrollando nuevas capacidades tecnológicas, tanto en el campo de los satélites de observación, en los sistemas de escucha y seguimiento de objetivos o en la integración y análisis de la información. En todos estos campos se impone un proceso de innovación constante que permita desarrollar las nuevas capacidades que los últimos desarrollos tecnológicos ponen a nuestro alcance.

La segunda medida, y más importante aún que la propia potenciación de los servicios, es la mejora de la coordinación entre los diferentes servicios de información que operan en cada país, con el objetivo de lograr una mayor integración de la información obtenida por todas ellas.

Esta necesidad de integración parte de la premisa de que en la mayoría de los países democráticos, el servicio de información no suele ser único, sino que se encuentran dividido en diferentes agencias en función de la misión que tienen encomendadas. Así, el esquema más extendido es que existan al menos tres servicios de inteligencia: uno exterior, otro interior y un último en el seno de las fuerzas armadas.

En España el recientemente creado Centro Nacional de Inteligencia mantiene tanto misiones de inteligencia interior como exterior, pero en el segundo campo es complementado

por servicios de información muy potentes tanto en el Cuerpo Nacional de Policía como de la Guardia Civil.

Esta multiplicidad de órganos puede resultar inconveniente desde el punto de vista de la eficacia frente a nuevas amenazas que, como hemos señalado, tienden a converger. La solución a este dilema sólo puede venir del fortalecimiento de las comunidades de inteligencia nacionales, de forma que exista una mayor coordinación entre los diferentes servicios, una planificación conjunta de objetivos y un fluido intercambio de información entre ellas. Nuevamente, la investigación posterior al 11 de septiembre ha puesto de manifiesto que existían importantes piezas de información en manos de diferentes servicios que podían haber conducido a prevenir el ataque, pero esa información se encontraba dispersa en varias de las agencias de información norteamericanas y no había sido evaluada correctamente por ninguna de ellas.

Para lograr este fortalecimiento de las comunidades nacionales de inteligencia es necesaria la creación de comités políticos y técnicos de alto nivel en los que estén representados todos los actores de inteligencia, en la creación de una dirección única de inteligencia y por la integración eficaz de bases de datos según las posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías de la información. En esta comunidad de inteligencia renovada es preciso incluir a los servicios de inteligencia criminal de las fuerzas de seguridad, cuya capacidad de captación de información resulta crucial para el combate contra este nuevo tipo de amenazas y, en especial, en la lucha contra el terrorismo.

Pero este fortalecimiento de nuestras comunidades de inteligencia nacionales no resulta suficiente frente a una amenaza que como el terrorismo que tiene una clara dimensión transnacional. Es imprescindible, por tanto, crear una verdadera comunidad internacional de inteligencia que abarque, al menos y en una primera fase, a los países miembros de la Alianza Atlántica. En este sentido, una de las funciones básicas que pueden asignarse a la OTAN en las próximas décadas debe ser la utilización de este instrumento como un gran foro donde intercambiar y compartir información entre los aliados.

La reciente guerra en Afganistán ha puesto de manifiesto la autosuficiencia de los Estados Unidos para desarrollar operaciones militares al margen de la Alianza. Es más, el creciente desfase de capacidades con sus aliados europeos es un factor que socava la cohesión de la Alianza y pone en tela de juicio el funcionamiento futuro de la OTAN como alianza de seguridad.

Sin embargo, en el campo de la inteligencia ha ocurrido todo lo contrario. La necesidad de cooperación entre los aliados se ha hecho aún más evidente en este campo frente a la amenaza común que significa el terrorismo. La inteligencia resulta así no sólo un instrumento esencial para luchar contra el terrorismo, sino que puede subsidiariamente dotar de mayor cohesión y utilidad a la propia Alianza Atlántica. Esta red de inteligencia aliada debe integrar a los países candidatos a la Alianza y debe hacer más operativos los mecanismos existentes de intercambio de información con Rusia.

FUERZAS DE SEGURIDAD DE NATURALEZA MILITAR

Una última idea es la necesidad de potenciar nuestros instrumentos de seguridad interior para poder hacer frente con eficacia al nuevo desafío del terrorismo. En este sentido, es posible afirmar que aquellos cuerpos de seguridad de naturaleza militar del tipo Guardia Civil española, Gendarmería francesa o Carabineros italianos, son los instrumentos más flexibles y eficaces para hacer frente a las nuevas amenazas transnacionales.

La desaparición de la amenaza soviética y la ausencia, reconocida por la propia doctrina aliada, de amenazas directas contra el territorio de los países miembros ha llevado en la última década a diseñar unas fuerzas armadas con una definida vocación de proyección exterior y que han abandonado en buena medida su misión tradicional de defensa del territorio. Sin embargo, aunque la amenaza de una agresión territorial por parte de otro Estado sigue siendo prácticamente inexistente a medio plazo, los ataques del 11 de septiembre demuestran que nuestros territorios no están a salvo de potenciales agresiones terroristas.

Es más, en la medida en que las acciones terroristas resultan impredecibles, cobra una importancia decisiva para garantizar nuestra seguridad todas las medidas preventivas que podamos poner en marcha para evitar o dificultar en la máxima medida posible la eventualidad de nuevos ataques.

Esta necesidad de prevenir ataques en nuestro propio territorio obliga a desarrollar un nuevo concepto de defensa interior que dista mucho del viejo concepto de defensa territorial vigente en los años de la Guerra Fría. Este nuevo concepto de defensa interior debe incluir, a mero título de ejemplo, cuestiones tan diversas como una más eficaz protección de las fronteras exteriores, para evitar la entrada clandestina de inmigrantes y todo tipo de tráficó ilícitos, la seguridad de las redes de comunicación e información que resultan estratégicas para el funcionamiento del país, la seguridad en aeropuertos y otros medios de transporte, la seguridad de centrales nucleares y otras instalaciones críticas desde el punto de vista de la seguridad, un control más estricto del sistema financiero para evitar la financiación de movimientos terroristas o grupos de delincuentes organizados.

Para realizar todas estas tareas de seguridad interior, los estados deben contar con cuerpos capaces de desplegarse por todo el territorio, con una gran dimensión para poder afrontar todas esas tareas preventivas, equipados con medios técnicos avanzados para la vigilancia y control de fronteras y con capacidad para enfrentarse a grupos altamente organizados y peligrosos. Todas estas características sobrepasan las capacidades normales de los cuerpos de policía locales, e incluso la de la mayoría de los estatales cuya función primordial es la seguridad ciudadana.

Los gobiernos necesitan, por tanto, para poder enfrentarse a este nuevo tipo de amenazas nuevos instrumentos capaces de combinar métodos policiales de actuación con capacidades que son más propias de las organizaciones militares. Instrumentos flexibles capaces de graduar el tipo y la intensidad de la respuesta en función de la gravedad de la amenaza. Organizaciones polivalentes que puedan actuar tanto en el campo de la defensa nacional como en el de la seguridad interior y

que se conviertan en el eje sobre el que articular la necesaria cooperación entre fuerzas armadas y fuerzas de seguridad a la que antes nos hemos referido.

Este tipo de fuerzas puede además ser utilizada no sólo en el propio territorio, sino que algunas de sus unidades especializadas pueden complementar las capacidades de las fuerzas armadas en operaciones en el exterior. En este sentido, la naturaleza militar de estos cuerpos facilita en gran medida esa colaboración, tanto la integración de sus componentes en misiones militares internacionales, como el posible apoyo de elementos de las propias fuerzas armadas en tareas de seguridad interior cuando este apoyo sea imprescindible.

La existencia de estas fuerzas intermedias entre los cuerpos estrictamente policiales y los ejércitos, permite además a los gobiernos dar una respuesta más gradual y flexible frente a las nuevas amenazas, minimizando los riesgos de una excesiva intervención de las fuerzas armadas en la seguridad interior, con los efectos negativos que ese intervencionismo puede acarrear para nuestros sistemas democráticos.

En definitiva, consideramos que este tipo de cuerpos de seguridad de naturaleza militar es el instrumento que mejor se adapta a las amenazas transnacionales emergentes que, como el terrorismo, constituyen hoy el principal riesgo para nuestras sociedades, nuestros sistemas democráticos y la propia estabilidad internacional.

En cualquier caso, independientemente de la naturaleza militar o civil de la que quiera dotarse a este tipo de fuerzas, lo que resulta incuestionable es la necesidad de desarrollar un concepto nuevo de defensa interior cuyo elemento fundamental no puede ser ya unas fuerzas armadas volcadas en la proyección exterior, sino cuerpos "robustos" con competencia en todo el territorio nacional, de dimensión suficiente para abordar de forma integral la diversidad de tareas que engloba ese nuevo concepto de defensa interior, dotados de equipos avanzados y con una capacidad de respuesta que trascienda las estrictamente policiales.