

EL PAPEL DE LAS FUERZAS ARMADAS EN LA LUCHA CONTRA LOS RIESGOS EMERGENTES

(Terrorismo internacional, crimen organizado e inmigración ilegal)

Ángel Sanz Coronado

Introducción

España y los países de Europa deben enfrentarse a unos retos en el ámbito de la seguridad diferentes a los establecidos hasta los años noventa, por ello en el siglo XXI hay que conocer en profundidad y asumir la naturaleza de los riesgos de la sociedad de la globalización (1). Hemos constatado la capacidad real del terrorismo y la grave amenaza que supone a través de actos que no pueden considerarse aislados: septiembre de 2001 en Nueva York, octubre de 2002 en Bali, mayo de 2003 en Casablanca, marzo de 2004 en Madrid, julio de 2005 y de 2007 en Reino Unido, etc. Por sólo citar algunos dentro de una secuencia que todavía continúa.

Los asesinatos terroristas más recientes en Europa del 11 de marzo de 2004 en Madrid y 7 de julio de 2005 en Londres, no hacen más que confirmar que la sociedad de este siglo ha sido acertadamente calificada por Ulrich Beck como una «sociedad de riesgo mundial» (2). Ello supone que debemos enfrentarnos de forma diferente a sus distintas amenazas, entre ellas las redes de terrorismo global, y lo que parece simple, pero no es una simpleza, las respuestas a este terrorismo también deben ser globales.

La respuesta global comprende la contribución de nuestras Fuerzas Armadas, es necesaria su participación. Estamos en el inicio del proceso y los pasos o fases del mismo son muy recientes. Están vinculados a una normativa en el ámbito de la Defensa y Seguridad que reconoce esta necesidad. Los aspectos a desarrollar, todavía tendrán que ser mejor definidos. Aún con problemas e indeterminaciones, este proceso adquiere una especial relevancia y una gran proyección de futuro.

(1) Declaración del Consejo Europeo, 14 y 15 de diciembre de 2001 en Laeken, sobre el futuro de la Unión Europea, respecto al nuevo papel de Europa en el entorno mundial, se afirma que: «... Europa debe asumir su responsabilidad en la gobernanza de la globalización. Su papel es el de una potencia que lucha contra cualquier violencia, terror y fanatismo, pero que no cierra los ojos a las injusticias flagrantes que hay en el mundo.»

(2) BECK, Ulrich: *Sobre el terrorismo y la guerra*, p. 13, editorial Paidós Ibérica, S. A., Barcelona, 2003.

Ante estos riesgos emergentes (3), me atrevo a aventurar que una de las características importantes a desarrollar será la cooperación militar, policial y judicial en materia penal, que deberá basarse tanto en nuevos instrumentos legislativos como en acuerdos operativos. Un conocedor de estas amenazas sabe que serán necesarios.

La amenaza nos afecta profundamente y nos obliga a pensar que en los próximos años necesitaremos unas Fuerzas Armadas adiestradas para un mayor espectro de operaciones militares, con capacidad de estar permanentemente sometidas a un esfuerzo importante. Nuestras Fuerzas Armadas deberán contar con procedimientos y herramientas para desarrollar con eficacia y eficiencia sus cometidos y misiones y ser capaces de ejecutar de forma sinérgica las actividades y las operaciones con otras organizaciones nacionales (4).

Nuestra Sociedad ya ha aceptado que el concepto de defensa debe ser sustituido por el de Seguridad y Defensa, debido principalmente a las nuevas amenazas entre las que el terrorismo internacional (5) está a la cabeza, y aceptará y entenderá un proceso de transformación más profundo (6).

El camino no es fácil y será duradero, cuanto antes empecemos a andar antes nos acercaremos a nuestra meta.

¿Cómo avanzar?

Por razones de extensión, dejaré para otra ponencia la posible actuación de nuestras Fuerzas Armadas en el exterior para neutralizar la amenaza terrorista antes de que nos ataque y su participación dentro de misiones Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) (7). Como bien sabemos, la OTAN ha definido cuatro campos en los que desarrollar sus acciones dentro de su estrategia antiterrorista: el antiterrorismo defensivo, la gestión de consecuencias, el contraterrorismo ofensivo y la cooperación militar (8). Por este camino ya estamos avanzando.

En España la estrategia para combatir estos fenómenos debe ser única y construirse en común. La estrategia no puede buscar una solución a corto plazo (si no, igual no debe-

(3) NIETO RODRÍGUEZ, Manuel: «El nuevo concepto de seguridad: amenazas y riesgos emergentes», *Mono-grafía del CESEDEN*, número 45: «...el adjetivar los riesgos citados como “emergentes” no quiere significar que sean nuevos. Pero en el nuevo escenario mundial han adquirido inéditas dimensiones de peligrosidad, inmediatez y globalidad, pudiendo evolucionar hacia otras formas incluso más peligrosas y aterradoras.»

(4) El ejemplo más fácil que se presenta es la Guardia Civil.

(5) REINARES, Fernando: «Conceptualizando el terrorismo internacional», *ARI*, número 82, julio de 2005. Real Instituto Elcano: «...el calificativo internacional del terrorismo se asocia al mismo tiempo con su alcance como con sus objetivos.»

(6) Conferencia del secretario de Defensa en las *Jornadas el Ejército de Tierra y la Defensa Europea*, Madrid, 14 de febrero de 2006: «Nuestras Fuerzas Armadas necesitan, por un lado, un proceso de transformación que las adapte a los nuevos tiempos, a los nuevos escenarios y a las nuevas misiones.»

(7) Por ejemplo, en una intervención en los campos de entrenamiento que se instalan temporalmente en la extensa e incontrolada región del Sahel en África.

(8) MC-472. «Concepto Militar OTAN para luchar contra el terrorismo», diciembre de 2002.

ría llamarse «estrategia» sino «idea aplicada») pues estaría probablemente condenada al fracaso. La planificación, la ejecución y el seguimiento de la misma darán resultados a medio o largo plazo. Por ello, además, debería ser consensuada.

Tampoco pueden darse los mismos cambios en cuanto a la gestión de la inmigración ilegal, del crimen organizado o del terrorismo internacional (9). No son lo mismo y no necesitan lo mismo. Con esta distinción no pretendo minusvalorar a ninguna de ellas pues según las circunstancias todas pueden convertirse en una amenaza para la estabilidad de una nación, tal y como ocurre en Colombia.

Internacionalmente está asumido que no se puede caer en el error de combatir el terrorismo internacional sólo con medios policiales y militares (10). Trasladándonos a España, mucho menos podemos hacerlo sólo con medios policiales. La última evolución que nos está afectando surge como consecuencia de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, su reedición española del 11 de marzo de 2004 y de los varios intentos fallidos en Londres. La nueva situación implica una amenaza directa, desestabilizadora y no convencional, capaz de golpearnos en nuestro propio territorio. No son sólo las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (FCSE) quienes tienen que enfrentarla. Esta nueva situación requiere modificar la mentalidad, las normas legales, algunas tácticas y procedimientos y en algunos casos los materiales. Las Organizaciones de Seguridad y Defensa están para proporcionar un marco seguro con independencia de la amenaza a la que se enfrenten en cada momento, si no lo consiguen ninguna excusa será aceptable, simplemente habrán fracasado.

Desde el más alto nivel, respecto a la facultad de intervención de las Fuerzas Armadas ante los nuevos riesgos emergentes, todas las normas, instrucciones y mensajes hacen la misma interpretación positiva (11). Parece absurdo disponer de un recurso tan importante y no hacer uso de él y sin embargo, apenas se está haciendo. ¿Por qué no preparar y emplear a nuestras Fuerzas Armadas desde este mismo instante, antes de que llegue el momento en que obligatoriamente las necesitemos? Nuestro trabajo debe ser también proactivo y debemos intentar recuperar la iniciativa y utilizar todos los medios disponibles.

El paso de la formulación a la implantación de la estrategia no es nada fácil. La primera piedra con la que se puede tropezar es que los implicados estén de acuerdo con la necesidad de esta estrategia pero que cada uno la interprete de forma diferente. Para su

(9) Existen suficientes aunque distintos argumentos para justificar una aportación de las Fuerzas Armadas, que sería positiva, en estos campos. RESA NESTARES, Carlos: «Autoridad estatal, gobernabilidad democrática y delincuencia organizada transnacional», artículo en la página web de la Universidad Autónoma de Madrid, 2006, en: www.uam.es.

(10) Cualquier estrategia antiterrorista contempla hoy en día además la realización de acciones económicas, políticas, judiciales y de cooperación.

(11) Revisión Estratégica de la Defensa, 2003, «Nuevos retos, nuevas respuestas. Estrategia Militar Española», Ministerio de Defensa, agosto de 2004. Presidencia de Gobierno, Directiva de Defensa Nacional 1/2004, Ley Orgánica 5/2005 de la Defensa Nacional, Orden del Ministerio de Defensa 1076/2005, Intervención del Jefe de Estado Mayor de la Defensa (JEMAD) en el Club Siglo XXI el 6 de junio de 2005. Conferencia del secretario de Defensa en las *Jornadas el Ejército de Tierra y la Defensa Europea*, 14 de febrero de 2006. Visión actual del JEMAD, 20 de febrero de 2007.

desarrollo es necesario definir objetivos y determinar rotundamente las misiones que tendrían que realizar nuestras Fuerzas Armadas. Si esto se hace bien, el siguiente paso será comprobar si pueden o no pueden hacerlas y ¿por qué? A continuación habrá que hacer las reformas adecuadas para que sí puedan ejecutarlas.

Hagamos ahora un breve perfil de cuales podrían ser estas misiones actuando siempre de acuerdo con las directrices de las autoridades civiles correspondientes:

1. Aportación de inteligencia. Ante la evidente dificultad para detectar con oportunidad la posible acción terrorista, los Servicios de Información o Inteligencia (son lo mismo) se han convertido en el arma capaz de desarbolar una organización terrorista. Cualquier información puede ser valiosa tanto si procede de servicios homólogos, como de fuentes vivas o de sistemas de telecomunicaciones. La importancia del esfuerzo de inteligencia debe ser tal que todos los miembros de la Comunidad de Inteligencia tienen que cooperar y compartir información (12). Se considera importante el valor añadido que representa la mutua confianza y credibilidad, adquirida durante un proceso de integración entre los distintos organismos encargados de luchar contra la criminalidad organizada y el terrorismo (13).
2. Control e impermeabilización de fronteras y de costas.
3. Vigilancia de puntos sensibles como aeropuertos, estaciones de ferrocarril y de autobuses, grandes museos, etc. donde se producen grandes aglomeraciones de personas. Nuestro enemigo, en general, rehusará la presencia uniformada si tenemos atribuciones para interceptarlo. Como medida de disuasión es válida ya que incluso el terrorista suicida evita el enfrentamiento si no es éste su objetivo (14).
4. Protección de infraestructuras y recursos considerados críticos tales como centrales nucleares e instalaciones de la red eléctrica, de agua, gas, etc.
5. Apoyo a las FCSE en la realización de controles preventivos con identificación de personas y registro u ocupación de medios materiales. La ejecución de este tipo de controles, imprevisibles, se ha revelado altamente eficaz e imprescindible en la lucha contra los riesgos emergentes pues impide y dificulta los movimientos de preparación que son necesarios. Sería precisa la presencia de un par de miembros de las FCSE en cada intervención conjunta. En caso de crisis, un cambio ya previsto en una nueva legislación por hacer, permitiría la actuación autónoma de unidades militares que gra-

(12) Un claro ejemplo es la creación en el año 2004, del Centro Nacional de Coordinación Antiterrorista (con participación de la Guardia Civil, Cuerpo Nacional de Policía, Centro Nacional de Inteligencia e Instituciones Penitenciarias. Sus objetivos están definidos como: integrar, analizar y valorar toda la información disponible en materia de terrorismo para mantener la iniciativa en la lucha antiterrorista, identificar los escenarios posibles de intervención, ayudar a planificar las respuestas apropiadas y valorar de forma permanente y actualizada la amenaza terrorista.

(13) ANDERSON, Malcom: «Crimen organizado y cooperación policial europea», *Ciencia policial*, número 43, Madrid, julio-agosto de 1998: «Cualquier configuración o fase de una misma acción en común, mediante el trabajo operativo conjunto, añade valor, mutua confianza, credibilidad, transparencia y asegura también la eficacia en la lucha contra el terrorismo al compartir el caudal de información.»

(14) Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN), Escuela Superior de la Fuerzas Armadas (ESFAS): «Análisis estratégico del terrorismo», *Revista Ejército*, número 767, marzo 2005: «...incluso los terroristas suicidas, que desprecian su propia vida, valoran extraordinariamente su causa.»

- cias a la práctica adquirida ya estarían entrenadas sobre el modo de proceder correctamente.
6. Protección de bienes y personas. Especialmente, en instalaciones y edificios debido a la celebración de acontecimientos internacionales con asistencia de destacados líderes políticos y personalidades públicas, cuando las FCSE se vean obligadas por ello a restringir o abandonar sus tradicionales cometidos.
 7. Mantenimiento del orden público, en caso de graves alteraciones del mismo, al estar inmersos en la gestión de una crisis.
 8. Apoyo a la localización y desactivación de artefactos explosivos en vías de comunicación y transporte.
 9. Búsqueda y localización de terroristas o delincuentes especiales, participando en operaciones de cerco y batida, cuando los hechos acaecidos así lo aconsejen.
 10. Utilización de medios aéreos y navales para la lucha contra la delincuencia organizada (narcotráfico, redes de tráfico de personas e inmigración ilegal) en apoyo a las FCSE.
 11. Vigilancia e intervención en el espacio aéreo ante la presencia de una aeronave descontrolada.

Algunas de estas misiones ya se ejecutan o se han ejecutado con anterioridad y así se impermeabilizó la frontera con Francia en Navarra en 1981-1982, hubo protección de objetivos durante la Olimpiada de Barcelona y la Exposición Universal de Sevilla, se han supervisado las vías del AVE en diferentes ocasiones, existe el control del espacio aéreo, se trabaja contra la inmigración ilegal en Canarias (15), etc. Las Fuerzas Armadas han resultado ser un buen medio para prevenir una escalada en la actuación terrorista. Si son necesarias reformas legislativas que posibiliten sus actuaciones con eficacia y legitimidad, deberían hacerse.

Para que la organización militar opere en consonancia con la Administración civil en tiempos de paz y sea eficaz, su estructura y diseño han de estar optimizados en función de los objetivos a conseguir. A su vez los objetivos tendrán que adaptarse a lo que demanda del entorno, un estancamiento en este sentido supondría una peligrosa separación del mundo real. La elección de la estrategia más adecuada está condicionada por las características de cada conflicto y por la estrategia adoptada por los terroristas (16). El cumplimiento de un plan de acción renovado en la lucha contra los riesgos emergentes debe otorgar transparencia y visibilidad de las medidas a implantar y del seguimiento de los objetivos y logros.

Una vez finalizado este repaso, se puede considerar que la afirmación «en el campo de las FCSE y en el militar, todos deben ser utilizados dentro de sus misiones y sus capacidades para desarrollar una estrategia de seguridad nacional» (17), es acertada.

(15) Operaciones: *Noble Centinela* y *Alfa-India*, véase «Acuerdo de colaboración» firmado el 14 de febrero de 2006 entre los Ministros de Defensa e Interior y Orden Ministerial de la Presidencia de Gobierno 3108/2006.

(16) BALLESTEROS MARTÍN, Miguel Ángel: artículo «Guerra contra los terroristas», Madrid, 2004.

(17) BALLESTEROS MARTÍN, Miguel Ángel: «El terrorismo: un conflicto asimétrico», *Revista Española de Defensa*, marzo-abril de 2004.

Conclusiones

Las consecuencias que los riesgos emergentes pueden tener en la seguridad del Estado hacen que hoy en día no se puedan establecer compartimentos estancos cuando se habla de seguridad. El concepto de defensa de España comprende el ámbito de la seguridad, el cual resulta imprescindible para preservar el bienestar de los ciudadanos.

En circunstancias normales el peso mayor de las tareas a realizar para garantizar esa seguridad, tiene que recaer en las FCSE (18). No todas las amenazas a la seguridad y estabilidad de España son, desde un primer momento, de una gravedad tal que requiera una intervención importante de las Fuerzas Armadas. Sin embargo, hay muchos quehaceres por realizar, desde hoy mismo, para ayudar a crear ese espacio de armonía, tranquilidad y seguridad que queremos para nuestra nación.

Respecto a las Fuerzas Armadas, el hecho de que no haya sido necesario su empleo en la lucha contra otros terrorismos «interiores» como ETA, GRAPO, etc. no quiere decir que debamos aceptarlo así para siempre. El enemigo es diferente.

Aceptemos que entre las formas de combatir los riesgos emergentes está la utilización de nuestras Fuerzas Armadas. La mejor manera de prevenir es que nuestra actitud sea proactiva, marcadamente ofensiva para tratar de llevar o recuperar la iniciativa. Este talante, a medio plazo, provocará efectos positivos. Esta conducta permitirá que las Fuerzas Armadas refuercen automáticamente a las FCSE en cualquier acontecimiento. Para ello es necesario disponer de una legislación que ampare estas actuaciones.

La articulación contraterrorista que se efectúe debe aplicar el principio de integración y disponibilidad de la información utilizando todos los instrumentos al alcance. Asimismo, próximamente, deberían transformarse algunos propósitos en acciones operativas, debidamente coordinadas, para conseguir cuanto antes el alto grado de seguridad que demandan los ciudadanos.

La Sociedad Española reconocerá y agradecerá nuestra participación cuando ésta se haga visible. Estas intervenciones repercutirán positivamente en la moral y bienestar de los componentes de las Fuerzas Armadas cuya vocación de servicio demanda actuar en bien de la Sociedad y aumentará el orgullo de pertenecer a la institución militar.

Dado que el objetivo de la organización militar es cumplir las misiones que se deriven de la integración del nuevo concepto de Seguridad y Defensa en las sociedades desarrolladas y esta integración no ha finalizado, debemos asumir que el proceso de transformación no sólo es necesario, sino que nos acompañara de modo permanente durante muchos años.

Se han dado los primeros pasos pero aún queda un largo camino por recorrer hasta culminar una verdadera transformación. Será preciso ir cumpliendo las metas y los objetivos que sean propuestos.

(18) No olvidemos que en nuestra Sociedad.

Bibliografía

- ANDERSON, Malcom: «Crimen organizado y cooperación policial europea», *Ciencia policial*, número 43, Madrid, julio-agosto de 1998.
- BALLESTEROS MARTÍN, Miguel Ángel: artículo «Guerra contra los terroristas», Madrid, 2004.
— «El terrorismo: un conflicto asimétrico», *Revista Española de Defensa*, marzo-abril de 2004.
- BECK, Ulrich: *Sobre el terrorismo y la guerra*, editorial Paidós Ibérica, Barcelona, 2003.
- Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN), Escuela Superior de las Fuerzas Armadas (ESFAS): «Análisis estratégico del terrorismo», *Revista Ejército*, número 767, marzo de 2005.
- Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional.
- MC-472. OTAN, diciembre 2002.
- NIETO RODRÍGUEZ, Manuel: «El nuevo concepto de seguridad: amenazas y riesgos emergentes», *Monografía del CESEDEN*, número 45.
«Nuevos retos, nuevas respuestas. Estrategia militar española», Ministerio de Defensa, agosto de 2004.
- Orden del Ministerio de Defensa 1076/2005.
- Orden Ministerial de la Presidencia de Gobierno 3108/2006.
- Presidencia de Gobierno, Directiva de Defensa Nacional 1/2004 del presidente del Gobierno, de 30 de diciembre de 2004.
- REINARES, Fernando: «Conceptualizando el terrorismo internacional», *ARI*, número 82, Real Instituto Elcano, Madrid, julio de 2005.
- RESA NESTARES, Carlos: «Autoridad estatal, gobernabilidad democrática y delincuencia organizada transnacional», artículo en la página *web* de la Universidad Autónoma de Madrid, 2006, en: www.uam.es
- Revisión Estratégica de la Defensa, 2003.
- Revista Española de Defensa*: resumen de la Conferencia del secretario de Estado de Defensa en la *Jornada sobre el Ejército de Tierra y la Defensa Europea*, Madrid, 14 de febrero de 2006.
- SANZ ROLDÁN, Félix: *La transformación de las Fuerzas Armadas españolas*, Club Siglo XXI, 6 de junio de 2005.
— Visión del JEMAD, Madrid 20 de febrero de 2007.

