
LA MISIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS EN EL COMBATE DEL TERRORISMO YIHADISTA

ALFONSO MERLOS GARCÍA*

The Armed Forces are called for a priority role in combating Jihadist terrorism, complementing the political, diplomatic and economic tools articulated to combat the global threat. In fact, it is a duty of the military establishment to redefine its missions, adapting them to the new geo-strategic security environments, and redefine missions such as direct action and covert action. In the current post-cold war scenario, these must convey a different sense given that the enemy, which Western democracies are facing, has changed its physiognomy. Due to the new sort of counter terrorism missions that the post 9/11 scenario has opened, it will be necessary to decide whether the Army should use its conventional forces, with slight operative changes, or use special units with a new morphology to subdue an enemy that is geographically volatile and operatively resistant.

I. INTRODUCCIÓN

1. Los desafíos del contraterrorismo, entre la agresividad y la legalidad

El actual escenario estratégico de seguridad, condicionado hasta el extremo por la amenaza única que representa la constelación terrorista promovida por Al Qaeda y sus marcas del 11S, el 11M y el 7J exige a los Estados democráticos de derecho aplicar recetas distintas a las consideradas hasta ahora para el combate del terrorismo. La revolución en las conciencias de dirigentes políticos y analistas desatada a corto plazo tras el 11S planteó afortunadamente, aunque tarde, la necesidad de diseñar nuevas herramientas y potenciar las ya existentes para encarar a un enemigo original.

* Es Diplomado en Seguridad y Defensa en el Mediterráneo por el Instituto Español de Estudios Estratégicos y Diplomado en Estudios Avanzados de Relaciones Internacionales por la Universidad Complutense de Madrid. Es Profesor de Terrorismo Islamista en el “Máster de Información Internacional y Países del Sur” y en el “Máster de Relaciones Internacionales y Comunicación” en la Universidad Complutense de Madrid. Es Investigador en el Área de Terrorismo Internacional del Departamento de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales en la UCM, y actualmente participa del proyecto “Las nuevas tecnologías en la estrategia del terrorismo islamista”, financiado por la UCM y el Banco Santander Central Hispano. Es autor del libro “Al Qaeda: raíces y metas del terrorismo global”. Madrid. Biblioteca Nueva, 2006. Ha presentado sus tesis sobre la amenaza yihadista en numerosos artículos de divulgación y científicos, la mayoría de ellos en la revista “Estudios Internacionales de la Complutense”, y en distintos congresos nacionales e internacionales sobre seguridad en universidades como la de Salford en Manchester o Bilgi en Estambul.

La renovación de las estrategias para el combate del terrorismo, impulsada por la Administración Bush, ha sido generalizada en los aliados de Estados Unidos y en potencias regionales como la Federación Rusa, China o India. Los nuevos planteamientos han reconocido la necesidad de acometer la batalla desde un punto de vista multidisciplinario y en numerosos frentes: desde el político y el diplomático al judicial, el económico y financiero, el social y cultural y hasta el religioso. En líneas generales, esas estrategias se están materializando en un abanico de acciones que tienen como objetivo atacar frontalmente a los yihadistas y a la infraestructura de sus organizaciones, prevenir el surgimiento y el auge de la ideología neosalafista¹ que alimenta las nuevas formas de violencia y, simultáneamente, disuadir y proteger los blancos que pueden ser objeto de eventuales ataques.

A pesar de que resulta imprescindible y urgente redefinir las medidas antiterroristas, aquellas de carácter defensivo que son adoptadas prioritariamente para reducir la vulnerabilidad de los individuos y las propiedades, es en el campo del contraterrorismo donde la revolución debe ser más profunda. Son las medidas ofensivas empleadas para reducir los efectos de la violencia política y que incluyen el uso de medios militares y de información las que están llamadas a evolucionar de manera drástica para neutralizar a grupos terroristas de cuarta oleada de ideología absolutista. Son estas misiones, las acometidas por las Fuerzas Armadas y los servicios de inteligencia, las más complejas de justificar ante la opinión pública, incluso cuando está en juego la seguridad nacional o el propio mantenimiento de la estabilidad y el orden geopolítico internacional.

El contraterrorismo va más allá de las medidas indirectas, de carácter pasivo, defensivo y reactivo que intentan reducir o ralentizar la irrupción de una nueva generación de criminales y que inciden en las causas sistémicas del terrorismo, o de aquellas otras diseñadas para gestionar las consecuencias y amortiguar los efectos catastróficos de un atentado de envergadura ya consumado. Las estrategias contraterroristas se centran en la recopilación de información y el análisis de amenazas y son adoptadas para prevenir, disuadir y responder activa y sistemáticamente al terrorismo.² En suma, el contraterrorismo influye sobre la acción de las Fuerzas Armadas y los servicios de inteligencia de manera directa y

1 Se entiende como tal aquella que postula el retorno al comportamiento y a las ideas que inspiraron al profeta Mahoma y sus primeros seguidores como referentes más puros del islam. El terrorismo que se sustenta sobre esta ideología entiende que la yihad defensiva y ofensiva es obligación de todo musulmán para conseguir la renovación y la devolución del islam a su ancestral etapa de esplendor político, económico y militar.

2 Department of Defense. "Directive 2000. Protection of DOD Personnel and Resources Against Terrorist Acts". Washington, february 12, 1982.

agresiva, dentro de los cauces de la legalidad internacional. Su objetivo no es otro que el de desbaratar los planes de los asesinos y reducir o eliminar sus recursos y capacidades para planear atentados a través del uso de la fuerza y de la información.

Sólo tras el 11S Estados Unidos y sus aliados han planteado la necesidad de reconfigurar una auténtica doctrina susceptible de ser aplicada de forma permanente y con eficacia. Más allá de las declaraciones de condena y rechazo moral, de la redacción, firma y ratificación de tratados internacionales inoperantes y otras iniciativas diplomáticas estériles, los Estados occidentales están, moral y políticamente, obligados a plantear cuáles son las funciones y la posición de dos elementos del poder nacional tan extraordinariamente capitales como las Fuerzas Armadas y los servicios de información. De su reconfiguración dependerá sustancialmente la capacidad de las democracias para gestionar una amenaza distinta a las hasta ahora conocidas.

2. El imperativo de la transformación

La Administración Bush está liderando a nivel mundial una estrategia de “guerra contra el terror” ilimitada en el espacio, el tiempo y los métodos. La primera fase de esta concepción contraterrorista, vertebrada en el uso de la fuerza –como un instrumento más y no como último recurso en la gestión de crisis– se desató el 8 de noviembre de 2001 con el inicio de la operación Libertad Duradera y el objetivo inmediato de sacar del poder al régimen talibán, patrocinador intelectual y material de los atentados contra Washington y Nueva York. Ya en esa temprana fecha, la cúpula de Al Qaeda, más allá de su instinto de autoprotección y supervivencia había iniciado un repliegue con dos objetivos claramente definidos a medio plazo: por una parte, fomentar ideológicamente la expansión del islamismo radical potenciando el reclutamiento y estableciendo nuevas células operativas; asimismo, ceder la iniciativa a grupos regionales con experiencia de combate capaces de planificar y ejecutar sus propias operaciones con libertad de iniciativa.

Esa primera misión de una morfología absolutamente nueva levantó unas expectativas altísimas sobre los resultados del uso de las Fuerzas Armadas en la “guerra contra el terror”, olvidando que nada menos que 136 Estados habían ofrecido asistencia militar a Estados Unidos en ese impulso y que existía una serie de precondiciones que habían facilitado la derrota fácil del régimen de Mohamed Omar: la débil moral de los propios talibanes y sus seguidores, el pobre entrenamiento y armamento del que disponía un elevado porcentaje de jóvenes muyahidines, la falta de apoyo mayoritario de la dictadura islamista entre la población civil, la

instrumentalización por parte de Estados Unidos de la Alianza del Norte, la disponibilidad de bases militares para el apoyo logístico y el reabastecimiento permanente en las fronteras de Afganistán y la presencia de “objetivos relativamente ricos” para el ataque, como cuarteles militares, centros rudimentarios de mando y control, bases de logística y áreas de entrenamiento dibujaban un panorama que predisponía claramente al éxito de esa primera etapa.³

La segunda fase en la que las Fuerzas Armadas iban a adoptar un protagonismo de primer nivel presentó unos perfiles menos favorables y definidos, y pasaba, fundamentalmente, por acometer dos tipos de misiones. La primera, el ataque selectivo contra grupos asentados en el territorio de Estados tolerantes o incapaces para controlar áreas que en el interior de sus fronteras eran explotadas por terroristas: ofensivas muy delimitadas en el espacio, el tiempo y los objetivos en Sudán, Somalia, Yemen, Filipinas o Indonesia no sólo con el beneplácito sino incluso con la colaboración de fuerzas especiales de Estados amigos. La segunda estaba directamente vinculada con el uso decidido del poder militar para modificar la conducta de Estados patrocinadores, esencialmente Irán, Irak, Siria o Corea del Norte,⁴ contemplándose como posible salida un cambio de régimen que se ha materializado con eficacia y formidable rapidez en el caso de la sanguinaria dictadura de Saddam.

El aparato de seguridad nacional de Estados Unidos considera que esta nueva forma de guerra es una respuesta proporcional a la amenaza. Una infrarreacción –una respuesta puntual– podría ser interpretada por la red terrorista como un signo de debilidad de Occidente, pero una sobre-reacción –minusvalorada por el análisis inicial de Washington– podría alienar a la opinión pública y quebrar el consenso de los aliados además de contribuir a la radicalización del entramado yihadista pilotado por el núcleo central de Al Qaeda. Por si fuera poco, la Administración Bush ha tenido que luchar desde el primer momento, y lo sigue haciendo, con dos fundamentales precedentes de uso poco proporcionado de los ejércitos contra organizaciones terroristas, como son los casos de Rusia e Israel, respectivamente, en Chechenia y los territorios palestinos.

En la medida en que no se iba a enfrentar a un enemigo tradicional, Estados Unidos pronto comprendió tras el 11S que sería necesario conducir nuevos tipos de operaciones militares, reorientar la inversión en recursos materiales y la formación en recursos humanos en el Departamento

3 BIDDLE, Stephen. “Afghanistan and the Future of Warfare: Implications for Army and Defense Policy”. US Army War College, *Strategies Studies Institute*, november 2002.

4 BYMAN, Daniel. “Phase Three in the War on Terror”, en: United States Institute of Peace. “Global Terrorism After the Iraq War”. *USIP Special Report*, N° 111, october 2003, pp. 9-12.

de Defensa. Donald Rumsfeld ha admitido que las Fuerzas Armadas no están organizadas, entrenadas y equipadas para luchar contra ejércitos, marinas y fuerzas aéreas rivales ni para conducir la caza de terroristas. Frente a las nuevas necesidades, resulta obligado implementar nuevas misiones, flexibles a nivel conceptual y organizacional en las que las ventajas tecnológicas sean forzosamente complementadas por ventajas doctrinales. Las Fuerzas Armadas tienen capacidades únicas para garantizar la paz y la seguridad y, aunque su objetivo primero no fuese el combate del terrorismo islamista, hay que admitir la necesidad de buscar su manejo innovador, a nivel estratégico y operativo. En definitiva, hay que provocar que la rigidez, la jerarquización o el afán de orden no las lleve a un fracaso en un decisivo momento de cambio en el que urge la respuesta armada a entramados terroristas generosamente financiados y eficazmente organizados en estructuras paramilitares que buscan el uso ilegal de la fuerza con fines de destrucción en masa.

La Administración Bush interpreta que la aproximación tradicional para combatir al terrorismo no estaba funcionando frente a una amenaza estructuralmente cambiante ante la que sólo se habían postulado medidas de carácter defensivo y reactivo que se enmarcaban en una ineficaz estrategia de represalia y castigo inmediato. La contención y la disuasión habían demostrado serias insuficiencias. Incluso la magnitud y el objetivo de la respuesta militar tras atentados terroristas de envergadura, como los de Kenia o Tanzania, era objeto de prolongadas discusiones entre el liderazgo civil y la clase militar, cautelosos sobre la eficacia real y las repercusiones entre los aliados que resultarían del uso de herramientas militares a gran escala para combatir el nuevo yihadismo. El clima general de la opinión pública estadounidense no favorecía tampoco el apoyo necesario para buscar una aproximación más contundente y agresiva. El propio precedente de las represalias puntuales contra Libia en 1986 –tras el atentado contra una discoteca en Berlín– y contra Irak en 1993 –tras el intento de asesinato del presidente George H. Bush en Kuwait– había demostrado que el poder militar contraterrorista con fines limitados podía lograr un efecto disuasorio hasta cierto punto productivo pero que, en todo caso, no estaba garantizada su eficacia cuando el enemigo fuese una red transnacional privatizada.

Esta forma de conflicto asimétrico, sin embargo, no resulta enteramente nueva para un Estado que ha organizado su sistema defensivo con el fin de afrontar contingencias o conflictos tradicionales pero que se ha enfrentado episódicamente y con distinta suerte a adversarios irregulares que han apostado por la guerrilla, el terrorismo y otros modos de conflicto de baja intensidad. Lo preocupante es que, tras el 11S, con un espectro de conflicto más amplio y difuso, Estados Unidos y

sus aliados estén descubriendo que grupos como Al Qaeda se mueven en ese segmento de un extremo a otro con comodidad y resultados alarmantes.

La valoración de la operación de desalojo del régimen talibán abrió además un sinfín de interrogantes que pasaban por cuestionarse la funcionalidad de las “municiones inteligentes” en operaciones antiliderazgo y la necesidad de mejorar la “inteligencia accionable” con el fin de multiplicar la velocidad en la selección y ataque de blancos, y por considerar muy seriamente los límites de la cooperación con Fuerzas Armadas de terceros Estados.⁵ Precisamente el análisis basado en el exceso de confianza en los efectos del uso de la fuerza militar sobre los grupos terroristas le ha generado no pocas dificultades a Washington en el momento de liderar una respuesta transestatal a un enemigo de implantación global. El movimiento neoconservador, instalado en el núcleo de la Administración Bush, ha aceptado que en el marco de esta nueva forma de guerra, la coalición de aliados no puede ser cerrada sino que forzosamente tendrá que evolucionar y adoptar geometrías variables en función de las características de cada misión, como han puesto de relieve los casos de Irak y Afganistán.

La transición a una segunda fase en la “guerra contra el terror” ha llevado de facto a desestructurar la fusión de Estados comprometidos en la “Operación Libertad Duradera”, que ya para acometer ese primer desafío de envergadura habían mostrado distintos grados de compromiso. En la campaña afgana contrastó el apoyo *soft* motivado por intereses coyunturales de actores como Irán con el respaldo *hard* vinculado a intereses estructurales del Reino Unido. La propia heterogeneidad y/o incompatibilidad de valores, intereses y objetivos de los Estados embarcados en esa primera etapa debilitó y, en último extremo, provocó la disolución de la matriz contraterrorista global forjada tras el 11S. Frente a estas divergencias entre Estados Unidos y sus aliados, los valores instrumentales unificadores (salafismo,⁶ wahabismo,⁷ antiamericanismo) y la convergencia de intereses (la transición a Estados islamistas inducida

5 MONIZ, Dave. “Afghanistan’s Lessons Shaping New Military”. *USA Today*, october 8, 2002, p. 13.

6 Movimiento modernista y renovador del Islam, surgido en Egipto a finales del siglo XIX, que plantea la interpretación del Corán desde el presente como fuente de derecho y costumbres. A pesar de que no se trata de una corriente que expresamente defiende el recurso a la violencia contra judíos, cruzados y apóstatas, numerosos de los grupos que conforman el movimiento yihadista globalizado se presentan a sí mismos como “promotores del salafismo”.

7 Corriente religiosa que surge en Arabia durante el siglo XVIII a través de la predicación de Abdel Wahhab. Se distingue por su carácter extremadamente rigorista en la defensa de las costumbres islámicas y por su perfil decididamente rigorista en la defensa de las fuentes religiosas. Aunque no promueve abiertamente el recurso al terrorismo, varias organizaciones yihadistas tienen como fuente de inspiración esta corriente ideológica promovida por la Casa de Saud.

por la yihad) han fortalecido y mantenido compacta y cohesionada la internacional del terror.

Sin embargo, la brecha política y diplomática motivada por la distinta concepción de la estrategia a seguir para contrarrestar el nuevo yihadismo no puede llevar a la conclusión sectaria y desmarcada de la realidad de que Washington se encuentra en una posición de debilidad o aislamiento en la gestión de las posguerras afgana o iraquí. Considerando datos oficiales del Pentágono, del último trimestre de 2004, más de 145.000 efectivos militares de una treintena de Estados estaban implicados en la reconstrucción iraquí, de los que más de 23.000 no eran estadounidenses. La coalición incluía más de una veintena de naciones europeas: 12 de los 25 miembros de la Unión Europea estaban representados, como lo estaban 16 de los 26 integrantes de la OTAN. Llama especialmente la atención la presencia de 3.100 italianos, 2.400 polacos, 1.650 ucranianos o 1.400 holandeses.⁸

En el caso de Afganistán, la propia OTAN está al frente del mando, el control y la coordinación de la Fuerza Internacional de Asistencia a la Seguridad. Tomando de nuevo como referente finales de 2004, más de 6.400 efectivos de la Alianza estaban combatiendo el terrorismo islamista en la región e intentando devolver la normalidad e impulsar la democracia en un Estado desintegrado. Especialmente activa era la participación de Alemania, con 1.900 militares, Canadá con 1.500 o Francia con 560. A esos Estados hay que sumar los que tomaban parte en la misión como asociados a la OTAN, caso de Austria, Croacia, Finlandia, Irlanda, Macedonia o Suecia.

3. El poder militar busca su espacio

A pesar de que este nuevo rol predominante de las Fuerzas Armadas en la estrategia contraterrorista había estado muy presente en el modo y manera en que Israel había encarado históricamente las amenazas a su seguridad, sólo tras el impulso a escala global por parte de la Administración Bush de esta forma decidida de acabar con el nuevo terrorismo islamista, se ha abierto un profundo y acelerado proceso de debate y análisis sobre las implicaciones del uso estratégico y sistemático de la fuerza para destruir no sólo las infraestructuras y las capacidades ofensivas de un enemigo subestatal, sino para eliminar físicamente a los propios yihadistas.

8 GARDINER, Nile. "The Myth of US Isolation: Why America Is Not Alone in the War on Terror". The Heritage Foundation, Memo N° 558, september 7, 2004.

Tradicionalmente han coexistido sin fricciones dos culturas, una preparada para guerras convencionales y otra que imponía las operaciones especiales y la inteligencia para doblegar una amenaza terrorista. El uso decidido de las herramientas contraterroristas sistemáticamente implica romper esa barrera artificial instalada en el acervo militar. Una nueva doctrina integradora, ahora en plena fase de experimentación y adaptación, demanda flexibilidad a un personal entrenado para explotar constantemente combinaciones innovadoras de tecnología, capacidades, doctrina y conceptos operacionales. El secretario de Defensa de Estados Unidos, Donald Rumsfeld ha denunciado con insistencia que a pesar de disponer de las herramientas y las capacidades necesarias, la burocracia, la ineficacia administrativa y la batalla entre las agencias y departamentos obsesionados por maximizar su posición en Washington han obstaculizado el progreso en el combate del terrorismo desde una óptica militar. Una situación inexplicable habida cuenta de que ya el informe elaborado por el Pentágono tras los atentados del Líbano, en 1983, recomienda el desarrollo de un programa completo de doctrina, planificación, organización, estructura de fuerza, educación y entrenamiento en materia contraterrorista.⁹

Convertir la acción de las Fuerzas Armadas en eje vertebral de la estrategia para combatir a Al Qaeda es, en todo caso, el resultado de adoptar una visión reduccionista para dar respuesta a un problema amplio, hondo y polifacético. De esa visión puede derivar la falsa ilusión de concebir una victoria contra el terrorismo con la destrucción total o la capitulación del enemigo, hipótesis improbable en el caso del nuevo yihadismo como está poniendo de manifiesto el escenario de posguerra iraquí, en el que la aplicación única de la fuerza militar en su máxima expresión de poder ha generado un rebrote de la amenaza más allá del propio teatro de operaciones. En efecto, en el actual contexto global de combate contra el movimiento neosalafista globalizado no sólo resulta complicado definir la forma de conflicto que se está desatando frente a un enemigo nuevo sino, igualmente, concretar los parámetros utilizados para medir el éxito y contrastar cuándo y bajo qué circunstancias se puede hablar de victoria.

En el caso de Estados Unidos se hace especialmente visible que para el uso de los ejércitos en el exterior es imprescindible la implicación de la opinión pública y su comprensión de una nueva forma de guerra no declarada por los cauces tradicionales, de la que deriva no sólo un coste humano que puede ser eventualmente importante sino un precio notable

9 Department of Defense. "Report on Beirut International Airport Terrorist Act, October 23, 1983". Washington, December 20, 1983, pp. 130-133.

tanto en dólares como en restricción de libertades civiles. Y es que los riesgos que van aparejados a la puesta en marcha con todas las consecuencias de una estrategia contraterrorista no son menores. En primer lugar, el uso bruto de la fuerza puede provocar la represalia y una escalada del enemigo que desemboque en un círculo vicioso de violencia. En segundo lugar, una inteligencia deficiente puede abrir la vía a fatídicos daños colaterales, a pesar de que una parte de la doctrina conservadora ya ha advertido que hay que reconsiderar la importancia de este tipo de errores, puesto que los terroristas no llevan uniforme, dependen del apoyo de la población civil para la logística y el refugio tanto en áreas rurales como urbanas y, en consecuencia, es complicado diferenciar entre combatientes y no combatientes.¹⁰ En tercer lugar, y a pesar de que la proporcionalidad de la respuesta garantiza la credibilidad y legitima el liderazgo de Estados Unidos, los más mínimos excesos pueden generar una ola de simpatía a favor de los terroristas, convirtiéndolos en víctimas indefensas de ataques descomedidos. En definitiva, el poder abrumador de los ejércitos puede inducir la percepción de que Estados Unidos y sus aliados violan las leyes internacionales. Esa percepción subjetiva de ilegalidad se entiende a la luz de aquellos casos en los que las Fuerzas Armadas, en el curso de una operación ofensiva, acaban con la vida de presuntos terroristas que no han sido procesados ni representan una amenaza inminente.

Si bien esta serie de riesgos está vinculada directamente a la eficacia de la acción contraterrorista, hay otro tipo de consideraciones que afectan a la legitimidad del uso de las Fuerzas Armadas para desbaratar la amenaza neosalafista. Esa legitimidad estará suficientemente justificada siempre que las proporciones del recurso al poder militar sean acordes a la naturaleza y la magnitud de la amenaza, siempre que exista una probabilidad cierta de que la amenaza se materialice a menos que una acción militar anticipatoria se lleve a cabo, siempre que se hayan agotado otras alternativas al uso de la fuerza y, por último, cuando esa maniobra contraterrorista pueda ser justificada aunque no en la letra, sí al menos en el espíritu de la Carta de Naciones Unidas y en el de las leyes internacionales.

De especial relevancia resulta este último factor condicionante: si la Administración Bush temporalmente o el Estado de Israel indefinidamente consideran que frente a los nuevos problemas de seguridad la Carta de San Francisco no da respuestas satisfactorias, sería recomendable que la comunidad internacional explorara sus razones y pasara a redefinir una nueva normativa internacional adaptada al nuevo entorno estraté-

10 DE WIJK, Rob. "The Limits of Military Power". *The Washington Quarterly*, winter 2002, pp. 80-81.

gico que amparase el recurso a las Fuerzas Armadas en el supuesto de autodefensa contra grupos terroristas y Estados patrocinadores o encubridores. Para ello sería imprescindible clarificar si cierto tipo de actos o campañas terroristas pueden ser equiparados a ataques armados, qué es lo que define a un ataque como inminente, y si las amenazas de ataque inminente siempre justifican una respuesta militar.

4. Explorando nuevas formas de combate

Habida cuenta de la nueva gama de misiones contraterroristas que abre el escenario estratégico pos 11S, será necesario dilucidar si en adelante los Estados democráticos de derecho deberán recurrir a fuerzas convencionales con ligeras modificaciones operativas o, por el contrario, deberán desarrollar unidades especiales que implican una nueva morfología. Por otra parte, será imprescindible precisar, en función del tipo de objetivo a atacar, cuáles deberán ser los límites en el uso de la fuerza, qué grado de información se va a facilitar sobre esas operaciones y qué tipo de operaciones psicológicas de apoyo pueden acompañar a la acción principal para reducir la motivación de los miembros de las redes de Al Qaeda y, más importante, para disuadir a potenciales yihadistas de sumarse a cualquier acto de instigación, apoyo, colaboración o ejecución de atentados. Por otra parte, hay que considerar que las futuras ofensivas no se limitarán únicamente a ataques destinados a eliminar físicamente al enemigo o sus instalaciones sino a tareas de bloqueo, vigilancia naval, aérea y terrestre para estabilizar o llevar la autoridad a áreas grises y recuperar zonas de conflicto explotadas como refugio por elementos terroristas.

La propia naturaleza de la red Al Qaeda y sus grupos asociados demandará el empleo de la acción directa, de ofensivas a pequeña escala emprendidas por fuerzas de operaciones especiales capaces de tomar, destruir, capturar, recuperar o causar daño a personal o material prefijado. La redefinición de este tipo de operaciones para aumentar su efectividad puede pasar por abandonar la tradicional estrategia de “ataque y retirada” para sustituirla por una campaña prolongada contra los terroristas y sus fuentes de apoyo que explote convenientemente el factor sorpresa.¹¹

Históricamente considerada como una misión específica de la comunidad de inteligencia, las Fuerzas Armadas de Estados Unidos están asumiendo un protagonismo creciente en las acciones encubiertas

11 SLOAN, Stephen. *Beating International Terrorism: An Action Strategy for Preemption and Punishment*. Washington. Air University Press, 2000, pp. 43-47.

que se ejecutan en Estados con los que Washington no mantiene una guerra abierta y donde los gobiernos locales no son informados de su presencia. Estas misiones encajan en el espíritu que, en palabras del presidente Bush, caracterizaría esta nueva forma de conflicto: se libraría en la penumbra y la opinión pública no debería esperar batallas o ataques espectaculares para ser vistos en televisión sino operaciones que conservasen su carácter secreto, incluso a pesar de resultar exitosas.

En el caso de la administración republicana, la intención de asignar a unidades militares misiones para la captura o la eliminación física de miembros de Al Qaeda choca con algunos aspectos de la legislación estadounidense que prohíben el asesinato político. Sin embargo, en la medida en que las operaciones contraterroristas exigen una cooperación extraordinaria entre oficiales militares y de inteligencia, el esfuerzo que se realizaba en el pasado por distinguir las actividades de combate conducidas por los cuerpos y fuerzas de operaciones especiales de aquellas otras conducidas por la Agencia Central de Inteligencia ha decaído. Ya el anterior director de la CIA, George Tenet, se esforzó en crear y fortalecer las sinergias con el Pentágono para librar conjuntamente esta importante misión en la guerra contra el terror.¹²

La acción encubierta puede demostrar su eficacia si es aplicada a la destrucción de bases de entrenamiento o instalaciones inaccesibles que funcionan como retaguardia de los yihadistas para la organización y planificación de atentados, pero este tipo de operaciones conllevan un grave riesgo: que la implicación y/o responsabilidad en esas acciones de los Estados democráticos de derecho trascienda al conocimiento de la opinión pública socavando consecuentemente la credibilidad, las credenciales democráticas y la imagen de Estados Unidos y sus aliados. Sin embargo, en el marco de estas misiones, los Estados democráticos de derecho pueden equipar u ofrecer apoyo técnico a sus homólogos árabes y musulmanes para que exploten las vulnerabilidades de las organizaciones terroristas desinformando sobre la situación de su liderazgo, alentando las deserciones y traiciones, promoviendo la división interna y la creación de facciones irreconciliables que paralicen la proyección externa de los yihadistas o incluso fomentando conflictos y rivalidades entre distintas organizaciones. De todas y cada una de estas situaciones, encaminadas a debilitar la capacidad estructural y operativa de los entramados terroristas, pueden sacar beneficio las democracias.

¹² SHANKER, Thom y RISEN, James. "Rumsfeld Weighs New Covert Acts by Military Units". *The New York Times*, august 12, 2002, p. 1.

En el contexto de las nuevas estrategias contraterroristas, el recurso a la acción encubierta se desmarca de los esfuerzos pasados, propios de un orden bipolar, que combinaban la fuerza y la inteligencia para desestabilizar o inducir el cambio de terceros gobiernos. Las competencias de este tipo de acciones, redefinidas, están basculando de la Agencia Central de Inteligencia hacia el Departamento de Defensa, cuyo máximo responsable, Donald Rumsfeld, está haciendo lo posible para limitar el control del Congreso sobre este tipo de misiones.¹³ Es el Pentágono el que está enfocando sus iniciativas a territorios de Estados como Somalia, Yemen, Indonesia o Filipinas para evitar que en esas latitudes emerjan amenazas transnacionales de orden terrorista que no pueden ser desbaratadas a través de un uso convencional de las Fuerzas Armadas.

En este contexto hay que entender que de la misma manera que los yihadistas, las unidades contraterroristas son adiestradas y operan según el principio de destrucción del enemigo, excluyendo cualquier tipo de negociación o salida al conflicto consensuada. La diferencia estriba en que a pesar de que estructuralmente tanto unas como otras se constituyen en células pequeñas y semiautónomas dispersas en vastas regiones, mientras los terroristas sitúan como blanco privilegiado a no combatientes, las unidades contraterroristas son expresión del legítimo derecho a la autodefensa de todo Estado y están entrenadas para operar bajo las leyes internacionales que regulan los conflictos.¹⁴

El protagonismo de las fuerzas especiales es especialmente relevante en el caso de Estados Unidos. Gobiernos como los de Indonesia, Filipinas o Uzbekistán, extraordinariamente preocupados por el auge del islamismo en un territorio que son incapaces de controlar, han buscado el apoyo de Washington, interesado por su parte en evitar la reaparición de refugios y laboratorios neosalafistas fuera de control. La presidenta de Filipinas, Gloria Macapagal Arroyo, aceptó como reacción a los atentados contra Washington y Nueva York entrenar, equipar y mantener a sus tropas con ayuda estadounidense por valor de 92 millones de dólares, de manera que unidades de elite norteamericanas se desplazan sistemáticamente a las principales bases militares filipinas para adiestrar a las fuerzas especiales locales en el combate de Abu Sayyaf. Otros gobiernos, como los de Sudán o Somalia, han mostrado una actitud más ambivalente al no desarrollar operaciones agresivas satisfactorias y con resultados transparentes, y al no facilitar en toda su extensión la implicación del poder militar de Estados Unidos para contener la amenaza.

13 JEHL, Douglas y SCHMITT, Eric. "Pentagon Seeks to Expand Role in Intelligence". *The New York Times*, december 19, 2004; GELLMAN, Barton. "Secret Unit Expands Rumsfeld's Domain". *The Washington Post*, january 23, 2005, p. 1.

14 BERKOWITZ, Bruce. "Fighting the New War". *Hoover Digest*, 2002 summer issue, N° 3, p. 4.

La Administración Bush se está esforzando en transferir el armamento, exportar el entrenamiento adecuado y, en definitiva, conseguir que gobiernos con graves problemas de seguridad fortalezcan sus capacidades militares contraterroristas a través de una cooperación en la que: 1) los gobiernos anfitriones llevan el peso de las operaciones, 2) se intenta arrinconar a los terroristas para que, a la defensiva, no puedan determinar el tiempo y el modo de sus operaciones y, en cambio, se vean obligados a sobrevivir y reaccionar a las iniciativas de las coaliciones occidentales, 3) se obtiene inteligencia sobre las actividades, los recursos, la ubicación y la identidad de los yihadistas, 4) los gobiernos se ganan el apoyo mayoritario de la población para que ésta no sea receptiva en ningún momento a las tesis, el chantaje o la extorsión de los terroristas, y 5) las fuerzas de Estados Unidos mantienen un perfil discreto con el objetivo de no crear la impresión de que la soberanía del Estado que demanda asistencia militar está comprometida.

En efecto, el conocimiento generalizado de la colaboración de la Administración Bush con gobiernos como los de Indonesia o Pakistán puede poner en riesgo regímenes con una débil base prooccidental y potentes minorías islamistas capaces de inducir convulsiones geopolíticas a escala regional¹⁵ creando un terrible potencial desestabilizador.

5. Rentabilizando la flexibilidad

Estados Unidos ha comprendido que para enfrentarse militarmente al movimiento yihadista globalizado, si bien mantienen su vigencia dos de los ejes vertebrales de la “doctrina Powell” (la definición nítida de los objetivos políticos y militares de la ofensiva y la determinación de una estrategia de salida), ya no es válido el principio de “fuerza abrumadora, de saturación”. El contraterrorismo frente a un enemigo asimétrico demanda confiar más en redes de ágiles fuerzas especiales desplegadas en forma de unidades pequeñas, robustas y dispersas que en misiles, tanques o bombarderos. La propuesta de cambio es arriesgada y pasa por aceptar que así como el poder de los terroristas deriva más de sus formas de organización que de su tecnología, el poder militar para derrotarlos debe estar tan ligado a la organización y la doctrina como a los sistemas técnicos de última generación.¹⁶

15 OCHMANEK, David. *Military Operations Against Terrorist Groups Abroad. Implications for the United States Air Force*. Santa Monica. Rand Corporation, 2003, pp. xxi-xxii.

16 ARQUILLA, John y RONFELDT, David. “Osama bin Laden and The Advent of Netwar”. *The New Perspectives Quarterly*, January 18, 2003.

Una escuela de pensamiento militar muy influyente en el Departamento de Defensa de Estados Unidos ha defendido la doctrina “swarming” como la más adecuada para combatir el terrorismo islamista en regiones aisladas. Consiste, esencialmente, en manejar una estrategia deliberada, estructurada y coordinada para golpear las posiciones claves del enemigo desde múltiples direcciones y simultáneamente a través de unidades especiales predispuestas para explotar el factor sorpresa con una capacidad de fuego sostenida.

Cohesionadas por una doctrina distinta a las hasta ahora planteadas en el área de la contrainsurgencia, las futuras coaliciones dependerán de los imperativos militares y políticos propios de cada misión, de cada contingencia y de la capacidad de despliegue y sostenibilidad estratégica de cada uno de los Estados implicados militarmente en el teatro de operaciones. Las Fuerzas Armadas deberán estar preparadas para actuar con una planificación flexible que incluirá compromisos a largo plazo y misiones de final difícilmente delimitable; y, especialmente, para operar en áreas hacia las que están gravitando los entramados yihadistas con el propósito de mejorar su reclutamiento y entrenamiento, lejos del radar tradicional de la inteligencia occidental.

La ofensiva militar necesitará de giros imprevisibles y de ajustes permanentes tanto en las prioridades como en los instrumentos empleados para alcanzar los objetivos planteados. La duración, la escala o la intensidad del uso de la fuerza serán factores difícilmente determinables desde el inicio de las operaciones en la medida en que las organizaciones terroristas, tanto en una posición ofensiva como defensiva, tienden a evolucionar. El papel de las Fuerzas Armadas en la “guerra contra el terror”, en definitiva, así como su mayor o menor protagonismo, vendrá determinado, esencialmente, por su propia disposición a la transformación.

Sin embargo, y aun reconociendo la trascendencia de estas aportaciones para la resolución del problema neosalafista desde una óptica puramente militar, las operaciones de castigo y eliminación física de redes islamistas deberán tener como consecuencia inmediata una vigilancia intensiva que prevenga de la reactivación y regeneración de estructuras parcialmente tocadas pero, a nivel global, vivas y psicológicamente poderosas.

6. Los resultados de las operaciones antiliderazgo

Buena parte de la comunidad internacional entiende ya que las nuevas formas de homicidio político en masa exigen una respuesta no basada en el paradigma de terrorismo como delito asociado a actos criminales

esporádicos, sino en el paradigma de terrorismo como forma de guerra asociada a una campaña de hostigamiento sistemática con tasas de letalidad alarmantes y en auge. Para Estados Unidos el nuevo yihadismo encaja en los parámetros y en la definición de guerra y, subsiguientemente, su combate queda dentro de las competencias del Pentágono, que se está transformando y dotando de las estrategias y las herramientas adecuadas para doblegar con solvencia a este nuevo adversario.

Washington y sus aliados han entendido que con una organización como Al Qaeda, máxima expresión del terrorismo de cuarta oleada, son ineficaces los compromisos políticos o la resolución de conflictos explotados por la oratoria islamista: la agenda de los neosalafistas es absolutista, totalitaria y de objetivos innegociables pero, a pesar de su apariencia rígida, la doctrina y la ideología que alimenta el terror es flexible y de carácter netamente instrumental. Con los yihadistas, en efecto, los Estados democráticos de derecho no pueden aplicar la estrategia de “tomar la temperatura” o “tomar el contacto” para, al detectar el punto óptimo, entablar conversaciones y llegar a alguna solución negociada que implique algún tipo de concesión política. Como acertadamente ha apuntado el director de la CIA en la era Clinton, James Woolsey, *“los terroristas de hoy no quieren sentarse en una mesa, quieren destruir la mesa y destruir a todos los que se sientan en ella”*.

Partiendo de este acertado enfoque, la Administración Bush ha errado, sin embargo al concluir en un primer momento que podría medir su éxito en función del número de líderes de la matriz de Al Qaeda detenidos o muertos y que, en la medida en que los cuadros altos de la red fuesen inhabilitados o físicamente eliminados, disminuiría la capacidad de destrucción de la organización, el número de atentados sería menor y sus efectos menos letales.

Precisamente por su original y resistente fisonomía, el “sistema Al Qaeda” tiene capacidad de absorber un número importante de ataques en sus distintos nodos llevando al atacante a creer que su estructura ha sido tocada, cuando en realidad queda operativamente viable y busca nuevas oportunidades para la sorpresa táctica. De hecho, para inhabilitar a este tipo de organizaciones resulta en ocasiones más efectivo centrarse en la aniquilación de sus cuadros medios que en la auténtica cúpula, ya que de esta manera se consigue eliminar la emergencia de futuros líderes: es precisamente en organizaciones terroristas acorraladas donde los operativos de rango medio suelen disponer de un alto grado de protagonismo en el proceso de toma de decisiones mientras los líderes formales se centran en una estrategia de supervivencia que pasa por salvaguardar su propia seguridad.

A pesar de estas consideraciones, sería un error ignorar o minusvalorar el potencial como fuentes de inteligencia que han representado las detenciones, practicadas fundamentalmente por Estados Unidos, de relevantes elementos de la matriz original de Al Qaeda. Según ha confirmado el presidente de la Junta de Jefes de Estado Mayor de Estados Unidos, el general Richard Myers, más de 68.000 presuntos terroristas han sido detenidos entre el 11S y junio de 2005. Entre ellos, ha caído el jefe de logística de la red, Abu Zubayda (28 de marzo de 2002), el ideólogo de los atentados contra Washington y Nueva York, Khalid Sheik Mohamed (1 de marzo de 2003), uno de los planificadores del ataque contra el petrolero USS Cole, Walid Bin Attash (29 de abril de 2003), el hijo del jeque ciego condenado en Estados Unidos por planificar una ola de atentados contra Nueva York, Mohamed Abdel Rahman (13 de febrero de 2003), uno de los organizadores de los ataques contra las embajadas de Kenia y Tanzania, Anas al Liby (enero de 2002), el mando de operaciones en la región del Golfo, Abd al Rahim Al-Nashiri (noviembre de 2002), un importante enlace entre la cúpula de Al Qaeda y la Yemá Islamiya, Omar al Faruq (5 de junio de 2002), dos enlaces más del núcleo central de Al Qaeda con los militantes del sudeste asiático, Hambali y Ali Ghufon (11 de agosto de 2003 y 3 de diciembre de 2002), el coordinador de la trama europea del 11S, Ramzi Binalshib (11 de septiembre de 2002), el principal enlace del núcleo duro de Al Qaeda en Afganistán con los operativos norteafricanos, Abu Doha (febrero de 2001) o uno de los jefes de los campos de entrenamiento en Afganistán, Ibn el Sheik el Libi, detenido en diciembre de 2001 y convertido en una de las primeras y más potentes fuentes de inteligencia manejadas por la Administración Bush para argumentar las conexiones entre la organización de Bin Laden y el régimen de Saddam, así como para fundamentar la obsesión del sátrapa de Bagdad por dotarse de armamento químico y biológico.

La importancia que Estados Unidos ha otorgado a determinadas detenciones, sin embargo, ha sido rebajada por agencias de información europeas y árabes. Es el caso de la captura en Pakistán el 2 de mayo de 2005 de Abu Faraj al Liby, considerado por la Administración Bush como el Nº 3 de Al Qaeda y presentado a la opinión pública mundial como uno de los hombres con mayor capacidad de influencia en el propio Bin Laden, especialmente después de la captura de Khalid Sheik Mohamed. Considerando las fuentes abiertas sobre este terrorista, lejos de estar al mando del movimiento yihadista globalizado más bien parece tratarse de un operativo de nivel medio, un coordinador regional de elementos directamente vinculados a Al Qaeda con grupos islamistas paquistaníes; en definitiva, un criminal con escaso o nulo conocimiento sobre las grandes operaciones de la red o sobre el paradero de su líder: en el momento de su detención, su nombre no figuraba en la lista de te-

roristas más buscados por el FBI aunque sí en la lista de seis terroristas más buscados por Pakistán por su hipotética implicación en dos intentos de asesinato del Presidente Musharraf en diciembre de 2003.

A esta larga serie de capturas hay que añadir que en operaciones selectivas de decapitación, Estados Unidos ha eliminado además al jefe del aparato militar de Al Qaeda, Mohamed Atef, alias "Abu Hafs Al Masri" (noviembre de 2001) o al máximo responsable del aparato militar de la red terrorista en Yemen, Ali Qaed Senyan al-Harhi (noviembre de 2002). Washington se ha esforzado en transferir a sus aliados el concepto y la aplicación de operaciones militares antiliderazgo. Entre el 17 y el 20 de junio de 2004 Arabia Saudita abatió a Abdul Aziz Al Muqrim, líder de Al Qaeda en ese país, Pakistán acabó con la vida de Nek Mohamed, un importante enlace de Al Qaeda con militantes talibanes en el sur de Waziristán, y Argelia aniquiló a Nabil Sahraoui, alias "Abu Ibrahim", líder del Grupo Salafista para la Predicación y el Combate.

Sin entrar en valoraciones legalistas, de esta segunda gama de misiones cabe destacar dos aspectos. En primer lugar, es significativo que el núcleo más competente de la matriz de Al Qaeda permanece prácticamente intacto. A excepción de Mohamed Atef, el germen de la Yihad Islámica al que dio forma Ayman Al Zawahiri, formado por los cuadros egipcios mejor educados y más aptos para la planificación y coordinación de atentados, no ha sido "tocado". Por otra parte, el planteamiento de "aniquilación selectiva" de la Administración Bush va en detrimento de la inteligencia: eliminar significa perder datos que pueden permitir comprender la red y ayudar a desarticularla, identificar sus esfuerzos por obtener armamento biológico, químico y nuclear o sus métodos de reclutamiento y financiación. Incluso desde la administración republicana se ha reconocido en reiteradas ocasiones que la colección de inteligencia es una parte fundamental del trabajo completado en Guantánamo, ya que que información vital obtenida de los detenidos y cruzada con los datos en poder de terceras agencias de inteligencia de Estados occidentales, árabes y musulmanes ha ayudado a la desarticulación de células, a la captura de yihadistas solitarios, al desbaratamiento de tramas terroristas y, en última instancia, a salvar decenas de miles de vidas en todo el mundo.

7. Información e inteligencia al servicio del contraterrorismo

La inteligencia es la primera y más eficaz línea de defensa en la lucha contra Al Qaeda y la constelación de grupos que gravitan en su órbita. Es la clave para comprender las motivaciones reales y potenciales de los terroristas, sus identidades, su cultura de organización, su localiza-

ción, su *modus operandi*, sus planes, su proceso de toma de decisiones y sus capacidades; también sus ambiciones, técnicas y tácticas desarrolladas o por desarrollar. Permite compaginar el análisis táctico y de detalle, que facilita la identificación de los planes concretos de atentados, con el análisis estratégico y panorámico, que allana la comprensión de las motivaciones y objetivos a largo plazo de los actores en los que se concreta la amenaza.

El 11S, el 11M y el 7J han abierto serias interrogantes sobre la descoordinación de las distintas agencias de inteligencia occidentales y la cuestionable imprevisión del liderazgo político y policial en la gestión de riesgos y han puesto de manifiesto que la capacidad de recopilación y análisis de información puede y debe ser claramente mejorable. El potencial de captación y elaboración de inteligencia de los Estados democráticos de derecho ha decaído durante años y sólo podrá ser recuperado, transformado y adaptado al nuevo entorno estratégico a medio plazo.

En la lucha contraterrorista se pone de relieve más que en ningún otro ámbito, que la inteligencia no se apoya en la mera recopilación de información, sino en la captación de datos que el enemigo, de manera sistemática, oculta y disfraza: en el caso del nuevo yihadismo, no hay movilización de tropas o movimientos de grandes unidades que vigilar, la información a la que se puede tener acceso es muy fragmentaria, los grupos están estructuralmente definidos de forma muy débil y las comunicaciones entre sus miembros en la mayoría de los casos desvían la atención de los verdaderos planes de atentados en marcha.

El acelerado proceso de transformación que están experimentando en la actualidad los servicios de inteligencia de los Estados occidentales está poniendo al descubierto la necesidad de superar viejas divisiones y barreras para fortalecer la capacidad operativa de las agencias y acrecentar su rendimiento. Frente a un enemigo subestatal que no se distingue únicamente por sus capacidades militares, la dicotomía entre las operaciones de “seguridad nacional” y las de “reforzamiento de la ley” está perdiendo su tradicional sentido. Combinar esas dos funciones, y no disociarlas, robustece la lucha antiterrorista a nivel local, permitiendo establecer decisiones tácticas que integran las opciones de detención, procesamiento y encarcelamiento con las de vigilancia o desarrollo de fuentes de información.

La inteligencia es capital para mejorar la capacidad de anticipación y prevención. Hay una diferencia abrumadora entre manejar “inteligencia estratégica” de calidad (identificar que un enemigo representa una

amenaza a la seguridad internacional por su obsesión antioccidental y conocer la probabilidad de que desencadene algún atentado) y disponer de “inteligencia táctica” precisa (contar con datos específicos sobre la fecha, el objetivo físico y el método de un atentado en su última fase de planificación y, en consecuencia, susceptible de ser desbaratado en un plazo de horas o días). Para estar en condiciones de ponerse en esta segunda situación, los servicios de inteligencia han demostrado tras el 11S, el 11M y el 7J una decidida voluntad de reforma, imprescindible para alcanzar más y mejor producción y uso de la información.

No sólo Estados Unidos, también la Unión Europea se encuentra inmersa en un proceso de revisión de los métodos de trabajo aplicados al área de la información y el espionaje para neutralizar a quienes consiguen disimular su actividad delictiva operando desde el interior de grupos sociales cohesionados por lazos religiosos y de parentesco –por su propia naturaleza impermeables y opacos– que disfrutaban de un capital de confianza interno muy superior al que une a otros grupos clandestinos en su *modus operandi*. La mejora de la capacidad de infiltración de segmentos politizados y radicalizados de la comunidad inmigrante magrebí, así como el control y la detección temprana de eventuales conexiones entre delincuencia organizada, extremismo y terrorismo se ha convertido en una misión prioritaria. Hay un sentido de urgencia, igualmente, que llama tardía pero razonablemente a abandonar el dictado de lo políticamente correcto para pasar a analizar el factor religioso/islamista como potenciador objetivo de la intensidad y letalidad de atentados de huella yihadista.

Un necesario proceso de selección abierto a agentes, colaboradores y confidentes de origen asiático y norteafricano es vital para acabar con una de las grandes amenazas a las sociedades abiertas y multiculturales: las células durmientes; tanto aquellas que las organizaciones islamistas injertan e implantan en un Estado occidental con el objetivo de activarlas en un futuro, como en el caso del 11M, como aquellas otras formadas por residentes locales “legales” que son reclutados e indoctrinados *ad hoc* para ser, en un momento dado, activados, lo que se materializó el 7J.

En el escenario previo al 11S, el esfuerzo para neutralizar esta amenaza estuvo lejos del óptimo deseable. Según datos de la CIA, Estados Unidos aumentó cuantitativamente en un 50% la inteligencia humana cuyo objetivo era informar sobre Bin Laden y Al Qaeda entre 1998 y el 11 de septiembre de 2001. En el mismo período, la inteligencia humana dedicada a informar con carácter general sobre contraterrorismo aumentó en el mismo porcentaje. Antes de la llegada de Bin Laden a Afganistán,

la CIA sólo tenía en el país contactos que facilitaban informes sobre el tráfico de drogas y la recuperación de misiles Stinger. Además, la inteligencia estadounidense desdeñó un buen número de valiosos datos sobre Al Qaeda que podían aportar informantes musulmanes de distintas nacionalidades que habían estado en Afganistán, habían recibido entrenamiento y trabado una relación más o menos próxima con la cúpula de la organización, tenían teléfonos y direcciones de correo electrónico extraordinariamente útiles y conocían cómo operaba y se organizaba el entramado de Bin Laden.¹⁷

La dificultad para generar inteligencia humana, que demanda extraordinaria paciencia y disciplina, es uno de los grandes escollos para potenciar la eficacia de la estrategia contra el movimiento yihadista globalizado. Pero reorganizar y reinvertir en esta área sólo puede ser un proyecto a medio y largo plazo que debe asumir varias incertidumbres. En primer lugar, puede haber una inversión económica inicial alta pero de bajo rendimiento, de manera que se debe contar con que hay redes humanas que no producirán durante años información útil o de calidad; en segundo término, hay que contar con el riesgo de la desinformación por las propias dificultades que entraña la obtención de datos sobre el terreno cuyo origen está en redes clandestinas; por último, hay que considerar como pago de un peaje a veces inevitable la complicidad que mantienen agentes de información con terroristas sin ninguna traba moral o ética.

La potenciación del reclutamiento de agentes y, en general, la mejora en las fuentes humanas de inteligencia debe ser complementada por un esfuerzo en perfeccionar la capacidad de análisis a través de expertos en áreas geopolíticas y materias hasta ahora consideradas periféricas por estadounidenses y europeos. Es vital el conocimiento del ambiente político, ideológico y social en el que los yihadistas operan, así como la situación religiosa, étnica y económica de regiones remotas. Es necesaria, asimismo, la integración de toda la información relacionada con el terrorismo para evitar su dispersión y aislamiento y, por el contrario, facilitar su rápido y efectivo cruce a fin de diseñar verdaderos escenarios de amenaza en los que se reflejen las coordenadas espaciales y temporales, las tácticas y la gran estrategia del nuevo yihadismo.

Una de las funciones capitales de los servicios de información es, precisamente, la de elaborar y trasladar informes sobre amenazas a las autoridades garantes del orden con la suficiente antelación como para

17 PADDOCK, Richard. "Before 9/11, One Warning Went Unheard". *Los Angeles Times*, June 7, 2004.

que éstas puedan actuar con el objetivo de gestionarlas o disuadirlas. Los aparatos de seguridad de los Estados democráticos de derecho están obligados a cruzar la información de actividades asociadas al tráfico de drogas, la clonación de tarjetas de crédito, la delincuencia a pequeña escala o el crimen organizado para verificar si tras esos patrones de comportamientos delictivos se esconden actividades paralelas de apoyo o encubrimiento a terroristas. La explotación de la tecnología debe facilitar el acceso transversal a bases de datos comunes y registros de información cruda y elaborada que ayuden a determinar comportamientos sospechosos, siempre protegiendo las fuentes y los métodos para la obtención de información. Los distintos cuerpos que operan en el área de la seguridad y la inteligencia deberán compartir reglas para el acceso a estos registros y trabajar conjuntamente en la actualización de amenazas, ya que de la calidad de sus aportaciones dependerá muy en parte la gestión política en materia contraterrorista.

De poderosa utilidad resultará el desarrollo de “equipos rojos” que simulen la estrategia, la doctrina y los movimientos de los yihadistas para testar las vulnerabilidades y los flancos más desguarnecidos de las democracias. Para diseñar estos escenarios será necesario considerar una ingente cantidad de factores, entre ellos, las características y los perfiles que han presentado atentados consumados, las causas del fracaso de anteriores ataques frustrados, las filtraciones de los yihadistas interrogados de los que se desprendan futuros planes de la organización, el *modus operandi* y los sistemas generales de trabajo de los distintos grupos terroristas, las tácticas específicas empleadas por cada organización, y, en última instancia, aquellas circunstancias que funcionan como detonadores para incitar y activar la rápida actuación de un grupo. De la misma manera, resultará extremadamente útil determinar las intenciones generales del movimiento yihadista globalizado, manifestadas en declaraciones abiertas o publicaciones, y sus capacidades y recursos: cuentas financieras, sistemas de armamento, infraestructuras o sistemas de comunicación habituales.

La comunidad de inteligencia debe tomar conciencia de que junto a la información aportada por gobiernos amigos, terroristas detenidos, documentos incautados, satélites, comunicaciones electrónicas interceptadas o grupos de oposición implantados en Estados patrocinadores del terrorismo, las fuentes desclasificadas a menudo aportan datos que en el pasado han sido explotados con eficacia por los propios terroristas, pero que han sido erróneamente infravalorados por las agencias occidentales. Esta información de libre acceso ha demostrado en ocasiones ser asombrosamente relevante, exacta y consistente para clarificar investigaciones o acelerar operaciones preventivas.

El análisis permanente de la amenaza, en definitiva, debe generar un sistema de alertas de la suficiente calidad como para alterar las prioridades y estimular la reorientación de las agendas políticas en materia de seguridad, algo que lamentablemente y de manera repetitiva sólo suele producirse tras atentados de envergadura. Para culminar este cambio de óptica es necesario acabar con la tendencia obsesiva en las agencias de inteligencia a retener información, establecer compartimentos impermeables burocratizados y congelar la diseminación de datos al poder político en ocasiones por injustificadas razones de seguridad interna. El momento de la transmisión de informes es decisivo para acelerar o ralentizar el trabajo de quienes deben utilizarlos para implementar operaciones de carácter defensivo u ofensivo contra los yihadistas.

En el marco de una nueva estrategia contraterrorista para doblegar a Al Qaeda, el fortalecimiento de la cooperación interagencias es obligado. Este no ha sido el talón de Aquiles únicamente de Estados Unidos sino, en general, de la mayoría de los Estados en los que existe una multiplicidad de cuerpos con competencias en el área de la recopilación y análisis de información vinculada a la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado.

Las distintas agencias no responden a las mismas misiones, se asientan sobre bases legales diferentes y poseen distintas culturas organizativas al servicio en ocasiones de intereses burocráticos muy concretos, lo que ha limitado su capacidad y eficacia. Es necesario, en consecuencia, establecer a nivel estatal consensos sobre el equilibrio de autoridades, responsabilidades y procedimientos de trabajo entre organismos de seguridad; definir con claridad las funciones de manera que no se solapen o entren en conflicto y tampoco levanten murallas chinas que generen un clima contraproducente de desconfianza recíproca.

El aparato de seguridad nacional estadounidense simboliza, en el marco que antecede a los atentados contra Washington y Nueva York, el fracaso más estrepitoso de la colaboración interagencias. Una tradición cultural e institucional en la que no ha arraigado la política de compartir información relevante, la falta de objetivos comunes entre los distintos departamentos de la comunidad de inteligencia, la ausencia de confianza entre los distintos organismos y entre los propios individuos, y la carencia de un sistema de recompensas para el trabajo entre equipos conjuntos han funcionado como obstáculos que han dificultado el combate del nuevo yihadismo.¹⁸

18 MARRIN, Stephen. "Homeland Security and the Analysis of Foreign Intelligence". Markle Foundation Task Force on National Security in the Information Age, July 15, 2002, pp. 2-3.

Los problemas que derivan de no cambiar de óptica en este campo han quedado visiblemente expuestos en la relación FBI-CIA. El FBI trabajaba con la impresión generalizada de que Al Qaeda tenía una capacidad muy limitada de operar en suelo norteamericano y de que, en todo caso, su presencia estaba bajo control. El personal de la agencia dedicado a la lucha contra el terrorismo islamista era escaso y poseía un rudimentario entrenamiento en técnicas de contrainteligencia. Por si fuera poco, las oficinas de campo servían a prioridades locales, como el crimen ordinario y la lucha contra las drogas, de manera que no impulsaban esfuerzos a nivel nacional contra formas de violencia política; este panorama no hacía sino entorpecer extraordinariamente el análisis y el cruce de información a tiempo real.

La cultura del FBI estaba enfocada en el estudio caso por caso, no tenía la visión de una red global, mucho menos era capaz de comprender sus implicaciones estratégicas. Sólo la oficina de Nueva York tenía un conocimiento más o menos aproximado de la magnitud de la amenaza. Por otra parte, y como toda agencia descentralizada, tenía que hacer frente al grave y común problema de la descoordinación y dispersión de datos, fatal en la carrera contrarreloj para neutralizar a los islamistas. A pesar de que sus agentes disponían de muchas y muy buenas entrevistas grabadas y acumulaban valiosos esfuerzos de información en el área del contraterrorismo, esos datos no daban pie a informes destinados a ser elevados y convertidos en inteligencia madura diseminada al poder político. Asimismo, estaba instalada en la mentalidad del FBI rechazar sistemáticamente la puesta en común de información con la CIA por temor a comprometer los procesos en sede judicial.

En sentido inverso, la comunidad de inteligencia ha sido renuente a compartir su información por temor a que sus fuentes y métodos fuesen revelados en los tribunales. Sólo tras el 11S, la CIA, a la que por ley le está prohibido participar en operaciones de recolección de inteligencia contra ciudadanos de Estados Unidos, ha potenciado sus poderes para el reforzamiento de la ley y está colaborando en investigaciones criminales con las agencias de seguridad interior. A su vez, está facilitando al FBI el acceso directo a bases de datos internacionales para determinar si sospechosos de terrorismo en Estados Unidos mantienen relaciones con organizaciones criminales en el extranjero, especialmente las integrantes de la constelación instigada por Al Qaeda. Esta nueva devoción por la creación de sinergias interagencias se comprende si se considera que las embajadas de Estados Unidos habían expedido sistemáticamente en los últimos años visados y documentos de viaje a un sinfín de yihadistas, por la sencilla razón de que los servicios electrónicos del Departamento de Estado no estaban

conectados a los de la CIA, el FBI o el Servicio de Inmigración y Naturalización.

Estos graves obstáculos no han sido desgraciadamente privativos de Estados Unidos. En España, el juez Baltasar Garzón, experto en la instrucción de sumarios antiterroristas, ha denunciado que en numerosas de las investigaciones desarrolladas contra las redes de Al Qaeda ha tenido que exigir a responsables de los distintos cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado cooperación y coordinación para optimizar la eficacia de las operaciones. A juicio del magistrado, la falta de confianza entre los diferentes órganos policiales era una constante evidente e insalvable: la información obtenida en una investigación no se comunicaba a los demás cuerpos ni se compartían plenamente las bases de información.

II. CONCLUSIONES

Buscando el desgaste en la “guerra contra el terror”

Al tiempo que Washington intenta descifrar las claves del funcionamiento del nuevo liderazgo de Al Qaeda, la comunidad internacional debe asumir que, probablemente, el terrorismo neosalafista debe ser interpretado más como una amenaza de tipo estructural o existencial que de tipo coyuntural o temporal.¹⁹ Tras su proceso de dispersión, reagrupamiento y descentralización, la red que ha derivado de la vieja Al Qaeda está presentando una extraordinaria capacidad para absorber un altísimo número de embestidas. La destrucción, desactivación o aislamiento de nodos que *a priori* sostienen estratégicamente el funcionamiento de la red no está derivando sino en la potenciación, radicalización y activación de elementos periféricos y células marginales o durmientes que garantizan una capacidad de actuación y réplica sostenida. El propio escenario de eliminación episódica de terroristas a veces olvida la dificultad de ubicar físicamente a adversarios individuales o grupales que se pueden encontrar tanto en Estados enemigos (Irán) o Estados amigos (Reino Unido), como en “zonas pantanosas” (Waziristán), “áreas grises” (Cachemira) o “Estados fallidos” (Sudán).

En efecto, los yihadistas están buscando aquellas áreas en las que la autoridad del Estado en el ejercicio de sus competencias es laxa o inexistente, en las que no existe una sociedad civil pujante y activa que obstaculiza las labores de entrenamiento o reclutamiento así como la planificación de atentados y en las que la monitorización de los servicios de información es

19 IGNATIEFF, Michael. “What Will Victory Look Like?”. *The Guardian*, september 19, 2001; BYMAN, Daniel. “Scoring the War on Terrorism”. *The National Interest*, summer 2003.

escasa o nula. Precisamente al no desarrollar plenamente sus competencias en el reforzamiento de la ley y las garantías de una democracia plena, los Estados en proceso de desintegración facilitan el fermento para que organizaciones criminales puedan conspirar y desarrollar actividades ilegales como el tráfico de armas u otros recursos que potencien su capacidad operativa.

En definitiva, las operaciones antiliderazgo, presentadas como una fórmula atractiva, tentadora, relativamente rápida y eficaz en un análisis costes/beneficios han demostrado sus notables limitaciones y disfunciones. Las emprendidas contra Al Qaeda y sus grupos asociados no han conseguido ni paralizar la campaña en marcha del movimiento yihadista globalizado ni minar la moral de los salafistas ni disminuir la letalidad de los atentados ni generar un colapso o lucha interna en el seno del movimiento, ni mucho menos llevar a los terroristas a desistir en sus ataques o negociar su rendición. Muy al contrario, este tipo de operaciones ha fortalecido el rol de un gran número de los cuadros medios y facilitado la improvisada y acelerada estrategia de salida hacia un nuevo liderazgo. Por si fuera poco, ha favorecido la creación de brigadas difícilmente detectables y delimitables pero con una vocación de causar el mayor número de muertes. El ejemplo más demoledor es el de las brigadas "Abu Hafs al Masri", surgidas de la muerte en Afganistán tras un bombardeo estadounidense de Mohamed Atef. Habida cuenta de su papel capital en la reivindicación de atentados, incluidos los del 11M, los servicios de inteligencia occidentales y árabes no han logrado determinar si se trata de un conglomerado islamista de operativos de campo competentes para la planificación y ejecución de atentados o de una brigada propagandística dedicada a reforzar el componente de "guerra psicológica" presente para todo entramado terrorista. Podría tratarse incluso de una organización establecida en un segundo anillo y que, por una parte, gozaría de toda la autoridad y la confianza del anillo interior árabe-afgano de Al Qaeda siendo capaz de contactar con él y, por otra, tendría capacidad para comunicarse con un anillo más periférico formado esencialmente por comandos activos y células durmientes susceptibles en cualquier momento de recibir la orden de ataque.

La lógica estratégica del contraterrorismo, en definitiva, especialmente del diseñado contra entidades criminales inspiradas por el islamismo, *"está más cerca del desgaste lento y sordo que del choque espectacular y decisivo. Las prometidas victorias definitivas pueden conducir a frustraciones abrumadoras"*.²⁰ No en vano, a medida que progresaba la "Operación Li-

20 ORTIZ, Román. "La opción de la 'bala de plata': estrategias antiliderazgo en la lucha contra organizaciones terroristas". Análisis del Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, 3 de marzo de 2004.

bertad Duradera”, en plena ofensiva antitalibán, Washington comenzó a asimilar que de la captura o la muerte de un buen número de altos cuadros de Al Qaeda sólo derivaría una “victoria amarga e incompleta”.²¹

En todo caso, la valoración de las ventajas y riesgos de las operaciones antiliderazgo no hace sino subrayar lo complejo que resulta medir el éxito de la lucha antiterrorista con indicadores precisos. Al contrario que en los conflictos interestatales, en la campaña contra Al Qaeda no hay capitales que conquistar o bases militares que destruir. Evaluar la eficacia en función del número de líderes capturados o muertos supone olvidar que, en el combate frente al nuevo yihadismo, con frecuencia resulta difícil calcular el número de miembros que conforman las organizaciones, así como descifrar su estructura y división de funciones internas. Por otra parte, Estados Unidos, en particular, y las democracias occidentales, en general, cuentan con un escenario muy adverso para aproximarse al impacto real que generan las operaciones contraterroristas en la moral o el potencial de reclutamiento y financiación de los neosalafistas. El combate contra el nuevo yihadismo, además de pasar necesariamente por sacar fuera del tablero a las fichas clave que participan del negocio del terror debe esforzarse en la deslegitimación del discurso que anima a los islamistas más exacerbados. A escala global, aunque sólo a muy largo plazo, el movimiento podría quedar aislado, sufrir un proceso de escisión, choque y debilitamiento interno para terminar por ser derrotado y extinguirse paulatinamente.

BIBLIOGRAFÍA

ANDREWS, Robert. “Al Qaida”s Troops Have Adapted. Have Ours?”. *The Washington Post*, september 22, 2002, p. 2.

ARQUILLA, John y RONFELDT, David. *Swarming and the Future of Conflict*. Santa Monica. Rand Corporation, 2000.

BAER, Robert. *See no Evil: The True Story of a Ground Soldier in the CIA”s War on Terrorism*. New York. Three Rivers Press, 2002.

BALLESTEROS, Miguel Ángel. “El terrorismo: un conflicto asimétrico”. *Revista Española de Defensa*, marzo-abril 2004.

BIDDLE, Stephen. “Afghanistan and the Future of Warfare: Implications for Army and Defense Policy”. US Army War College, Strategies Studies Institute, november 2002.

21 O’HANLON, Michael. “A Flawed Masterpiece”. *Foreign Affairs*, may/june 2002, p. 48.

- BLACK, Cofer. "Al Qaeda: The Threat to the United States and Its Allies". Hearing before the Subcommittee on International Terrorism, Non Proliferation and Human Rights of the Committee on International Relations House of Representatives, 108th Congress, 2nd session, april 1, 2004, p. 3.
- CORDESMAN, Anthony. "The Lasting Challenge: A Strategy for Counterterrorism and Asymmetric Warfare". Center for Strategic and International Studies, november 30, 2001.
- DEUTCH, John. "Strengthening US Intelligence". Statement to the National Commission on Terrorism Attacks Upon the United States, october 14, 2003.
- GELLMAN, Barton. "Secret Unit Expands Rumsfeld's Domain". *The Washington Post*, january 23, 2005, p. 1.
- GRAY, Colin. "Thinking Asymmetrically in Times of Terror". *Parameters*, vol. XXXII, N° 1, spring 2002.
- HARRIS, James. "Building Leverage in the Long War. Ensuring Intelligence Community Creativity in the Fight Against Terrorism". The Cato Institute, policy analysis, N° 439, may 16, 2002, pp. 9-13.
- HERSH, Seymour. "What Went Wrong: the CIA and Failure of American Intelligence". *The New Yorker*, october 8, 2001.
- IGNATIEFF, Michael. "What Will Victory Look Like?". *The Guardian*, september 19, 2001; BYMAN, Daniel. "Scoring the War on Terrorism". *The National Interest*, summer 2003.
- JEHL, Douglas y SCHMITT, Eric. "Pentagon Seeks to Expand Role in Intelligence". *The New York Times*, december 19, 2004, p. 1.
- LAMBAKIS, Steven et al. "Understanding "Asymmetric" Threats to the United States". *Comparative Strategy*, vol. 21, N° 4, 2002, pp. 241-278.
- MARRIN, Stephen. "Homeland Security and the Analysis of Foreign Intelligence". Markle Foundation Task Force on National Security in the Information Age, july 15, 2002, pp. 2-3.
- MEIGS, Montgomery. "Unorthodox Thought About Asymmetric Warfare". *Parameters*, summer 2003, pp. 4-18.
- MONIZ, Dave. "Afghanistan's Lessons Shaping New Military". *USA Today*, october 8, 2002, p. 13.

NARDULLI, Bruce. *The Global War on Terrorism: An Early Look at Implications for the Army*. Santa Monica. Rand Corporation, 2003.

O'HANLON, Michael. "A Flawed Masterpiece". *Foreign Affairs*, may/june 2002, p. 48.

OCHMANEK, David. *Military Operations Against Terrorist Groups Abroad. Implications for the United States Air Force*. Santa Monica. Rand Corporation, 2003.

ORTIZ, Román. "La opción de la 'bala de plata': estrategias antiliderazgo en la lucha contra organizaciones terroristas". Análisis del Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, 3 de marzo de 2004.

PADDOCK, Richard. "Before 9/11, One Warning Went Unheard". *Los Angeles Times*, June 7, 2004.

SHANKER, Thom y RISEN, James. "Rumsfeld Weighs New Covert Acts by Military Units". *The New York Times*, August 12, 2002, p. 1.