Seguridad *Versus* Libertad

Jordi Marsal Muntalá

Arbor CLXXX, 709 (Enero 2005), 219-226 pp.

El nuevo escenario que se ha abierto con los atentados del 11 de septiembre y la amenaza de las redes del terrorismo islamista yihadista ha planteado nuevamente la relación entre seguridad y libertad en las sociedades democráticas. El papel de los servicios de inteligencia en la prevención de las amenazas contra nuestra seguridad y nuestras libertades y derechos ha sido y seguirá siendo fundamental. Las especiales características de estos servicios que deben obtener suficiente información para elaborar la inteligencia necesaria para que los gobiernos tomen decisiones requiere una legislación adecuada para garantizar eficacia para la seguridad y respeto a las libertades y derechos de los ciudadanos.

Esto requiere una legislación funcional y suficientes mecanismos de control. Se describen estos mecanismos en la legislación española vigente; especialmente el control judicial previo a determinadas actuaciones y el control parlamentario.

El buen funcionamiento de los servicios de inteligencia en los nuevos escenarios deben servir para prevenir amenazas contra la seguridad y así garantizar la posibilidad del ejercicio real de las libertades y derechos.

Los atentados del 11 de septiembre de 2001 y los que se han ido produciendo con posterioridad por parte de las redes del terrorismo islamista yihadista han colocado en el primer plano de las exigencias ciudadanas de las políticas de los gobiernos la consecución de un mayor grado de seguridad para nuestras sociedades y sus ciudadanos. Esto ha conducido a la lucha o guerra (según los análisis y las posiciones políticas subya-

centes por parte de los países y sus gobiernos) global contra el terrorismo. Este escenario ha situado nuevamente el debate de las relaciones entre seguridad y libertades y derechos en primera línea.

Este debate no es una novedad, ni las distintas posiciones dando prioridad a uno u otro lado de la balanza. Es un debate que hunde sus raíces en la historia de la sociedad y el pensamiento y especialmente desde que se han ido sentando las bases de las sociedades democráticas.

La búsqueda de la seguridad frente a los riesgos y amenazas a los que el hombre debe enfrentarse son uno de los pilares de la propia existencia de la sociedad y uno de los fundamentos de pensadores sociales y políticos, y una de las exigencias constantes de los ciudadanos a sus gobiernos. Una exigencia que tiene muchos ámbitos: seguridad para trabajar, seguridad frente a las amenazas naturales, seguridad frente a los peligros internos y externos procedentes de otros, etc.. Esta exigencia se incrementa en los momentos en que los riesgos se convierten en amenazas y éstas en realidades. También se incrementa en los momentos de incertidumbres y especialmente cuando se producen profundos cambios en la sociedad y sus modelos. Y en estos momentos, a principios del siglo XXI, coinciden todas estas circunstancias, de tal forma que las exigencias de seguridad se ha acentuado por parte de los ciudadanos.

Pero al mismo tiempo uno de los valores fundamentales de nuestras sociedades democráticas es la libertad, la exigencia de garantías que nos permitan ser libres. El correcto funcionamiento de las sociedades democráticas, la existencia de controles frente a lo que pueda amenazar nuestras libertades y su ejercicio ha sido y sigue siendo una exigencia de la ciudadanía. La evolución de las sociedades democráticas, la profundización del propio ejercicio de la democracia y de las libertades se ha ido plasmando en una serie de derechos: a la intimidad, al libre movimiento, a la libertad de pensamiento, de expresión, de reunión, etc., etc., etc. En las sociedades democráticas la máxima expresión de estos desarrollos ha dado lugar a los llamados derechos humanos.

Según los intereses de los diversos sectores que forman nuestras sociedades, históricamente y en la actualidad, han ido apareciendo diversas teorías que ponen un mayor o menor énfasis en la seguridad o en la libertad y el respecto a los derechos. De hecho podrá llegarse a un cierto consenso en que ambos elementos van íntimamente ligados. No pueden ejercerse la libertad y los derechos sin unas mínimas condiciones de seguridad. No puede existir una auténtica seguridad sin garantías para la libertad y el ejercicio de los derechos. La dinámica social y política, la historia, ha ido ajustando las prácticas que posibilitan la coexistencia de seguridad y de libertad.

Pero a medida que vamos pasando de las reflexiones y teorías y del ejercicio general de la política (las leyes y las propias declaraciones de intenciones) a los situaciones concretas, a las realidades, históricas y actuales, vemos que la pacífica coexistencia de tales conceptos no es fácil y tenemos múltiples ejemplos en el pasado y en el presente. La voluntad y la exigencia de garantizar seguridad y libertades-derechos en el marco de la lucha-guerra contra el terrorismo está dando lugar a la aprobación de leyes y a actuaciones políticas a ambos lados del Atlántico, en EEUU y en Europa, no siempre coincidentes en sus análisis, filosofías y aplicaciones prácticas. No es necesario citar ejemplos concretos porque todos los tenemos presentes, aunque el análisis y valoración que podamos hacer de ellos dependen también en gran manera de nuestras visiones del mundo y nuestras posiciones políticas.

Existe un acuerdo generalizado, más allá de las divergencias sobre los instrumentos o los niveles de prioridad de su aplicación en la lucha contra el terrorismo, en la importancia central que tienen los servicios de inteligencia en esta lucha y especialmente para prevenir atentados y la extensión de las redes terroristas. Este acuerdo se basa también en un acuerdo sobre los errores e incapacidades que han tenido estos servicios para detectar y prevenir. Y aquí también se abre un debate que afecta a la relación entre seguridad y libertad-derechos. ¿Hasta que punto deben tener márgenes de actuación que incidan sobre el ejercicio de libertades y derechos de los ciudadanos para garantizar mayor información que permita mayor prevención?

No es este un debate nuevo durante la existencia y la regulación teórica y práctica de los servicios de inteligencia en la historia de los países democráticos. Desde cierta perspectiva es un debate fundamental porque se relaciona con la eficacia de estos servicios. ¿Pueden ser eficaces sin unos límites más amplios en lo que afecta al respecto a ciertos derechos?. ¿Debe y puede existir una legislación específica que permita un suficiente grado de eficacia a los servicios y al mismo tiempo garantice suficientemente las garantías para las libertades y los derechos ciudadanos?.

El mundo de los servicios de inteligencia siempre ha tenido un alto grado de morbosidad para el público, en el que las imágenes ofrecidas por la gran cantidad de literatura de este género y de películas (ámbito en los que coexisten apreciables obras y, desgraciadamente, muchas falsedades, extravagancias y exageraciones), se mezclan con las informaciones sobre hechos reales dados por los medios de comunicación (también con mayor o menor veracidad):

Los servicios de inteligencia son servicios del Estado, son un instrumento más que el Gobierno tiene para garantizar la seguridad, y por ello, para garantizar las libertades y el ejercicio de los derechos por parte de los ciudadanos y con ello garantizar la democracia del país. El objetivo de los servicios de inteligencia, a diferencia de otros servicios del Estado relacionados también con la seguridad, no tiene como objetivo, al menos primordial, perseguir delitos o crímenes, y, por lo tanto eso le da características distintas de aquellos otros servicios que si tienen como objetivo esta persecución (además de prevenir), y, por ello, deben obtener pruebas con garantías suficientes para el ejercicio posterior de la justicia. Los servicios de inteligencias deben obtener información y elaborar inteligencia para que el Gobierno pueda tomar las decisiones adecuadas para garantizar la seguridad frente a amenazas o riesgos que muchas veces tendrán carácter criminal pero otras veces no (por ejemplo en la inteligencia económica o tecnológica, y a veces también en la política internacional). Las decisiones que el gobierno tome deberán ser llevadas a la práctica por los servicios pertinentes según el caso.

Cada vez más, gran parte de la información se obtiene de forma abierta en los medios de comunicación o en los propios documentos públicos de los gobiernos (cada vez es mayor la cantidad de documentos incluso sobre seguridad y defensa que puedan obtenerse a través de internet en las webs de los gobiernos). Sin embargo sigue siendo necesaria en muchos casos información que no es abierta, por ser aún sensible o por formar parte de actividades delictivas. Y es en este ámbito donde se va a plantear fundamentalmente un posible conflicto entre seguridad y libertades-derechos.

Es frase de dominio público que «la información es poder» y por ello quien posea más información (y sepa utilizarla) puede tener más poder (y utilizarlo, a veces de forma inadecuada). Y este es un elemento más a tener en cuenta, en una sociedad democrática, cuando hablamos o actuamos sobre los servicios de inteligencia. Llegamos así a una doble cuestión: la legislación sobre la actuación de los servicios de inteligencia y el control que se debe realizar sobre tal actuación. No son dos cuestiones independientes sino ligadas entre si.

Tanto desde el punto de vista de la eficacia como de las garantías de las libertades y derechos de los ciudadanos, el tema del control es fundamental en la realidad, en las prácticas de tales servicios. En algunos casos se dice que el primer control sobre los servicios de inteligencia es el control gubernamental, el que debe ejercer el gobierno sobre estos servicios. En mi opinión, éste es un enfoque erróneo. Aceptarlo en sentido ge-

neral sería admitir que estos servicios son independientes o autónomos del gobierno y por ello debe controlarlos. Pero los servicios de inteligencia son uno más (con características muy especiales, como algún otro) de los servicios del estado que el gobierno utiliza para realizar su política (a veces política legítimamente de partido, de programa electora y otras veces debe ser lo que tradicionalmente hemos llamado políticas de estado), y así el gobierno utiliza y gestiona estos servicios sean de sanidad, enseñanza, fomento, etc., sean de inteligencia. El gobierno gestiona los servicios de inteligencia y por ello no los somete a control (si no es en el sentido de controles determinados como en caso de todos los servicios públicos) sino que los dirige y por ello es responsable de las actuaciones, de los éxitos o fracasos de los servicio. Y esto no significa que puedan haber «desviaciones de poder» dentro de estos servicios, como puede suceder en otros; esto sí, con la diferencia que la «capacidad de poder» de los servicios de inteligencia es muy superior a otros servicios, y por ello la «posibilidad de desviación» es mucho más peligrosa. Sea por el uso indebido del gobierno, sea por parte de algunos de los propios responsables del servicio.

Los auténticos controles (en el sentido estricto) se producen a través de controles económicos y lógicamente a través del control parlamentario y del judicial. Y este fue uno de los debates fundamentales que se produjeron durante la elaboración y la tramitación de los dos proyectos de ley en el parlamento español, que dieron lugar a la Ley 11/2002, de 6 de mayo, reguladora del control judicial del Centro Nacional de Inteligencia y la Ley Orgánica 2/2002 de 6 de mayo, reguladora del control judicial del Centro Nacional de Inteligencia.

El artículo único de la Ley Orgánica en su apartado 1 fija que «el secretario de Estado Director del Centro Nacional de Inteligencia deberá solicitar al Magistrado del Tribunal Supremo competente, conforme a la Ley Orgánica del Poder Judicial, autorización para la adopción de medidas que afecten a la inviolabilidad del domicilio y al secreto de las comunicaciones, siempre que tales medidas resulten necesarias para el cumplimiento de las funciones asignadas al Centro».

Así en el sistema español existe un control judicial previo a actuaciones que puedan afectar a derechos y libertades de los ciudadanos: debe existir autorización previa para tales actuaciones. Tenemos un sistema extremadamente garantista con los derechos y libertades, muy superior a los otros países democráticos. En la mayoría de ellos la autorización para tales actuaciones es competencia del propio gobierno y el control judicial será posterior, siempre o cuando haya una petición concreta.

¿Un sistema tan garantista y en un época de tantos avances tecnológicos en el campo de las telecomunicaciones es contrario a la eficacia del servicio?. Aún no tenemos una larga experiencia en la aplicación de la norma para sacar conclusiones definitivas, pero por el momento no parece que se hayan producido especiales problemas.

¿Puede restar eficacia en la lucha contra el terrorismo, sea interno sea internacional o global?. No parece que los resultados obtenidos por los servicios de otros países con sistemas menos garantistas hayan sido más eficaces.

Creo que el suficiente uso del sentido común y responsabilidad en la gestión de la norma por parte del gobierno, del servicio y de los jueces permite conjugar eficacia-seguridad y derechos-libertades de forma satisfactoria si funcionan adecuadamente otros factores (recursos, capacidades, preparación) El otro control es el parlamentario. Para algunos este control debe ser entendido únicamente como un control para evitar desviaciones o para controlar la eficacia del servicio o la gestión que el gobierno realiza; en mi opinión, si bien el control parlamentario debe cumplir estas funciones, debe cumplir otra: la de impulsar la actuación y la eficacia del servicio, el parlamento deber corresponsabilizarse con el gobierno del impulso y la suficiencia del servicio.

El control parlamentario se realiza de distintas formas y con diversas estructuras en los países democráticos. A veces de forma directa, bien sea a través de una comisión específica y con esta única finalidad bien sea a través de una comisión más general o de una subcomisión; a veces de forma indirecta a través de personas nombradas por el parlamento; a veces con intervención muy directa por parte del propio gobierno en el nombramiento de los controladores. En algún caso tal control no existe. Este control puede afectar a todos los aspectos con las lógicas limitaciones en algunos de ellos, a veces sólo en lo relativo al aspecto económico, especialmente de la gestión de los fondos reservados.

En el caso español el control parlamentario se fija en el artículo 11 de la ley ordinaria, en el se fija que «el Centro Nacional de Inteligencia someterá al conocimiento del Congreso de los Diputados, en la forma prevista por su reglamento, a través de la Comisión que controla los créditos destinados a gastos reservados presidida por el Presidente de la Cámara, la información apropiada sobre su funcionamiento y actividades» y fija además que su contenido y sus deliberaciones serán secretos.

En el punto 2 de dicho artículo determina que esta Comisión «tendrá acceso al conocimiento de las materias clasificadas, con excepción de las relativas a las fuentes y medios del Centro Nacional de Inteligencia y a

aquellos que procedan de servicios extranjeros u organizaciones internacionales...».

Y en el punto 4 se establece que dicha Comisión « conocerá de los objetivos de inteligencia establecidos anualmente por el gobierno y del informe que, también con carácter anual, elabora el Director del Centro Nacional de Inteligencia de evaluación de actividades, situación y grado de cumplimiento de los objetivos señalados para el periodo anterior».

El tiempo de funcionamiento de tales mecanismos aún es corto para evaluar los resultados de este control. Tal vez en un futuro pueda o deba plantearse la existencia de una comisión o subcomisión específica formada por parlamentarios que se especialicen en estas cuestiones para corresponsabilizarse más en el control del respeto a las garantías para las libertades y derechos de los ciudadanos y también en la eficacia de los resultados para aumentar el grado de seguridad de nuestra sociedad y sus ciudadanos.

La existencia de antiguos riesgos actualizados por los nuevos escenarios, la aparición de nuevas amenazas, los radicales avances tecnológicos, especialmente en el campo de las tecnologías de la información y la comunicación, las posibilidades de nuevos tipos de conflictos nos obligan a profundizar en las reflexiones sobre la relación entre libertades y seguridad para permitir políticas adecuadas a los nuevos escenarios que permitan dar respuestas a las exigencias de los ciudadanos de mayor seguridad y de respeto a sus libertades y derechos.

Y todo ello afecta también al papel de los Servicios de Inteligencia, a su regulación y a su funcionamiento, consiguiendo una correlación eficaz entre recursos tecnológicos y recursos humanos, superando reticencias de mutua información y coordinación entre servicios de distintos países y dentro de los propios países.

Solamente así se conseguirá un mayor grado de seguridad, siendo consciente que en una sociedad abierta, la seguridad nunca es total y siendo consciente que los cambios que vivimos inciden en lo que algunos han llamado «sociedad del riesgo», y este mayor grado de seguridad es una base necesaria para el ejercicio de la libertad. Pensar que las restricciones de libertades y derechos permiten una mayor seguridad en el mundo actual es una equivocación, pues ello solo da la seguridad que tenemos menos libertades y menos derechos. Y para garantizar este equilibrio entre seguridad y libertad y derechos, la eficacia de los servicios de inteligencia es fundamental: para prevenir las amenazas, profundizar la seguridad y asegurar las libertades y los derechos que caracterizan una sociedad democrática.

Bibliografia

1. Debates parlamentarios sobre las leyes del CNI.
 - Diarios sesiones. Congreso Diputados. Pleno. N° 132 de 20/12/2001.
 - Diarios sesiones. Congreso Diputados. Comisión Defensa. N° 423 de 20/02/2002.
 - Diarios sesiones. Congreso Diputados. Pleno. N° 143 de 07/03/2002.
 - Diarios sesiones. Senado. Comisión Defensa. N° 265 de 18/04/2002.
 - Diario sesiones. Congreso Diputados. Pleno. N° 87 de 24/04/2002.
2. *Le contrôle parlementaire des Services de Renseignement. Les Documents de Travail du Sérat*, Paris, 2002.
3. AAVV. Seguridad y Democracia. El futuro de los Servicios de Inteligencia. Cursos de Verano. San Lorenzo de El Escorial. 2000.
4. AAVV. «Estudios sobre Inteligencia: Fundamentos para la Seguridad Internacional. Ministerio de Defensa», Cuadernos de Estrategia, n° 127 (2004).
5. HAM, Sh. – ATKINSON, R.D. *Technological Innovation without Big Brother. Privacy Principles for Government in the Information Age*. Washington, 2004. Progressive Policy Institute.
6. ROMAN, P. *Est-il possible de préserver les libertés civiles tout en luttant efficacement contre le terrorisme*. Bruselas, Assemblée Parlementaire de l'OTAN, 2004.