

PERMANENCIA E INVARIABILIDAD DE LA ACCIÓN MILITAR

Felipe QUERO RODILES
General de división (R)

Introducción



L terrorismo es una forma de agresión muy antigua que continúa practicándose en muchos lugares de la Tierra. La protección frente a él siempre se llevó a cabo por medio de acciones judiciales y policiales, con colaboración internacional y recurso a la extradición, como corresponde a una actividad delictiva. Sin embargo, a partir de la acción terrorista del 11 de septiembre de 2001 contra las torres gemelas de Nueva York y el Pentágono se produjo

un cambio sustancial en la reacción y en la protección contra dicha forma de agresión.

Ante un ataque terrorista de tan enormes proporciones, realizado por fanáticos suicidas, coordinando varias acciones y utilizando unos medios tan sutiles e inverosímiles, Estados Unidos reaccionó inmediatamente de forma contundente y logró la comprensión, apoyo y respaldo de buena parte de las naciones occidentales.

Uno de los esfuerzos de esa reacción se concretó con especial énfasis en la necesidad de empeñar fuerzas militares en la lucha contra el terrorismo, entendiendo que con ello se alcanzarían mayores niveles de eficiencia. Pero esa implicación y la posible repercusión en las misiones generales de las Fuerzas Armadas merecen una reflexión.

De la amenaza al riesgo

La razón de ser de las fuerzas militares y, por tanto, sus misiones generales permanecieron invariables a lo largo de la historia. La desaparición de la Unión Soviética y del Pacto de Varsovia obligó a la Alianza Atlántica a reconsiderar su razón de ser y encontrar nuevos cometidos, toda vez que había desaparecido la amenaza que justificaba su existencia. Así, a partir de 1991 inició un proceso de revisión de sus cometidos y tareas, dirigiendo su acción hacia la cooperación, el diálogo y la confianza mutua con todos los países



Miembros de la FIMIRAK en el puerto de Um Qasar, preparándose para comenzar una patrulla durante la operación SIERRA JULIETT. (Foto: L. Díaz-Bedia).

europeos, y centró su atención, con especial énfasis, en la gestión de crisis. En 1999, con ocasión de su quincuagésimo aniversario, definió una nueva concepción estratégica, mejor adaptada a la realidad europea y a las demandas de sus aliados, aceptando la necesidad de afrontar «nuevos riesgos». Y en la cumbre de Praga, celebrada los días 21 y 22 de noviembre de 2002, se mostró decidida a disuadir, defender, desarticular y proteger frente a los ataques terroristas provenientes del extranjero (1).

Así, pues, al comienzo del siglo XXI, y sin vestigio alguno de amenaza bélica general, la Alianza sintió la necesidad de modificar sus planteamientos. La idea de amenaza —con probabilidad de enfrentamiento armado— fue sustituida por la de riesgo o conflicto menor —con baja probabilidad de guerra—. Su preocupación pareció dirigirse entonces hacia los problemas, conflictos o crisis periféricas, de carácter bélico pero bajo nivel de peligrosidad para la seguridad y, sobre todo, hacia los riesgos indirectos provenientes de nuevas formas de agresión (los antes llamados «nuevos riesgos»), como son el terrorismo, el crimen organizado y otros similares. En realidad fue la aceptación de un cambio sustancial en la prioridad de la acción militar.

Por otra parte, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, en su Carta de Seguridad Europea, redactada de 1999 como marco general de referencia para la seguridad en las relaciones entre organizaciones internacionales y los estados, reconoció y proclamó que la seguridad se veía

(1) BANETT, Cristopher: *La cumbre de Praga*. Revista de la OTAN. Primavera 2003.

muy afectada por factores internos de las naciones (tensiones étnicas, nacionalismos agresivos, violaciones de derechos humanos, etc.) y externos (terrorismo internacional, tráfico de drogas, crimen organizado, etc.).

No es exagerado afirmar que las naciones desarrolladas, o del «mundo occidental», afrontan el siglo XXI con la convicción de que los riesgos más frecuentes y directos —aunque no los únicos— que afectan a la seguridad general y a la individual de las naciones son los provenientes del racismo, los nacionalismos excluyentes, la agresión a los derechos humanos, el crimen organizado, el tráfico ilegal de estupefacientes y, sobre todo, del terrorismo. Pero hay que tener especial cuidado en no excluir la amenaza de agresión armada, que sigue siendo el más grave y trascendente riesgo para la seguridad. Por ello, la insistente invocación a la implicación militar en la lucha contra los nuevos riesgos no puede suponer el cambio de las misiones y tareas de las Fuerzas Armadas, desenfocando —y, por tanto, desnaturalizando— su razón de ser, porque ello sería dejar inerte el más importante medio de la seguridad: la defensa nacional.

La reacción militar

Por lo que a la implicación militar se refiere, la reacción al ataque terrorista del 11 de septiembre supuso la adopción de previsiones, iniciativas y actividades que deben ser analizadas con cierta atención.

En primer lugar, es esencial distinguir entre las dos dimensiones en que se manifiesta el terrorismo: la nacional o local y la transnacional o sin fronteras (también llamada internacional, aunque su noción no responde con precisión a una relación entre naciones o entre estados, que es lo característico de lo internacional). Esta distinción resulta esencial para tomar en consideración la posibilidad de una actuación militar, ya que, a todas luces, no es lo mismo una intervención militar en el propio país o en un país extranjero.

Ante la acción terrorista transnacional padecida por Estados Unidos, ejecutada por suicidas islamistas con el mejor estilo de los kamikaces (padecidos dramáticamente por la Marina norteamericana durante la Segunda Guerra Mundial), llevada a cabo con medios tan inverosímiles como son los grandes aviones de pasajeros (convertidos en proyectiles incendiarios de enorme potencia) y produciendo enormes daños en su propio territorio (similares a los provocados por una acción armada convencional), llevó a Washington a reaccionar de forma automática y violenta, considerándola como una agresión bélica dirigida contra el «mundo occidental», concibiendo una respuesta militar ejemplarizante.

Señaló como responsables directos de la agresión al saudí Ben Laden y a la organización clandestina Al-Qaeda, que quedaron señalados como objetivos de la respuesta militar, y consiguió formar y liderar una coalición de países

para luchar contra los responsables. Sin embargo, en el momento de adoptar las acciones militares a realizar se encontró con la imposibilidad de localizar y ubicar con precisión los objetivos sobre el terreno y con la incapacidad para diferenciar los terroristas de su entorno; condiciones ambas imprescindibles para una acción militar eficaz. No era posible entonces alcanzar con medios militares los objetivos de guerra señalados.

Estados Unidos orientó entonces su respuesta militar hacia Afganistán por entender que el gobierno talibán proporcionaba apoyo, cobertura y protección a los terroristas responsables. Así, pues, sus acciones militares se materializaron en favor de uno de los dos bandos, que desde hacía tiempo se venían enfrentando en guerra civil. Fue la única forma que encontró Estados Unidos para concretar su reacción, evitando una agresión injustificable contra la nación soberana de Afganistán. En diciembre de 2001, finalizada la guerra civil con la derrota incompleta del régimen talibán y establecido un gobierno por consenso, no consiguió localizar Al-Qaeda ni detener a Ben Laden y demás cabecillas terroristas y, por tanto, obtener el objetivo de guerra. La acción militar no se mostró eficaz para este tipo de lucha.

Esta realidad llevó a Estados Unidos a dirigir sus esfuerzos contra otras naciones, consideradas protectoras y encubridoras del terrorismo transnacional y sus organizaciones. Señaló un «eje del terrorismo internacional» formado por naciones, como Irak, Irán o Corea del Norte, contra las que, en su momento, podría actuar militarmente para impedirles acciones, entre otras, de apoyo al terrorismo.

Se abrió entonces un interesante debate sobre la necesidad de aceptar la acción militar con carácter preventivo, es decir, la «guerra preventiva». Aunque algún lenguaje técnico-militar moderno establece la diferencia entre «guerra preventiva» (que se ejercita para detener un desarrollo desfavorable del equilibrio de poder) y «guerra anticipada» (que se emprende para adquirir una ventaja estratégica inicial en el marco de un conflicto concreto), la ejecución de acciones militares por sorpresa, adelantadas al enfrentamiento declarado o abierto, sea cual sea su finalidad, configura una acción armada preventiva que se halla claramente erradicada del Derecho Internacional. Ni siquiera es admisible la llamada «legítima defensa preventiva», porque al ser la «legítima defensa» una excepción al principio de no intervención estaríamos ante una excepción a la excepción (2). Sin embargo, hay que reconocer que bastaría un nivel suficiente de consenso internacional para llegar a su aceptación, toda vez que lo que en realidad plantea el terrorismo es un dilema entre riesgos diferentes: la aceptación de un largo y difícil proceso de protección contra la acción terrorista o la modificación del Derecho Internacional para aceptar la erradicación preventiva de los focos terroristas.

(2) MICHAEL, Akehurst: *Introducción al Derecho Internacional*. Alianza Editorial. Madrid, 1972, pág. 375.

En la primavera de 2003 Estados Unidos lideró la intervención militar contra uno de los países del «eje del terrorismo», Irak, que provocó una crisis internacional con repercusiones en la ONU, la OTAN y la UE, y masivas manifestaciones en el mundo entero, como consecuencia del desacuerdo con esa intervención. El argumento aliado para llevarla a cabo fue obligar a Iraq a cumplir las sanciones impuestas con ocasión de su derrota en Kuwait en 1991 (todavía pendientes), a destruir las llamadas «armas de destrucción masiva» en su poder e impedir su apoyo a las organizaciones terroristas islámicas. Por encima de todo ello, la realidad hizo pensar en una intervención preventiva, pero la derrota de Irak tampoco propició la consecución de los objetivos anti-terroristas. Nuevamente quedó patente que la acción militar, aun con carácter preventivo, tampoco resultó eficaz para luchar contra el terrorismo. Y falta por comprobar si la derrota del régimen iraquí supuso la pérdida real de apoyos para las organizaciones terroristas islámicas.

A pesar de estas dos experiencias negativas, las naciones occidentales siguieron manteniendo la conveniencia de implicar a la fuerza militar en la lucha contra el terrorismo. Así, el Consejo de la Alianza Atlántica, celebrado en Madrid en junio de 2003, afirmó su voluntad de luchar contra el terrorismo en cualquier parte del mundo (3), y declaró el deseo de hacer de la Alianza un «instrumento global de defensa contra el terrorismo». No caben muchas dudas acerca del nuevo cometido de la Alianza y, por tanto, de la voluntad de implicar en ello a la estructura militar.

También la cumbre del G-8, celebrada en junio de 2003 en el balneario francés de Viam, coincidió en este propósito, anunciando su intención de establecer la coordinación de las acciones contra el terrorismo transnacional y, en especial, contra la infraestructura de Al-Qaeda. Subrayó que había llegado el momento de elaborar un plan común para reforzar las capacidades de cada país para la lucha antiterrorista. Aunque no se indicó expresamente la implicación de la fuerza militar, sí manifestó la voluntad de empeñar todos los medios posibles, lo que incluye, evidentemente, los medios militares.

Es obvio que la lucha contra el terrorismo requiere de todos los esfuerzos y energías posibles, nacionales e internacionales, legales y morales, materiales y espirituales, porque, en la medida que atenta grave e ilegítimamente contra el Estado (terrorismo nacional) y contra el orden internacional (terrorismo transnacional), la más elemental medida es afrontarlo con toda la fuerza disponible. Es legítimo y necesario acabar con el terrorismo en todas sus formas, por lo que hay que combatirlo eficientemente con todos los medios disponibles, sin complejos ni reservas, y con arreglo a las leyes y al derecho, es decir, con todas las garantías y formalidades del estado de derecho.

(3) En palabras de su secretario general, Lord Robertson, «no queremos ser la policía del mundo, pero tampoco quedarnos limitados a los alrededores de Europa.

Dificultades de la implicación militar

El empleo de fuerzas militares en esta lucha produce dificultades, muchas veces insalvables, que por lo menos ponen en duda su eficacia.

En el conjunto de los nuevos riesgos (terrorismo, crimen organizado, tráfico de estupefacientes y personas, racismo, nacionalismo excluyente y otras acciones delictivas similares) hay que reconocer que el terrorismo, tanto en su dimensión nacional como en la transnacional, es la forma amenazadora más grave y general.

Hay que comenzar destacando que el terrorismo es sólo una forma revolucionaria de agresión, por lo que no es nada parecido ni asimilable a una ideología, un planteamiento político o una teoría del pensamiento. Es la forma revolucionaria más importante (4), porque busca la desvinculación de la sociedad con su gobierno, sometiénola a un nuevo y férreo vínculo: la sumisión por el miedo (5). Aunque su fin último es cambiar el poder legítimamente establecido, lo que verdaderamente hace posible ese trágico vínculo del miedo son sus fines inmediatos (inseguridad, eliminación de dirigentes políticos, militares, policiales o de la opinión, obtención de recursos financieros, ejemplaridad de traidores y arrepentidos, etc.).

Su acción es la lucha del débil contra el fuerte, por eso cualquier objetivo le sirve, elige siempre lo más fácil y de menor riesgo, actúa sólo en los momentos favorables y se ampara en las libertades y derechos del estado democrático. Los terroristas son fanáticos (en ocasiones suicidas), que buscan su protección en la clandestinidad o en el amparo de una frontera. Pero hay que llamar la atención acerca de la duda que plantea sobre la eficacia de la disuasión, toda vez que a la represalia opone el desprecio de sus agentes por la vida y hasta el sacrificio pretendidamente heroico.

Son, pues, estas circunstancias (forma revolucionaria, actuaciones insidiosas, clandestinidad interior y exterior, no localización en el espacio, medios sutiles, etc.) las que debe superar la fuerza militar para afrontar con eficiencia la lucha contra el terrorismo.

La acción militar, que nació para enfrentarse a la agresión militar e imponerse por la fuerza al enemigo, dispone de las capacidades, fuerzas y energías necesarias, nacionales o aliadas, para hacer eficaz ese enfrentamiento. Sus tareas generales son la destrucción, neutralización o rechazo del enemigo armado, sin otra limitación que el respeto a las leyes, a los usos y costumbres de la guerra y a la dirección del gobierno. Requiere la declaración formal, de hecho o de derecho, del estado de guerra o de sitio, exige el respaldo de la

(4) MELOTTI, Humberto: *Revolución y Sociedad*. Fondo de Cultura Económica. México, 1971, pág. 229.

(5) YUSTE, Carlos I.: *Subversión y reversión en la España actual*. Editorial San Martín. Madrid, 1974, pág. 199.

sociedad, de las instituciones del Estado y obliga al sometimiento a la legislación vigente. La fuerza militar está pensada, calculada y preparada para el enfrentamiento armado con otra fuerza militar, por lo que no tiene sentido ni puede resultar eficaz su empleo contra quien no se opone, no presenta resistencia organizada, no tiene nada concreto que defender, utiliza medios sutiles y se ampara en la clandestinidad.

En la dimensión nacional, la dificultad fundamental para actuar radica en la imposibilidad de señalar, diferenciar y fijar el objetivo a dominar, conquistar, destruir o rechazar. La propia naturaleza de la acción terrorista impone la necesidad de fijar como objetivo a personas y organizaciones clandestinas y, en consecuencia, no localizables e imposibles de identificar y fijar en el espacio. Esta realidad impide que el objetivo pueda ser obtenido por medios militares, lo que hace ineficaz la acción militar. A ello hay que añadir la desproporción que supone la utilización de los medios de combate. Hay que decir, por último, que tampoco cabe la actuación de unidades de operaciones especiales, ya que viene obligada también a respetar la legislación vigente. Un ejemplo elocuente de la escasa eficacia de la acción militar en la dimensión es la ineficacia de la actuación militar actual de Israel frente al terrorismo palestino.

En la dimensión transnacional, las dificultades son similares o mayores todavía, ya que no es posible aplicar la fuerza en territorio extranjero sin la aceptación por parte del país destinatario (aceptación claramente impensable), porque, en caso contrario, supondría una agresión armada a nación soberana y una violación del Derecho Internacional. Por ello, Estados Unidos tuvo que actuar en el marco de una guerra civil en Afganistán, y fue necesaria una intervención militar en toda regla en Irak, y en ninguno de los dos casos se consiguió la eficacia en la lucha contra el terrorismo.

No cabe más remedio que aceptar lo inadecuado de la acción militar como instrumento eficaz para reducir la acción terrorista. El hecho de que los terroristas se consideren a sí mismos militares —sin razón alguna que les asista—,



Helicóptero de la tercera Escuadrilla despegando del *Galicia*, atracado en el puerto iraquí de Um Qasar durante la operación SIERRA JULIETT. (Foto: L. Díaz-Bedia).

y traten de transmitir a la sociedad que su acción se enmarca en una situación real de guerra, no convierten sus actos en argumento militar.

La insistencia de ciertos sectores sobre esa implicación obliga a subrayar que no es posible acometerla con eficacia sin cambiar la estructura, preparación y dotación de la fuerza militar. Es una tentación primaria y elemental, pero claramente desenfocada, porque la razón para el empleo de la fuerza militar no puede ser la lucha contra el delito, aun los derivados de los llamados nuevos riesgos. La gravedad y trascendencia de la guerra, y sobre todo la realidad de que no se halla erradicada de las relaciones internacionales, exigen la máxima eficacia para su adecuada resolución (la peor de todas las guerras es la que se pierde), lo que descarta radicalmente ese cambio.

No falta quienes conciben la defensa como un sistema polivalente de actuación contra cualquier tipo de amenaza, riesgo o peligro y, por tanto, también contra los nuevos riesgos. Aparentemente presenta la ventaja de la «economía» de esfuerzos, puesto que una única estructura satisfaría multitud de riesgos importantes (la guerra, la lucha contra el fuego, la asistencia a la población en casos extremos, la acción contra el terrorismo y el crimen organizado, la actuación sanitaria masiva, etc.). En realidad, se trataría de la concentración de fuerzas y servicios esenciales y especializados (Fuerzas Armadas, policías, bomberos, protección civil, asistencia sanitaria, guardabosques, vigilancia aduanera, etc.), sin posibilidad de empleo indistinto por la imprescindible especialización de cada uno (tanto mayor cuanto mayor es el riesgo o peligro que afrontan). La solución polivalente es absurda, porque va contra la imprescindible especialización. La solución adecuada es la existente, es decir, unas fuerzas o servicios especializados, cada uno responsable de la lucha contra una forma de amenaza o riesgo determinado, bajo la dirección del gobierno.

La lucha contra la acción terrorista, nacional o transnacional, se concreta en cuatro ámbitos de actuación: la ley, la política, la judicial y la policial. En este marco, las Fuerzas Armadas pueden y deben colaborar con las autoridades civiles responsables de cada uno de estos ámbitos, pero como actuación cooperadora. Esa colaboración con las autoridades civiles ya la vienen efectuando las Fuerzas Armadas, con intensidad y sin reservas, en casos de catástrofe y calamidad pública, mediante aportaciones concretas y puntuales. Si en la lucha contra la acción terrorista se necesitase la acción expresa de un medio específico militar (por ejemplo, inteligencia, arma, vehículo acorazado, buque de guerra o avión de combate), se deberá aportar por la fuerza correspondiente, de forma puntual y a pequeña escala, como colaboración con la autoridad civil responsable. Si la necesidad sentida es permanente, es decir, si esa aportación es inherentemente necesaria para la lucha contra la acción terrorista, lo correcto (y así se viene haciendo) es asignar el medio a la entidad responsable (policía, vigilancia aduanera, etc.). En ningún caso procede el cambio de la misión general de las Fuerzas Armadas.

Conclusión

A modo de conclusión se puede afirmar que las fuerzas militares no son el instrumento adecuado para afrontar con eficiencia la lucha contra los «nuevos riesgos». Por ello, en modo alguno se debe proceder a modificar su estructura, dotaciones o preparación para hacerlas protagonistas responsables de esa lucha, porque ello las desnaturalizaría y las convertiría en otra institución.

En consecuencia, las misiones generales de las Fuerzas Armadas permanecen invariables, porque la razón de ser de la acción militar sigue siendo la misma de siempre. Pueden y deben colaborar, con carácter complementario y con arreglo a la legislación vigente, con las autoridades responsables de dicha lucha, de forma similar a como lo vienen haciendo en casos de calamidad pública o apoyo humanitario, pero sin modificar sus misiones, estructuras y tareas generales.

Si lo que mueve a considerar la conveniencia de la implicación militar es la eficacia de la disciplina militar o la disponibilidad permanente de un medio de combate concreto, lo conveniente no es implicar a las Fuerzas Armadas, sino aplicar a las instituciones responsables de esa lucha un código disciplinario similar y asignarles el medio requerido.

