

NUEVOS HORIZONTES DE LAS FUERZAS ARMADAS

EN LA LUCHA CONTRA EL TERRORISMO

José Ángel Astillero Fuentes

Comandante de la Guardia Civil.

Yo no nací para ser gobernador, ni para defender ínsulas ni ciudades de los enemigos que quisieren acometerlas, decía Sancho. Mejor se me entiende a mí de arar y cavar, podar y sarmentar las viñas, que de dar leyes ni defender provincias ni reinos. Bien se está San Pedro en Roma: quiero decir, que bien se está cada uno usando el oficio para el que fue nacido.»

Don Quijote de la Mancha

Introducción

La del papel de las Fuerzas Armadas en la lucha contra el terrorismo es una cuestión recurrente que de un tiempo a esta parte genera continuos debates doctrinales. Así, lo que en su origen fue una típica misión policial, hoy día ha devenido en un ámbito de actuación paradójicamente reclamado, cuando no *de facto* ocupado, por las Fuerzas Armadas (⁶⁴).

En este trabajo tratará de explicarse cómo la materia debe ser analizada en un contexto más amplio, el de la estrategia antiterrorista, y no reconduciendo su estudio hacia las

⁶⁴ Efectivamente, tal y como señala BAYLEY, a diferencia de la imagen heroica con que siempre se ha representado a los militares, la actividad profesional de la policía no pasaba de ser algo rutinario y de escaso prestigio. D.H. BAYLEY. Patterns of Policing. A comparative internacional analysis. (Nueva Brunswick: Rutgers University Press, 1985).

Insistiendo en esa histórica resistencia de lo militar a identificarse con lo policial, recuerda JANOWITZ como el General MacArthur disolvió una manifestación en Washington empleando unidades de Caballería e Infantería fuertemente armadas. A pesar de que la petición gubernamental había sido la de patrullar sin armas de fuego, el famoso general decidió que sus soldados no portarían las «porras de la policía» sino su «armamento reglamentario». M. JANOWITZ. El soldado profesional. (Madrid: Ministerio de Defensa, 1990).

arenas movedizas de esa disyuntiva tantas veces planteada entre un modelo policial de Fuerzas Armadas o su concepción convencional (⁶⁵).

El objeto de esta ponencia no será, por tanto, examinar en exclusiva los aspectos legales de la participación de las Fuerzas Armadas en la lucha contra el terrorismo, sino considerar, además, la pertinencia, los límites y modos de tal intervención. Si, al final, la conclusión aconsejare la incorporación de los ejércitos a la lucha antiterrorista, recaerá entonces sobre el Derecho, que corre siempre tras la realidad, la responsabilidad de buscar el adecuado acomodo legal a esta necesidad.

El marco legal

El primer aspecto que suele abordarse en esta materia es el del respaldo legal de la intervención militar frente al terrorismo, cuestión cuya extensión y complejidad aconsejan no detenerse demasiado en ello (⁶⁶). Consecuentemente, y atendiendo a razones de brevedad expositiva que permitan retomar el tema más adelante, sólo se señalará que en el ámbito jurídico siempre habrá de distinguirse entre la intervención dentro y fuera del territorio nacional.

De este modo, y como norma general del *ius ad bellum* (derecho del recurso a la fuerza), las actuaciones fuera de las fronteras nacionales habrán de realizarse bajo el amparo explícito de Naciones Unidas (⁶⁷), sin perjuicio del ejercicio del derecho de legítima defensa consagrado en el artículo 51 de su Carta (⁶⁸).

En cuanto a las intervenciones dentro del territorio nacional, se estará a la legislación específica de cada Estado. Son entonces numerosas y variadas las soluciones jurídicas

⁶⁵ Serían HARRIES-JENKIS y MOSKOS quienes, abundando en el modelo policial de ejército pergeñado por JANOWITZ, plantearían por primera vez este problema, concluyendo que es tal el abismo existente entre ambos modelos que la asunción del modelo policial exigiría una profunda reestructuración de la profesión militar. Véase G. HARRIES-JENKIS y C. MOSKOS. Las Fuerzas Armadas y la sociedad. (Madrid: Alianza Universidad, 1984).

⁶⁶ Para un detallado y riguroso estudio sobre la legalidad internacional del uso de la fuerza militar contra el terrorismo véase Christine GRAY. Internacional Law and the Use of Force. (New York: Oxford University Press, 2004).

⁶⁷ Sin embargo, de una pormenorizada lectura de la Directiva de Defensa Nacional 1/2004 no parece muy claro -en contra de la opinión dominante de la doctrina- que en el caso español sea siempre preceptiva una autorización de la ONU. Según el citado documento, para la actuación de nuestras Fuerzas Armadas en el exterior se requerirá, además de un acuerdo parlamentario, «que exista una decisión previa de Naciones Unidas o, *en su caso*, (cursiva añadida) otra organización multinacional de las que España forma parte». Se colige, por tanto, que la FAS españolas podrían participar en una misión de la OTAN o la UE sin autorización expresa de la ONU. Véase, en el mismo sentido, Ignacio COSIDÓ. «Oportunidad perdida». El País. 28 de diciembre de 2004.

⁶⁸ Artículo 51 cuyo alcance, según algunos autores, llegaría a legitimar (que no legalizar) las acciones *pre-empty* (que no preventivas) sobre las cuales pivota la tan controvertida «doctrina Bush». Véase Javier CABEZA TABERNÉ, «Terrorismo: ¿el conflicto del siglo XXI?» Monografía no publicada. ESFAS, marzo de 2004, p.20.

que al respecto se han diseñado, desde las configuradas *ad hoc* -en Australia con ocasión de los Juegos Olímpicos de Sydney en el año 2000⁽⁶⁹⁾- hasta otras más indefinidas y difusas como la española⁽⁷⁰⁾.

Una estrategia antiterrorista frente al terrorismo⁽⁷¹⁾

La guerra era, desde la perspectiva de Clausewitz, la extensión de la política por otros medios: el terrorismo lo es de la subversión política⁽⁷²⁾. Y, al igual que la guerra, el fenómeno terrorista ha sufrido una profunda transformación en los últimos años. Sin acudir a clasificaciones doctrinales sobre las diferentes etapas de este fenómeno⁽⁷³⁾ y por simplificar la cuestión, puede afirmarse que se ha pasado de un terrorismo limitado a otro global⁷⁴ (o «total», continuando el paralelismo establecido con las ideas y terminología de Clausewitz).

Así, mientras el terrorismo se mantuvo dentro de unos límites en sus procedimientos, geografía y objetivos (piénsese, como ejemplo más próximo, en la banda terrorista ETA), la lucha antiterrorista pudo desarrollarse como un «problema de seguridad interior» cuya responsabilidad recaía casi exclusivamente sobre fuerzas policiales. En este contexto la actuación de las Fuerzas Armadas no tenía cabida, salvo excepcionales intervenciones en

⁶⁹ Con ocasión de aquel evento el Gobierno australiano aprobó una ley en la que se definía el marco de actuación de las Fuerzas Armadas frente a eventuales amenazas de terrorismo o disturbios durante los Juegos Olímpicos. El texto legal precisaba las circunstancias y los procedimientos que permitían recurrir a las Fuerzas Armadas, otorgando inmunidad a los soldados en caso de que se produjesen víctimas mortales como consecuencia de sus acciones. Gonzalo JAR COUSELO. Las misiones de las Fuerzas Armadas en el siglo XXI. Monografía del CESEDEN nº 46: La ética en las nuevas misiones de las Fuerzas Armadas, junio de 2001.

⁷⁰ Precisamente la dispersión e indefinición de la normativa española permitiría, según algunos autores, encontrar artificios legales donde amparar este tipo de intervenciones, siempre en términos de colaboración entre las FAS y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. Véase Honorio IGLESIAS LONGO. La colaboración de las Fuerzas Armadas en la Seguridad Interior. Monografía del CESEDEN nº 45: La cooperación de las Fuerzas de Seguridad - Fuerzas Armadas frente a los riesgos emergentes, mayo de 2001. En el mismo sentido, véase también Fernando ABALO DE DIOS *et al.* «La participación actual de las FAS españolas en la lucha contraterrorista y su posible evolución. Nuevas capacidades para combatir el terrorismo internacional». Seminario celebrado durante el VI Curso GB/CA, ESFAS, 15 de noviembre de 2004.

⁷¹ Suele realizarse una distinción entre *antiterrorismo*, en referencia a medidas pasivas y defensivas de respuesta al terrorismo, frente a otras de carácter más activo y ofensivo que conformarían el *contraterrorismo*. Esta distinción, con origen en la doctrina anglosajona, no será seguida en este documento, entendiéndose que no tiene el suficiente arraigo en nuestro entorno, y que en el idioma español el término *antiterrorismo* parece haberse impuesto -con un amplio contenido semántico que incluye también las acciones contraterroristas- sobre ciertas connotaciones peyorativas que en ocasiones se asocian a la palabra *contraterrorismo*. A favor de la distinción véase Paul MEDHURST. Global Terrorism. (New York: United Nations Institute for Training and Research, 2002).

⁷² Javier CABEZA TABERNÉ, *op. cit.*

⁷³ Véase David C. RAPOPORT. «Las cuatro oleadas del terror insurgente y el 11 de septiembre». Fernando REINARES y Antonio ELORZA (coord.) El nuevo terrorismo islamista. (Madrid: Temas de Hoy, 2004)

⁷⁴ Seguramente por ello en la Directiva de Defensa Nacional 1/2004 no se distingue, por primera vez en este tipo de documento, entre terrorismo interior y exterior.

apoyo a las Fuerzas de Seguridad ⁽⁷⁵⁾ o muy particulares y discutibles soluciones como la empleada por el Reino Unido en el Ulster.

Mas la situación actual es bien distinta. El terrorismo, sobre todo el de matriz radical islámica, no puede seguir siendo considerado un problema de seguridad interior, ni tampoco exterior. Se está ante una «amenaza a la seguridad nacional», que requiere una estrategia nacional capaz de emplear coordinadamente todos los instrumentos de seguridad disponibles, no sólo militares o policiales. Porque ante una estrategia global, como es la terrorista, es necesario articular una respuesta también global ⁽⁷⁶⁾.

Desde esta perspectiva, lo que aquí se está proponiendo es el empleo de las Fuerzas Armadas en la lucha antiterrorista en un marco de continua coordinación y no de colaboración puntual —como hasta ahora viene desarrollándose—. En otras palabras, hay que superar la idea según la cual el empleo de las Fuerzas Armadas en la lucha antiterrorista es una colaboración entre la institución militar y las Fuerzas de Seguridad, y entender esta participación como una acción coordinada dentro de una estrategia superior, la estrategia antiterrorista ⁽⁷⁷⁾.

Para acabar de entender lo hasta el momento expuesto es necesario abordar, de una parte, la nueva doctrina que habría de inspirar esa estrategia antiterrorista, y de otra, la arquitectura de mando y control sobre la cual habría de articularse.

La renovación doctrinal

Combatir al actual terrorismo en todas sus dimensiones exige una nueva doctrina capaz de afrontar los desarrollos evolutivos de este fenómeno. La asimetría terrorista requiere un enfoque novedoso, holístico y audaz en el que un buen punto de partida podría ser el representado por la denominada *shock-based warfare*, modelo que en su día inspirase la conocida como «doctrina Rumsfeld». En su máximo paradigma, la tercera guerra del

⁷⁵ En nuestro país, por citar un ejemplo ya clásico y manido, la Operación ALAZÁN (impermeabilización de la frontera con Francia) llevada a cabo por unidades del Ejército de Tierra en los años 80.

⁷⁶ Para ilustrar la idea quizá sirva el ejemplo del «Decálogo de la nueva estrategia frente a ETA» confeccionado por Txiki Benegas en 1984. Por su validez como incipiente aproximación a lo que debe ser una gran estrategia antiterrorista que supera ampliamente las convencionales y simplistas estrategias basadas en la dirección y coordinación entre Fuerzas de Seguridad, se recomienda vivamente su lectura. José María BENEGAS. Euskadi: sin la paz nada es posible. (Barcelona: Argos Vergara, 1984).

⁷⁷ Esta estrategia debería ser multidimensional (contemplando todas las dimensiones del conflicto), activa (dirigida a lograr y mantener la iniciativa) y *ad hoc* (adaptada a la naturaleza de cada tipo de terrorismo). Véase Javier JORDÁN. «La actuación de las Fuerzas Armadas en la guerra contra el terrorismo», C. DE CUETO y J. JORDAN, Respuestas a nuevos desafíos de seguridad. (Granada: Comares, 2003) pp. 135-157.

Golfo, el modelo diseñado por el secretario de Defensa de los Estados Unidos se tradujo en aquel teatro iraquí en una combinación precisa y flexible de abrumadoras campañas aéreas, acciones quirúrgicas de fuerzas especiales y rápidos movimientos de grandes unidades de combate ⁽⁷⁸⁾. Se golpeó, en definitiva, con efectos dislocantes, desestructurando al enemigo hasta conseguir su «evaporación».

La *shock-based warfare* hunde sus raíces más remotas en la doctrina de la «parálisis estratégica», expresión que aparece por primera vez en 1988 con la publicación de la obra *The Air Campaign-Planning for Combat*, del coronel de la *US Air Force* John Warden III ⁽⁷⁹⁾. Rompiendo con las teorías sobre el bombardeo estratégico de *Douhet* —que causaba gran desgaste en el enemigo sin apenas resultados decisivos—, este Oficial ex-combatiente de la guerra de Vietnam ideó un modelo de campaña aérea cuyos objetivos son los centros de gravedad enemigos, representados ilustrativamente por una serie de círculos concéntricos ⁽⁸⁰⁾. Lo novedoso y trascendente de Warden no estriba tanto en el diseño y elección de tales círculos como en el ataque simultáneo a todos ellos, creando una situación de colapso total que termina por doblegar la voluntad de lucha del enemigo ⁽⁸¹⁾.

Un ulterior desarrollo doctrinal del concepto de parálisis estratégica vendría de la mano de H.K. Ullman, expiloto de combate y profesor del *National War College* de Estados Unidos, quien en el año 1996 publica su obra capital *Shock and Awe: Achieving Rapid Dominance* ⁽⁸²⁾. En su más genuina esencia, la estrategia de la *Rapid Dominance* se inspira en la concepción clásica de la guerra propugnada por Clausewitz como choque entre voluntades opuestas ⁽⁸³⁾. Conjugando el dominio de la información con la aplicación selectiva y precisa de la fuerza se persigue el dominio psicológico del enemigo, esto es, influenciar su voluntad, su percepción y su entendimiento, en lugar de destruir su capacidad militar. Para ello —señala Ullman— debe crearse una sensación de *shock and awe* (conmoción y pavor) tal que el oponente resulte paralizado, privado de sus sentidos,

⁷⁸ Sobre el mismo tema véase G. TURRIZIANI. *La Shock-based Warfare*. (www.paginedidifesa.it).

⁷⁹ John WARDEN. *The Air Campaign - Planning for Combat*. (National Defense University Press, 1988).

⁸⁰ P. STEININGER. *La campagne aérienne. John Warden III*. (www.stratisc.org).

⁸¹ J. BARLOW. *La parálisis estratégica, una estrategia actual del poder aéreo*. (www.airpower.maxwell.af.mil).

⁸² H.K. ULLMAN y J. WADE. *Shock and Awe: Achieving Rapid Dominance*. (National Defense University Press, 1996).

⁸³ Carlo JEAN. *Guerra, strategia e sicurezza*. (Roma-Bari: Editori Laterza, 2001).

sin capacidad de respuesta alguna. Piénsese, intuitivamente, en los efectos de una granada *stun*.

En este contexto, el modelo *OODA-loop* teorizado por otro oficial de la fuerzas aéreas de Estados Unidos, el coronel John Boyd, proporciona la herramienta que permite maximizar el grado de atrición a crear en el enemigo. Una mayor rapidez en el propio ciclo (observación-orientación-decisión-acción) es el factor que finalmente precipita el caos paralizante del adversario.

Para terminar de perfilar la idea, resulta útil imaginar la *Rapid Dominance* como una «cantidad de *shock and awe*» equivalente a los efectos de las bombas de Hiroshima y Nagasaki que es impuesta con el *tempo* y la sincronización de la *Blitzkrieg* (guerra relámpago) alemana de la Segunda Guerra Mundial (⁸⁴).

La parálisis estratégica de un enemigo asimétrico

La síntesis del pensamiento de Warden, Ullman y Boyd conforma pues la *shock-based warfare*, modelo doctrinal altamente resolutivo y eficaz ante un enemigo convencional, pero, ¿y ante un enemigo asimétrico?

La propia idea de conflicto asimétrico sugiere un enemigo multiforme, en constante evolución y en absoluto sujeto a cánones. *A priori*, puede por tanto inferirse que la gran casuística del conflicto asimétrico impide la formulación de leyes universales, razón por la cual no resulta fácil responder a la cuestión planteada. Sin perder de vista tal limitación, y por constituir el objeto de este documento, se tratará de dar una respuesta para el caso del terrorismo como singular conflicto asimétrico, usando para ello el cercano ejemplo de la banda terrorista ETA(m).

Aún a riesgo de simplificar la realidad puede decirse que ETA(m) ha sido atacada a lo largo de su historia desde múltiples frentes. En sus inicios, desde el frente puramente militar; posteriormente la ofensiva incluiría su *aparato* logístico; con el tiempo se llegaría incluso a la detención en bloque de su cúpula dirigente.

Pero todo ello fue inútil. La lucha antiterrorista terminó por transformarse en una «guerra de desgaste» en la que, por citar algún ejemplo, la desarticulación de sus comandos operativos era contrarrestada con la captación de nuevos militantes, la confiscación de

⁸⁴ H.K. ULLMAN y J. WADE, *op. cit.*

bienes con la creación de empresas pantalla, la detención de sus dirigentes con el prematuro ascenso de los subordinados y el descubrimiento de *zulos* con la construcción de otros.

Por así decirlo, con el ataque sobre algunos centros de gravedad de la banda se había iniciado a aplicar, aunque parcial e inconscientemente, la teoría de la parálisis estratégica. Pero faltaban por determinar otros centros de gravedad, faltaba simultaneidad en los ataques y faltaba, sobre todo, *tempo*. Precisamente todo lo que desde mediados de los años noventa supo añadirse a la lucha antiterrorista.

Efectivamente, en los últimos años del ya pasado milenio se neutralizó la *kale borroka* ⁽⁸⁵⁾, cantera de los militantes de ETA(m), y los problemas de captación de la banda facilitaron la infiltración de agentes policiales. Se encarceló en bloque a su brazo político, Herri Batasuna, y el grupo terrorista comenzó a vaciarse ideológicamente. Se desmanteló gran parte de su entramado financiero, la logística se resintió y también las ayudas económicas al colectivo de presos, que disminuyeron como lo hizo su moral, etc. En definitiva, se analizó al enemigo, se identificaron *todos* sus centros de gravedad y se atacaron *simultáneamente* y con el adecuado *tempo*. ETA(m) quedó –aún parece estarlo a día de hoy– paralizada estratégicamente.

La arquitectura organizativa

En el diseño estratégico antiterrorista al que se está haciendo referencia y empleando un símil informático –quizá un tanto burdo pero sumamente intuitivo–, el nuevo *software*, la doctrina, carecería de razón de ser sin el adecuado *hardware*, esto es, la estructura orgánica antiterrorista.

Centrando la materia en nuestro país –por no hacer prolija una cuestión solucionada *ad hoc* en cada entorno geopolítico–, sería necesaria la creación de un órgano de dirección al más alto nivel –quizá dependiente de alguna vicepresidencia del Gobierno–, de modo que se reforzara el carácter interdepartamental de la estructura antiterrorista. Esta figura dispondría de un órgano *staff* donde se integrarían representantes de todos los gabinetes y agencias implicados en la estrategia: interior, defensa, hacienda, justicia, sanidad, educación, servicios de inteligencia, etc. Encargado de diseñar las líneas maestras de la estrategia antiterrorista, este «estado mayor» armonizaría y coordinaría todas las

⁸⁵ “Lucha callejera” o guerrilla urbana articulada por el entorno de la banda terrorista ETA (m).

acciones y operaciones como si de aplicar las teorías de la parálisis estratégica de *Warden* se tratase ⁽⁸⁶⁾, empleando para ello las capacidades que dentro de las posibilidades de cada gabinete se estimase necesario.

Se trataría, en definitiva, de un diseño estratégico tal que contemplase acciones en todos los frentes y estadios. El órgano de dirección, como el médico enfrentado a un paciente con una grave enfermedad, elegiría en cada momento la terapia a aplicar, combinando las medidas preventivas con la atención psicológica, administración de fármacos e intervenciones quirúrgicas.

La superación del actual marco legal

En este punto del análisis conviene retomar y enlazar, siquiera someramente, dos cuestiones ya tratadas: el marco legal de actuación y la mutación de la naturaleza del fenómeno terrorista.

En nuestro país, a tenor de las misiones que la Constitución de 1978 encomienda a las Fuerzas Armadas (artículo 8) ⁽⁸⁷⁾ y a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (artículo 104) ⁽⁸⁸⁾, parece lógico concluir que sólo cuando el terrorismo atente contra la soberanía e independencia de España, su integridad territorial o el ordenamiento constitucional, podrán las Fuerzas Armadas implicarse en la lucha antiterrorista. En el resto de casos, esto es, en tanto en cuanto el terrorismo sea considerado solamente una amenaza a la seguridad ciudadana, la lucha antiterrorista será responsabilidad de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

En este contexto, la vía legal que actualmente habilita la participación de las Fuerzas Armadas en la seguridad ciudadana se encuentra en la Ley Orgánica 1/92 de Seguridad Ciudadana, que consagra la colaboración, bajo la responsabilidad del Ministerio del Interior, de aquéllas con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Empero, como ya ha sido apuntado, el Derecho suele verse superado por la realidad, y el terrorismo es un buen ejemplo de ello. Una primera aproximación al problema sugiere que

⁸⁶ *Vid. supra.*

⁸⁷ “Las Fuerzas Armadas, constituidas por el Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire, tienen como misión garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional”.

⁸⁸ “Las Fuerzas y Cuerpos de seguridad, bajo la dependencia del Gobierno, tendrán como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana”.

la legislación aquí traída a colación fue elaborada en un entorno histórico de terrorismo limitado, donde difícilmente podían imaginarse grupos terroristas amenazando la seguridad nacional. Y, en consecuencia, parece plausible estimular un proceso de revisión legislativa más acorde a la actual amenaza del terrorismo como fenómeno global y *desterritorializado* que de modo tristemente constatado es capaz de poner en jaque la seguridad de todo un Estado.

Dicho de otro modo, los mecanismos legales previstos actualmente en España subordinan a las autoridades orgánicas del Ministerio del Interior toda actuación (dentro del territorio nacional) de las Fuerzas Armadas en la lucha antiterrorista ⁽⁸⁹⁾, entendiendo que la naturaleza de la amenaza terrorista no va más allá de la seguridad ciudadana. Son esos mecanismos los que debieran ser revisados, estableciendo otros más amplios que, partiendo de la consideración del terrorismo como un problema de seguridad nacional, contribuyan a definir y perfilar los procedimientos de una renovada y más actual estrategia antiterrorista.

En este sentido, la creación de una estructura antiterrorista de naturaleza interministerial coadyuvaría a superar parte de esta problemática, pues un ente orgánico de tales características se antoja, de acuerdo con lo hasta este punto argumentado, más capacitado para desarrollar e implementar una *gran estrategia antiterrorista*.

La transformación de las Fuerzas Armadas

El debate del empleo de las Fuerzas Armadas en la lucha antiterrorista suele derivar en el debate sobre su transformación ⁽⁹⁰⁾. Como algún sector de la doctrina ha señalado, las características organizativas de algunos ejércitos han sido responsables de grandes fracasos, sobre todo en momentos de cambio ⁽⁹¹⁾. Y siendo el actual un momento de vertiginosos cambios, conviene no perder la perspectiva histórica de lo que la institución militar representa.

⁸⁹ Un ejemplo ilustrativo de esta relación de subordinación se produjo cuando, dentro del Plan de Seguridad elaborado por el Gabinete de Crisis como consecuencia de los atentados del 11 de marzo de 2004 en Madrid, el Secretario de Estado de Seguridad fue designado «Autoridad Nacional» para hacer frente a amenazas tipo «*renegade*». Obsérvese como, en consonancia con lo expuesto, el derribo de una aeronave de estas características se realizaría con medios de las FAS puestos a disposición de una Autoridad del Ministerio del Interior.

⁹⁰ Es tanta la importancia que en los últimos años ha adquirido la cuestión de la transformación de las Fuerzas Armadas que en la Directiva de Defensa Nacional 1/2004 se decidió, siguiendo la estela de la Alianza Atlántica, crear un Órgano de Transformación en las Fuerzas Armadas españolas.

⁹¹ Véase E.A. COHEN y J. GOOCH. *Military Misfortunes. The Anatomy of Failure in War*. (New York: Vintage Books, 1991).

Ciertamente, combatir al terrorismo requerirá adecuar los ejércitos a este nuevo tipo de guerra. Mucho se ha escrito sobre la conveniencia de adoptar estructuras y procedimientos adaptados a la guerra en red (⁹²), o de potenciar las capacidades de inteligencia militar. En definitiva, de implementar de una vez por todas la llamada Revolución de los Asuntos Militares (⁹³). Nada que objetar a esta corriente de pensamiento que lucha por evitar la obsolescencia del instrumento militar, aunque sí se antoja necesario lanzar desde aquí algunas advertencias.

La transformación de las Fuerzas Armadas ha de encontrar su límite en la esencia de la propia institución, su *fuerza militar* . Ninguna otra agencia o institución estatal puede sustituir a las Fuerzas Armadas en lo que se considera el núcleo fundamental de su actividad, esto es, su capacidad de combatir y hacer la guerra. Por ello, un Estado no puede permitirse el especializar sus Fuerzas Armadas en tareas humanitarias, transformando sus ejércitos en una gran organización no gubernamental, o en misiones de estabilización posconflicto, «gendarmizando» a sus soldados con material antidisturbios (⁹⁴).

No se debe, por tanto, caer en el craso error de desnaturalizar las Fuerzas Armadas. Y desde esa óptica habrá de entenderse que su participación en la lucha antiterrorista no ha de suponer un cambio radical, sino básicamente una aportación de sus capacidades más genuinas (que, se insiste, en ciertos ámbitos son exclusivas e insustituibles) con las lógicas y necesarias adaptaciones que en cada momento, y en función sobre todo de la estrategia antiterrorista, se estimen convenientes.

Conclusiones

El terrorismo ha evolucionado hasta convertirse en una amenaza a la seguridad nacional. Consecuentemente, las estructuras y legislación que en su día fueron diseñados para hacer frente a un fenómeno terrorista de carácter limitado han de ser revisados. En tal contexto, la creación de una estructura antiterrorista de carácter interdepartamental,

⁹² El concepto de «guerra en red» fue elaborado por los investigadores John ARQUILLA y David RONFELDT de la RAND Corporation de los EEUU. Véase la obra de estos dos autores «Swarming and the Future of Conflict» (RAND, 2000) en <http://www.rand.org/publications/DB/DB311>.

⁹³ Un interesante estudio sobre la cuestión puede encontrarse en Enrique NAVARRO. «La Revolución de los Asuntos Militares y la modernización de las Fuerzas Armadas». Instituto de Estudios Estratégicos GEES, 01.05.2000.

⁹⁴ Especialmente en el caso español, donde, como señala I. COSIDÓ, recientes experiencias desaconsejan descartar el uso de la fuerza militar para defender la soberanía nacional en ciertos territorios. Véase Ignacio COSIDÓ. «Terrorismo y Fuerzas Armadas: un nuevo concepto de seguridad». Instituto de Estudios Estratégicos GEES, 12.11.2004.

capaz de desarrollar una gran estrategia antiterrorista, debería ser, a la hora de abordar las reformas pertinentes, el marco de referencia del legislador.

En el diseño de esa gran estrategia antiterrorista habrá de jugar un papel capital la renovación del actual marco doctrinal. Los nuevos desarrollos y tendencias doctrinales implementadas en los últimos conflictos bien pudieran animar las líneas maestras de tan complicada y ardua labor. Modelos demostradamente resolutivos en conflictos convencionales como la *shock-based warfare* habrían de ser testados en ambientes asimétricos, bien que con un estudio previo y particularizado del conflicto, la identificación –nada sencilla– de todos los centros de gravedad y la aplicación del adecuado *tempo* a las operaciones.

La lucha contra el terrorismo es sólo una de las tareas a las que las Fuerzas Armadas deben hacer frente en los años venideros ⁽⁹⁵⁾. Por tanto, las transformaciones que, dirigidas a una mayor eficacia en la lucha antiterrorista, hayan de operarse en el seno de las Fuerzas Armadas, deben orientarse más a la polivalencia que a la especialización ⁽⁹⁶⁾.

Así, el cambio habrá de redundar en un instrumento de seguridad más flexible y equilibrado, capaz de descubrir nuevos campos de actuación de los ejércitos sin descuidar la constante adaptación y renovación de sus capacidades convencionales. Pues, desde una perspectiva histórica, la capacidad de combate de los ejércitos constituyó, constituye y constituirá su razón fundamental de ser.

⁹⁵ Conferencia «Military Role in Defending Against and Combating Terrorist Operations», pronunciada por el Presidente del Institute for Strategic Analyses Dr. Holger H. MEY durante la NATO-Russia Conference sobre «Military Role in Combating Terrorism», celebrada en Roma los días 3 y 4 de febrero de 2002.

⁹⁶ Retomando la cuestión sobre la adaptación de las Fuerzas Armadas a la denominada guerra en red, se hace necesario recordar que no todos los grupos terroristas se estructuran y actúan en red (ETA(m), por citar un ejemplo, presenta una organización de tipo jerárquico). Se pretende con ello insistir (sin dudar en ningún caso de la validez y la eficacia del concepto de la *netwar*) en la idea de flexibilidad y polivalencia que debe presidir los cambios organizativos y funcionales de las Fuerzas Armadas.